

INTERVIEW

Herman Tjeenk Willink: 'Je moet het fundament van de democratie onderhouden, anders gaat het rotten'



Herman Tjeenk Willink. — FOTO ROGER CREMERS

Haagse Zaken Decennialang maakt Herman Tjeenk Willink zich zorgen over de democratische rechtsorde. In de verkiezingscampagne kwam dit fundamentele thema tot zijn misnoegen nauwelijks ter sprake, terwijl het nú belangrijk is. „Ik wil niet het verwijt kunnen krijgen: h d het dan gezegd.”



Guus Valk

28 oktober 2025 Leestijd 11 minuten

Herman Tjeenk Willink (83) keek „soms met een lichte vorm van wrevel” naar de afgelopen verkiezingscampagne. De man met de eretitel minister van Staat heeft zich de afgelopen decennia vaak zorgen gemaakt over de uitholling van de democratische rechtsorde.

En precies dié fundamentele context, waarin een volgend kabinet moet functioneren, kwam in deze campagne nauwelijks ter sprake, zag Tjeenk Willink. Hij was informateur bij vier kabinetsformaties, van Paars-I (1994-1998) tot Rutte-IV (2022-2024), voorzitter van de Eerste Kamer namens de PvdA en vicevoorzitter van de Raad van State.

„De democratische rechtsorde is belangrijk in een tijd waarin er externe bedreigingen zijn”, zegt Tjeenk Willink. „We zijn veel te goed van vertrouwen geweest dat het wel goed zit. Je moet het fundament van de democratie onderhouden, anders gaat het rotten. Zeker nu er krachten zijn die zeggen: die democratische rechtsorde zit ons alleen maar in de weg.”

Rechtsstaat Over dit artikel

Dit is een door de redactie van NRC geredigeerde en ingekorte versie van het gesprek dat Guus Valk voerde met Herman Tjeenk Willink voor *Haagse Zaken*, de wekelijkse politieke podcast van NRC. Tjeenk Willink hechtte eraan dat Valk en hij elkaar tutoyeerden; dat is in de weergave overgenomen.

Luister en volg Haagse Zaken via [nrc.nl](https://www.nrc.nl), de NRC Audio-app of een ander podcastplatform.

Verbaast het je dat deze campagne daar niet echt over gaat?

„Ja en nee. Nee, omdat partijen de afgelopen decennia hun identiteit steeds meer aan elkaar zijn gaan ontlelen. Het is een 'zelfreferentieel systeem' geworden - zeker naarmate partijen minder een ideologische binding hebben of vaste achterban. Als je alleen een visie hebt op losse onderwerpen als woningbouw of gezondheidszorg maar niet een heldere visie hebt over de maatschappij waarin we willen leven, dan wordt je referentiekader de andere partij. Lijsttrekkers zeggen dat er meer moet worden samengewerkt, maar tegelijkertijd zeggen ze: in die of die combinatie moet het niet. Daar zit een wonderlijke tegenstrijdigheid in. Partijen suggereren dat de inhoudelijke verschillen groot zijn, terwijl de afstanden in het brede midden eigenlijk gering zijn. Het is een geconstrueerd beeld.”

Je doelt onder meer op de VVD die niet met GroenLinks-PvdA wil regeren?

„Ja. Ik was in 2017 informateur en toen wilde de VVD liever met GroenLinks regeren dan met de Partij van de Arbeid. Dat mislukte, maar dat lag niet zozeer aan de inhoudelijke verschillen. Tussen wat vroeger de brede middenpartijen waren, zijn de onderlinge inhoudelijke verschillen klein. Ik laat de partijen die de democratische rechtsorde niet zo nauw nemen even buiten beschouwing. En toch gaat het steeds over die verschillen en te weinig over het fundament: de democratische rechtsorde.”

Wat wordt met de democratische rechtsorde bedoeld?

„Twee dingen. Ten eerste onze gemeenschappelijke waarden, de grondregels voor de wijze waarop de overheid met haar burgers omgaat en burgers met elkaar omgaan. Denk aan begrippen als tolerantie, rechtvaardigheid, grondrechten. De andere kant van de democratische rechtsorde is wat ik het 'institutioneel arrangement' noem. Het stelsel waarin politiek, bestuur en rechtspraak met elkaar in evenwicht moeten zijn.

