

De rechtsstaat bekeken vanuit de bestuurskunde

door **Maurits Potappel** De auteur is jurist en is als fellow verbonden aan het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij is co-redacteur van de essaybundel *Geloof in de democratische rechtsstaat*.¹

In *De resonante rechtsstaat* geeft Stavros Zouridis vanuit bestuurskundig perspectief een analyse van de opbouw van de rechtsstaat en van wat hij de institutionele crisis van de rechtsstaat noemt. Hij legt uit op welke manier de rechtsstaat in crisis is en wijst een weg om daar weer uit te komen. Helaas mist het boek een uitwerking van het beloofde rechtsstatelijk ethos waarin de sleutel ligt om de rechtsstatelijke crisis te lijf te gaan.

De laatste jaren verschijnen er in rap tempo bespiegelingen over de democratische rechtsstaat. Sybe Schaap schreef bijvoorbeeld in 2016 het boek *Rechtsstaat in verval*, Ferdinand Grapperhaus publiceerde in 2017 *Rafels aan de rechtsstaat*, en van de hand van Geert Corstens en Reindert Kuiper verscheen in 2020 het boek *De rechter grijpt de macht*. Stavros Zouridis, hoogleraar bestuurskunde aan Tilburg University, publiceerde recent twee boeken over de democratische rechtsstaat: *De institutionele crisis van de rechtsstaat. Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur* uit 2019 werd in 2021 gevolgd door *De resonante rechtsstaat*. De tweede titel is een grondig herziene versie van de eerste.

De rechtsstaat in crisis?

Zouridis stelt dat het eerstgenoemde boek in 2019 met scepsis werd ontvangen. Ondertussen ‘schudt de rechtsstaat op zijn grondvesten’ (p. 5). In de Verenigde Staten heeft de rechtsstaat een ultieme stresstest doorgemaakt met de bestorming van het Capitool op 6 januari 2021. Europees is hij in crisis doordat Polen en Hongarije de Europese rechtsorde ondermijnen. In Nederland is de rechtsstaat in crisis geraakt nadat duidelijk werd wat de omvang was van de toeslagenaffaire. Waar in Nederland de wet ‘te veel’ tot zijn recht kwam, kwam in de Verenigde Staten de wet ‘te weinig’ tot zijn recht (p. 15). Bovendien wordt de rechtsstaat ingezet als politiek middel



Stavros Zouridis

De resonante rechtsstaat. Over de institutionele crisis van de rechtsstaat en hoe er weer uit te komen

Boom bestuurskunde | 2021 | 373 pp. | € 48,00 | ISBN 9789462361904

om partijen als ‘onrechtsstatelijk’ weg te zetten. Dit gebeurde in het verleden bijvoorbeeld met de PVV.² Niet duidelijk is wat politieke partijen over en weer bedoelen als ze spreken over de rechtsstaat. Een polemisch politiek gebruik ervan draagt niet bij aan de verbindende kracht die van de rechtsstaat zou moeten uitgaan.

In *De resonante rechtsstaat* geeft Zouridis daarom een vervolg op en, zoals gezegd, een ‘grondig herziene versie’ van zijn eerdere boek. De centrale stelling is dat de rechtsstaat in een institutionele crisis is terechtgekomen en daar weer uit kan komen door hem weer resonant te maken. Met ‘resonant’

verwijst Zouridis naar het werk van de Duitse socioloog Hartmut Rosa, die stelt dat we leven in een tijd van maatschappelijke versnelling, waardoor mensen vervreemd raken van instituties, en waardoor ervaringen minder snel beklijven. Rosa pleit voor resonantie, waarmee hij doelt op instituties die werkelijk betekenis hebben.³ Behalve in het nawoord (p. 350) is er echter in Zouridis’ hele boek geen spoor van Rosa te bekennen. Laatstgenoemde lijkt er vooral bijgehaald om de materie van een nieuw jasje te voorzien.

Het prisma van de rechtsstaat en andere metaforen

Zouridis wil in de kakofonie aan geluiden helderheid verschaffen en een uniek bestuurswetenschappelijk perspectief aanreiken om de juridische benadering uit te breiden. Zijn boek is ingedeeld in drie delen. In het eerste deel (hoofdstuk 1-3) wordt de geschiedenis van de rechtsstaat behandeld, alsmede zijn nut en doel. In het tweede deel (hoofdstuk 4-8) worden drie benaderingen besproken, het zogenoemde prisma van de rechtsstaat. Dit deel vormt volgens Zouridis de kern van het boek. Het derde deel (hoofdstuk 9-11) behandelt de institutionele crisis van de rechtsstaat en geeft een aantal bouwstenen om uit de crisis te geraken.