„Maar voor veel politici staat politiek gelijk aan meebesturen en regelen. Terwijl politiek is: keuzes maken voor het algemeen belang op grond van de visie die je hebt op de samenleving waarin je wilt leven. Ministers moeten de grenzen van het recht in acht nemen, ook van internationale verdragen. Het stelsel is niet gebaseerd op hiërarchie, maar op

wederzijdse afhankelijkheid, anders valt de boel uit elkaar."



Een kleinere overheid werd in de jaren 80 niet gezien als politieke keuze, maar als economische noodzaak - wat de eigen verantwoordelijkheid van de overheid is, die vraag verdween naar de achtergrond

En als je naar de politiek kijkt, dan zie je dat besef dus achteruitgaan?

„Ernst Hirsch Ballin, vroeger minister van Justitie namens het CDA, heeft weleens gezegd: democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar. Democratie geeft ruimte aan verscheidenheid, het recht geeft gelijkheid en zekerheid. Het een kan niet zonder het ander, en ze moeten met elkaar in evenwicht zijn. Daarover gaat de democratische rechtsorde. Dat hele stelsel is gebaseerd op de gedachte dat macht zonder tegenmacht absolute macht wordt, en dat willen we niet. Dat geldt ook voor de gekozen meerderheid. Je kunt niet zomaar zeggen: de meerderheid van de volksvertegenwoordiging is vóór."

Maar je hoort vaak: in een democratie wordt het zo snel polderen, er wordt zo weinig 'geleverd'.

„Ja, maar dat komt doordat we sinds de jaren tachtig op een merkwaardige manier naar die overheid zijn gaan kijken: het voornaamste criterium voor succesvol beleid is economische welvaart via de private sector. In die opvatting is die overheid ook een bedrijf dat efficiënt moet functioneren. Maar de democratische rechtsstaat is nu juist geen bedrijf, want de democratische rechtsstaat gaat over waarden."

Je zei eerder dat politieke partijen steeds minder handelen vanuit een eigen visie; meer uit strategie en minder uit overtuiging. Waar heb je dat mis zien gaan?

„Ik denk in de jaren tachtig, of zelfs nog één stapje daarvoor. Toen de zuilen verbrokkelden werden die vroeger verzuilde organisaties steeds afhankelijker van de overheid. Toen kwam Ruud Lubbers en hij zei: de overheid is te groot en te duur en moet kleiner. Ook Reagan en Thatcher deden dat, die gedachte was in Nederland binnen Economische Zaken en Financiën een belangrijke stroming. Een kleinere overheid werd niet gezien als een politieke

keuze, maar als een economische noodzaak - waarbij de vraag wat de eigen verantwoordelijkheid is van die overheid naar de achtergrond verdween. Diensten werden uitbesteed, geprivatiseerd - en altijd naar de markt, nooit naar de *civil society*, nooit naar coöperaties van burgers."

Nu is iedereen juist tegen de uitwassen van de markt.

„Ja, maar aan de vraag wat de verantwoordelijkheden van de overheid wél zijn, wordt weinig aandacht besteed. Voor mij zijn de kernverantwoordelijkheden van de overheid in 1983 gedefinieerd in de sociale grondrechten: het recht op onderwijs, gezondheidszorg, woonruimte - publieke verantwoordelijkheden waarvan we de uitvoering voor een groot deel hebben geprivatiseerd. De overheid is voor de invulling van haar verantwoordelijkheid afhankelijk geworden van de private sector. Dat zie je bijvoorbeeld bij de kinderopvang. Velen pleiten ervoor dat die gratis wordt - dat is dus blijkbaar een publieke voorziening. Maar kinderopvang is ook big business."

Eerst geloven in de markt, dan tégen de uitwassen van de vrije markt - maar zonder een eigen idee over hoe het wel moet. Is dat een voedingsbodem geweest voor het rechtspopulisme?

„Ik denk het wel. Er zijn streken in Nederland waar geen publieke voorzieningen meer zijn. Waarom zou je een overheid vertrouwen die onzichtbaar is? Er moet anders gedacht worden over wat een overheid in de democratische rechtsorde als verantwoordelijkheid heeft en voor welke minimale voorzieningen de burger op de overheid kan rekenen, waar die ook woont. Hoort daar een wijkagent bij? Huisvesting, een pinautomaat, een bibliotheek?

„Het beleid van de afgelopen dertig jaar heeft tot uitwassen geleid en is heel kostbaar geweest. De toeslagenaffaire heeft miljarden gekost, en de immateriële kosten zijn nog veel groter. Om de democratische rechtsorde te verdedigen - die ook een sociale rechtsorde is - moeten we de klachten van burgers serieus nemen. Politici moeten de democratische rechtsorde onderhouden. Als je dat niet doet, dan vind je die blijkbaar niet de moeite waard. Dan moet je niet verbaasd staan dat mensen zeggen: wat hebben we eraan?"