Wat opvalt is dat het boek bol staat van de metaforen. Zo gebruikt Zouridis het beeld van het prisma, het huis, het menselijk lichaam en de microscoop om de rechtsstaat of een perspectief erop te omschrijven. Deze metaforen zijn nodig, want het boek heeft een hoog abstractieniveau, waardoor de lezer soms de weg kwijtraakt. Zouridis strooit rijkelijk met bestuurskundige literatuur en somt veel lijstjes op. Vooral hoofdstuk 2 leest erg lastig, omdat de schrijver hier een sociologisch debat weergeeft over de verhouding tussen de rechtsstatelijkheid van naties en de welvaart in diezelfde naties. Hoewel er sprake is van correlatie, nuanceert Zouridis de stelling dat rechtsstatelijkheid automatisch bijdraagt aan welvaart. Doordat hij veel literatuur gebruikt om dit genuanceerde debat weer te geven, is er een overkill aan informatie in dit hoofdstuk.

Deze overkill is een terugkerend punt in het eerste deel van het boek. Zouridis wil in dit deel expliciet een

macroperspectief geven en betreft daar erg veel vragen bij, waarbij hij vaak aangeeft zelf nog zoekende te zijn in de beantwoording hiervan. Hoofdstuk 3 geeft een uitgebreide geschiedenis en analyse van de verschillende mogelijke rechtsstaatbegrippen, vanuit de vaststelling dat er veel onduidelijkheid bestaat over de definiëring van de rechtsstaat. Zouridis sluit het eerste deel af met een enge definitie van rechtsstaat: legaliteit + rechtszekerheid + rechtsgelijkheid.

De drie kleuren van de rechtsstaat

Vanuit deze enge definiëring van de rechtsstaat reikt Zouridis een unieke

Resonantie is erbij gehaald om de materie van een nieuw jasje te voorzien

benadering aan, die hij het rechtsstatelijk prisma noemt. Hij kiest voor de metafoer van een prisma omdat die laat zien dat de lichtbundel van de rechtsstaat uit verschillende hoofdkleuren bestaat. Omgekeerd zorgt het samenvoegen van deze kleuren weer voor de oorspronkelijke lichtbundel.

Zouridis onderscheidt drie hoofdkleuren van de rechtsstaat: de rechtsstaat als juridisch bouwwerk; de rechtsstaat als routines van uitvoering, handhaving en toezicht; en de rechtsstaat als een set van maatschappelijke gewoonten. Vanuit het perspectief van de rechtsstaat als juridisch bouwwerk is deze vooral een systeem van regels, rechten, procedures en structuren. Door deze bril gezien functioneert een rechtsstaat zolang

het systeem draaiende wordt gehouden, zolang procedures worden gevolgd en regels nageleefd. Als geheel van de routines van uitvoering, handhaving en toezicht functioneert de rechtsstaat zolang de routines van ambtenaren en de inrichting van overheidsorganisaties effectief zijn. Bij deze twee hoofdkleuren schuilt het gevaar van systeemgedrag. De neiging zou kunnen ontstaan om op een bepaalde manier te handelen vanuit de logica van het systeem, waarbij regels, procedures, normen, rechten en juridische instituties als doel in zichzelf worden gezien. Deze eerste twee hoofdkleuren moeten daarom aangevuld worden met de derde hoofdkleur, namelijk

tot uitdrukking in de problematisering die Zouridis aanbrengt in zijn theorie van de drie hoofdkleuren. Hij noemt drie spanningen die kunnen ontstaan door botsingen van de verschillende hoofdkleuren. De eerste behelst een verankeringsstekort: de rechtsstaat is te weinig of zelfs niet meer verankerd in de normatieve institutionele orde in de samenleving. Als tweede noemt Zouridis het uitvoeringstekort, waarmee hij de spanning aanduidt tussen de juridische en de bestuurswetenschappelijke hoofdkleur. Hier doelt hij op het probleem van een juridische rechtsstaat die in theorie in orde is, maar in de praktijk niet werkt door bijvoorbeeld corruptie. Ten derde signaleert hij het handhavingstekort dat kan ontstaan bij discrepantie tussen de bestuurswetenschappelijke en de sociaalwetenschappelijke hoofdkleur. Hij noemt hier als voorbeeld dat belastingontduiking als sociaal fenomeen breed geaccepteerd kan zijn. In de praktijk levert dit een handhavingstekort op bij de belastingautoriteiten om dit probleem op te lossen.