Bezoekers verkennen de Raad van State tijdens een open dag in september 2025. — FOTO HEDAYATULLAH AMID

Hoe serieus nam het kabinet-Schoof de rechtsstaat?

„Een van de dingen die me nogal heeft - wat zal ik voor term gebruiken - geërgerd, verontrust, was minister Faber (Asiel en Migratie, PVV) die de toekenning niet wilde ondertekenen van lintjes voor vijf mensen die zich sterk hadden gemaakt voor de opvang van vluchtelingen. Dat vond ik niet kunnen, maar wat me nog meer verontrustte, was de kabinetsreactie. Het debat ging alleen maar over de vraag: hoe lossen we dit op? Iemand anders tekent, dan spreekt het kabinet nog uit één mond, dan zijn we van het probleem af.

„Terwijl het eigenlijke punt was dat Faber de maatschappelijke democratie, het initiatief van burgers, ter discussie stelde. In een democratie is de overheid niet de enige die bepaalt wat het algemeen belang is, burgers hebben daar zelf ook iets over te zeggen. Faber zaaide twijfel aan de goede bedoelingen van burgers, in dit geval van burgers die zich inzetten voor vluchtelingen. Het was - heel in het klein, want alles is hier kleiner dan in de VS - het ter discussie stellen van maatschappelijke initiatieven. Net zoals de BBB twijfel zaait over de integriteit van de Raad van State.”

Volgens BBB-lijsttrekker Caroline van der Plas is de raad bevolkt met D66'ers. Dat bleek onjuist. Zit daar de kern van jouw kritiek?

„Ze zaait twijfel aan het bestaansrecht van het instituut. Natuurlijk is er kritiek mogelijk op instituties, zo zit het stelsel in elkaar. Maar dan wel kritiek op basis van feiten - hier ging het om beelden en sentimenten. En daar is iets gaande. Vroeger werden adviezen van de Raad van State ook al regelmatig genegeerd, als die adviezen gingen over uitvoerbaarheid of wenselijkheid. Maar de adviezen werden meestal gevolgd als het ging om juridische bezwaren, zoals: het is in strijd met een verdrag of met de Grondwet.

„Ik heb de indruk dat dat veel minder serieus wordt genomen, en dan bevinden we ons op een hellend vlak. Ik zie het ook bij kritiek van politici op de rechterlijke macht. Je mag uiteraard kritiek hebben op rechterlijke uitspraken - dat is alleen maar goed als het met argumenten gebeurt. Maar niet vanuit de gedachte: die uitspraken zitten me maar in de weg. Politici en bewindslieden moeten weten wat de functies en eisen van democratische rechtsorde zijn. Willem Aantjes, de fractievoorzitter van de ARP [Anti-Revolutionaire Partij, opgeheven in 1980] heeft wel eens gezegd: 'het ministerschap is geen stageplek'.”

”

De rechtsstaat is belangrijk omdat de andere bindmiddelen in onze maatschappij minder zijn geworden: een gezamenlijk geloof, ideologie, geschiedenis of herkomst

Uit de rechtsstatelijke toets van de Nederlandse Orde van Advocaten, die zij sinds 2012 uitvoeren, bleek dat bijna alle partijen plannen hebben in strijd met de democratische rechtsstaat, behalve PvdD, GroenLinks-PvdA, Volt en DENK. Verbaast jou dat?

„Ik heb het rapport nog niet gelezen, maar ik beschouw dit soort rapporten als waarschuwingen en discussiestukken, niet als vaststaand oordeel. Ik wil daarmee niet zeggen dat het ook maar een mening is.”

Zoals Dilan Yesilgöz (VVD) kortgeleden tegen NRC zei?

„Ja, dat vind ik het andere uiterste. Je moet zulke rapporten serieus nemen als onderwerp van discussie. Democratie is debat voeren. We discussiëren wel in het parlement, maar dat is iets anders dan debatteren. Debatteren is met argumenten en tegenargumenten proberen tot een gemeenschappelijke conclusie te komen, niet het uitwisselen van monologen. Hetzelfde geldt in zekere zin voor de doorrekening van het Centraal Planbureau (CPB). Dat vinden we ook een soort examencijfer, wat onzin is. Het debat voer je niet door te zeggen: wij zijn beter geslaagd dan jullie.”

Er zijn tijdens deze campagne veel protesten geweest waarbij ook geweld is gebruikt. Het partijkantoor van D66 is belaagd door extreemrechtse demonstranten.

„We hebben te lang als vanzelfsprekend aangenomen dat hier de rechtsstaat niet bedreigd wordt, omdat dat na 1945 niet meer echt gebeurd is. We kregen het idee dat ze in andere landen misschien merkwaardig doen, maar dat dat bij ons niet voorkomt.”

Zie jij op dit moment een bedreiging?

„Ik maak me al decennialang zorgen over de uitholling van de rechtsstaat. En ik heb me altijd verbaasd over het feit dat mensen dat een interessante analyse noemden, en vervolgens doorgingen met de dingen van de dag. Je ziet nu allerlei negatieve effecten van die verwaarlozing, of het nu de toeslagenaffaire betreft of grote overheidsprojecten die niet

goed lopen. Daarbovenop komt de druk van autoritairder denkende mensen, en externe dreigingen.

„Ik denk dat we over de cumulatie van die drie factoren veel te naïef zijn. De rechtsstaat is belangrijk omdat de andere bindmiddelen in onze maatschappij minder zijn geworden: een gezamenlijk geloof, ideologie, geschiedenis of herkomst. En dus heb je om samen te leven en het stelsel draaiend te houden een gemeenschappelijk fundament nodig. De democratische rechtsorde.”

Hoe zou de politiek dit belang kunnen adresseren?

„Ten eerste door te weten wat ze bedoelen met democratische rechtsorde. Achter de sociale grondrechten uit 1983 zit de gedachte dat de klassieke grondrechten alleen betekenis hebben als aan de meest fundamentele behoeften is voldaan: eten, huisvesting, noem maar op. Daarom zijn die sociale grondrechten met algemene stemmen, van links tot rechts, in de grondwet opgenomen. Merkwaardig is dat tijdens de omvorming van de sociale voorzieningen er nooit een debat over de sociale grondrechten is geweest. Nooit is die koppeling gelegd.”

En hoe zou je dat nu wel kunnen doen?

„Door meer nadruk te leggen op: wat moet die overheid wél? Van welke publieke verantwoordelijkheid kan ze zich niet ontdoen? En dan zou je je moeten richten op de punten waar autoritaire regimes zich altijd op richten: de rechtelijke macht, de journalistiek, wetenschap, cultuur en de maatschappelijke democratie. Dan kan je tijdig proberen je tegen aanslagen te verdedigen, én die pijlers versterken.”

Wanneer NRC een verkiezingscampagne verslaat bijvoorbeeld, moeten we dat voortdurend in het achterhoofd hebben?

„Ja. In een democratie is niet elke mening evenveel waard. Ik vind dat we daar het debat over moeten voeren. Van met name talkshows denk ik: ja dat is allemaal mooi en aardig, maar hebben we hetzelfde spel voor ogen? Wat ook moet gebeuren als je het hebt over tegenwicht bieden, is de positie van burgers versterken.”

Hoe doe je dat?

„Door burgerinitiatieven niet al te veel dwars te zitten. En er gebeurt ongelooflijk veel. Ik ben uitgenodigd voor een bijeenkomst over klimaat: 'De top van onderop'. De titel laat zien dat een gedeelte van die democratie gebaseerd is op wat in de maatschappij gebeurt. Dé burger bestaat niet. De burger is een kiezer, iemand die toegang moet hebben tot het recht, de actieve burger, of de burger die bescherming behoeft.

„In alle vier die capaciteiten is de positie van die burger de afgelopen decennia achteruit gekacheld. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid signaleerde jaren geleden dat het doende vermogen van burgers vaak overschat wordt. We gaan ervanuit dat burgers allerlei dingen zelf kunnen. Dat blijkt niet het geval te zijn, wat leidt tot gevoelens van onmacht en ongenoegen. Structurele problemen worden niet structureel opgelost, maar ad hoc, of afgekocht. Je denkt toch niet dat burgers dat niet zien? We zitten al dertig jaar lang met een stikstofprobleem. En de politiek toont weinig belangstelling voor uitvoerbaarheid en uitvoering - een van mijn troetelkinderen - terwijl daar het contact met die burger plaatsvindt. Je moet de positie van uitvoerders versterken.”



'Een kleinere overheid' heeft voor veel burgers geleid tot meer en complexere regels, doordat de uitvoering is overgedragen aan private ondernemingen

Uitvoerders zoals?