De rechtsstaat is volgens Zouridis in crisis doordat er sprake is van juridisering, instrumentalisering en regelzucht

die van de rechtsstaat als een set van maatschappelijke gewoonten.

Spanningen tussen de verschillende kleuren

In feite is deze theorie van de drie hoofdkleuren een herhaling van zijn eerdere boek *De institutionele crisis van de rechtsstaat*. Aangezien Zouridis deze theorie als de kern van *De resonante rechtsstaat* presenteert, vraagt de lezer zich af wat er nu daadwerkelijk nieuw is aan dit boek. Bovendien is de wijze waarop de drie hoofdkleuren worden omschreven erg conceptueel en soms wat hypothetisch. Dit komt bijvoorbeeld

Ligt de oplossing van de rechtsstatelijke crisis in minder regels?

De rechtsstaat is volgens Zouridis in crisis doordat er sprake is van juridisering, instrumentalisering en regelzucht. Het accent ligt hierbij op een teveel aan regels en beheersingszucht. Zouridis reikt aan het eind van zijn boek een aantal concrete maatregelen aan om deze institutionele crisis te keren. Hier begint het echter te wringen.

De auteur stapt in de valkuil door voornamelijk institutionele oplossingen aan te dragen die passen in een formeel

rechtsstaatbegrip. Vanuit zijn analyse is het logisch dat hij overregulering wil aanpakken. Maar waar de lezer verwacht dat hij een stap verder zet, blijven de oplossingen steken op 'investeren in de capaciteit bij uitvoerings- en handhavingsorganisaties, uitvoering en toezicht slimmer maken en uitvoering en handhaving versterken door meer samenwerking' (p. 335). Dit zijn natuurlijk maatregelen waar bijna iedereen het mee eens is. Maar gaan deze daadwerkelijk helpen om de rechtsstaat *resonant* te maken? Zouridis voelt zelf al aan dat er meer nodig is, en sluit zijn boek af met uitgesproken twijfel.

Een gemiste kans

Er ontbreekt vooral een gedegen uitwerking van het beloofde ethos van de rechtsstaat, zoals Zouridis aankondigde in het 'Woord vooraf' (p. 5). Het is een gemiste kans dat dit rechtsstatelijk ethos niet wordt uitgewerkt. Want zijn naast externe checks-and-balances geen interne checks nodig bij burgers en bestuurders in een rechtsstaat? Wat te denken van vorming, scholing en de inleiding in verschillende (deugd) ethische tradities? Wil een rechtsstaat daadwerkelijk beklijven, dan zal deze toegeëigend moeten worden via rechtsstatelijke deugden. In de Verenigde Staten bestaat een lange traditie waarbij de burger zich verantwoordelijk opstelt en deze er al vanaf het begin van bewust

wordt gemaakt dat er een appel op hem wordt gedaan om de rechtsstaat en de democratie te behoeden en ze door te geven aan de volgende generatie. Zouridis had kunnen verwijzen naar het werk van Tocqueville, die op zoek gaat naar het democratisch ethos in de Verenigde Staten, of naar dat van de filosoof Martha Nussbaum, die het belang van rechtsstatelijke deugden uitwerkt.

Het ontbreken van een uitwerking van het rechtsstatelijk ethos toont wat mij betreft aan dat de voorgestelde benadering van Zouridis te mager is. Zouridis' prisma is interessant en nuttig omdat het naast het juridisch perspectief ook een bestuurskundig perspectief op

Alleen door de verinnerlijking van het rechtsstatelijk ethos kan een rechtsstaat resoneren

de rechtsstaat aanreikt. Maar het moet aangevuld worden met een filosofisch perspectief waarin rechtsstatelijke deugden een plek krijgen. Alleen door de verinnerlijking van het rechtsstatelijk ethos kan een rechtsstaat resoneren. Het wachten is op een boek waarin Zouridis dit ethos uitwerkt, zodat de rechtsstaat daadwerkelijk beklijft.

1 Maurits Potappel, Jacob van de Beeten en Carina van Os (red.), *Geloof in de democratische rechtsstaat*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2021.
2 Redactie Mr., 'Zeven politieke partijen hebben "onrechtsstatelijke" plannen', Mr. Online, 10 maart

2021. Zie: www.mr-online.nl/zeven-partijen-hebben-onrechtstatelijke-plannen
3 Hartmut Rosa, *Leven in tijden van versnelling. Een pleidooi voor resonantie*. Amsterdam: Boom, 2016.