„Het UWV bijvoorbeeld. De mensen achter het loket. Politici zeggen steeds dat ze daar meer belangstelling voor krijgen. Er is een mooi boekje van Alexander Pechtold en Bart Snels over uitvoerende diensten [*Tot uw dienst*, uit 2024], waarin ze na hun Kamerlidmaatschap terechtwamen. In dat boekje zeggen ze dat ze als Kamerlid met de beste bedoelingen dingen voorstelden die onuitvoerbaar waren. Voeg daar nog bij dat de contacten met burgers vaak gedigitaliseerd zijn. Dat is handig en efficiënt, maar soms is het een onneembare barrière. En de individuele mens wordt niet meer gezien. Er moet menselijk contact zijn om het individuele geval te kunnen zien, omdat democratie gaat over verscheidenheid.

„De slogan ‘we moeten toe naar een kleinere overheid’ heeft voor veel burgers geleid tot meer en complexere regels. In mijn ogen komt dat onder andere doordat de uitvoering van voorzieningen waarvoor een publieke verantwoordelijkheid is, is overgedragen aan private ondernemingen. Zowel overheid als private onderneming willen dat aan hun criteria wordt voldaan; dat leidt tot controle op controle en toezicht op toezicht. Je zou kunnen beslissen dat sommige dingen weer door de overheid moeten gebeuren. Dat is de paradox: soms moet je de overheid belasten met iets, zodat je dingen die voor de burger belastend zijn, kunt afschaffen.”

Wat kan ik als burger doen om de democratische rechtsorde te bewaren en te bewaken?

„Nou, natuurlijk gaan stemmen. Ik kwam, toen ik nadacht over dit interview, een mooi citaat van Van Mierlo tegen, de oprichter van D66. En die heeft ooit het volgende gezegd. Mag ik dit even voorlezen? ‘Als democratische regels er onder andere juist zijn omdat niet iedereen democraat van nature is, is de achterkant van die redenering dat als de democratische regels niet zo goed of niet meer functioneren, je meer bent aangewezen op democraten van nature.’

„Dus als we gaan kiezen, laten we kiezen voor democraten van nature. En als dat ook nog mensen zijn met deskundigheid en ervaring, is dat mooi meegenomen.”

Bijna veertig jaar geleden zei je in *NRC*: „Bij het nemen van beslissingen komt de uitvoerbaarheid zelden ter sprake.” Hoe voelt het om een roepende in de woestijn te zijn?

„Ik heb lang genoeg in het systeem meegedraaid om te weten dat sommige processen langzamer lopen dan je hoopt. Het probleem is ook de taal die we gebruiken. De Italiaanse filosoof Giorgio Agamben (1942) zei dat er een wezenlijk verschil is ontstaan tussen de economisch-bestuurlijke, en de politieke-juridische wijze van benaderen. De economische, managementachtige wijze heeft de overhand gekregen in de maatschappij.

„Terwijl ons systeem is gebaseerd op de politiek-juridische benadering. Dat is de taal waarbij ik me altijd heb thuis gevoeld, en waarmee ik me altijd heb uitgedrukt. Maar ik kreeg wel eens het idee dat als mensen mijn stukken lazen, ze eigenlijk niet begrepen wat er stond. En dat is nu het interessante van de huidige tijd. Je hebt het gevoel dat je langzaam bij de tijd

komt of de tijd bij jou."

Heb je het gevoel dat wat je zegt, nu meer resoneert?

„Ja en nee. Ik voel me verplicht om zo nu en dan iets te zeggen, terwijl ik van plan was om dat nooit meer te doen. Tegelijkertijd is het frustrerend: het is zoveel moeilijker om dingen te repareren als ze zijn misgegaan, dan om ze te voorkomen. En het is me niet gelukt om echt bij te dragen aan dat voorkomen.

„Dat vind ik vervelend, want het systeem is me lief. Ik heb de democratische rechtsorde altijd benoemd vanuit de gedachte dat ik niet van mezelf of anderen het verwijt kan krijgen: had het dan gezegd. Dat is denk ik ook een onderdeel van het leven in een democratische rechtsorde. Als het niet direct succes heeft: gewoon volhouden."

NIEUW: Geef dit artikel cadeau

Als NRC-abonnee kun je elke maand **10 artikelen** cadeau geven aan iemand zonder NRC-abonnement. De ontvanger kan het artikel direct lezen, zonder betaalmuur.