

‘Als alles tegenzit, kan elke democratie ten onder gaan’, zegt Thom de Graaf. Maar voorlopig is het zover nog niet

Tom Lash

16.12.25 Interview 7-9 min



Foto's door Werry Crone / Raad van State

Is onze democratie bestand tegen de storm die in landen als Hongarije en de Verenigde Staten de rechtsstaat doet wankelen? Thom de Graaf, vicepresident van de Raad van State, denkt van wel. Maar ondertussen wordt ook zijn eigen instituut steeds vaker aangevallen en verdacht gemaakt.

Op het eerste gezicht staat de Nederlandse rechtsstaat er momenteel beter voor dan de Amerikaanse of de Hongaarse.

We hebben nog altijd onafhankelijke rechters, persvrijheid, demonstratievrijheid en vrije verkiezingen. Allemaal waarborgen die voorkomen dat we terechtkomen in een samenleving waarin alleen de wil van de meerderheid er nog toe doet, en de rechten van minderheden van tafel worden geveegd.

Maar dat wil niet zeggen dat onze rechtsstaat niet onder druk staat. Zo trekt Geert Wilders al jaren de legitimiteit van rechters in twijfel, en recent ook die van de verkiezingen. Onder aanvoering van de VVD worden pogingen gedaan het demonstratierecht steeds meer in te perken. En vicepremier Mona Keijzer (BBB) beschuldigde recent de NOS ervan te fungeren als doorgeefluik van Hamas-propaganda.

Het zijn allemaal nog geen Amerikaanse of Hongaarse toestanden. Maar het is wel hoe het daar ook begon.

Thom de Graaf (68), vicepresident van de Raad van State – een van de instituties die onze democratische rechtsstaat beschermen – vindt het zorgelijke ontwikkelingen, vertelt hij wanneer ik hem half november spreek in zijn werkkamer aan de Haagse Kneuterdijk.

Toch is De Graaf – die kortgeleden aankondigde in juli volgend jaar te stoppen bij de Raad van State – niet meteen bang dat we afbrokkelende democratieën als Amerika achternaaan.

‘Er is in Nederland, geloof ik, nog steeds een diepgeworteld besef dat wij het met elkaar, met andersdenkenden, moeten rooien’, zei hij dit jaar tijdens de opening van de Week van de Rechtsstaat. ‘Een Trump-overname van zowel democratie als rechtsstaat zullen we hier dus niet snel hoeven te vrezen.’

Waarom denkt u eigenlijk dat onze rechtsstaat zoveel sterker is dan in landen waar die wordt afgebroken? Is die van ons niet gewoon nog nooit echt getest?

‘Laat ik allereerst zeggen: geen enkel democratisch stelsel is onbreekbaar. Uiteindelijk kan, als alles tegenzit, elke democratie ten onder gaan. Maar je mag hopen dat in die democratie zoveel elementen en waarborgen zijn ingebouwd dat het redelijk beheersbaar blijft. Ik denk dat dat in Nederland zo is.

Wij hebben geen systeem dat gebaseerd is op de keuze voor één persoon die de macht heeft, zoals in bijvoorbeeld Amerika. Daar hebben ze de president, gouverneurs, burgemeesters, sheriffs. Allemaal dominante personen die een heel eind ongehinderd hun wil kunnen opleggen aan wie zij besturen. We hebben evenmin een *majority* en een *minority party*, die als tegenpolen tegenover elkaar staan. In Nederland weten partijen dat ze altijd coalities moeten vormen. Dat leidt tot een zekere matiging.

Ik denk dus dat we iets beter beschermd zijn tegen een dergelijke afbraak. Maar waterdicht bewijs kan ik daarvoor niet op tafel leggen.’

Toch kun je je afvragen of onze rechtsstaat niet vooral beschermd wordt door goede gebruiken en ongeschreven regels. Bijvoorbeeld als het gaat om de benoeming van rechters. Het is gebruikelijk dat de minister van Justitie de voordracht van de Raad voor de rechtspraak volgt, maar wettelijk staat hem of haar niets in de weg om doodleuk iemand anders te benoemen.

‘Dat risico zie ik natuurlijk ook. Maar vanwege het feit dat hier niet zo makkelijk één partij de machtspartij kan zijn, denk ik dat het minder snel echt een probleem zal worden. Bij benoemingen van rechters moet uiteindelijk altijd een handtekening worden gezet door de regering. Dat zou kunnen worden misbruikt, maar dat is tot nu toe nooit gebeurd.’

Verdient onze rechtsstaat niet een betere wettelijke verankering, in plaats van alleen maar vertrouwen op die ongeschreven regels? Er zijn experts die zeggen: ‘We kunnen zo Amerika, Polen of Hongarije achternagaan’, waar bijvoorbeeld rechters die de regering dwarszitten worden ontslagen en vervangen.

‘Alles wat je wettelijk vastspijkt, kan een meerderheid later ook weer ontspijken. We zijn niet immuun.

Maar ik ben iets minder bezorgd dat Nederland morgen Amerika achterna gaat. En ik ben ook niet bang dat we in een situatie terechtkomen zoals in Hongarije. Daarvoor zijn hier te veel tegenkrachten, zoals een stevige rechtspraak en goede onafhankelijke media.

Polen is gelukkig deels ook weer hersteld. Ook dat hoort bij democratie. De mogelijkheid om te zeggen: “Nou, dit experiment hebben we weer gehad.”

Niet alleen de rechtspraak en de media, ook de Raad van State zelf is steeds vaker doelwit van kritiek en verdachtmakingen. Meestal volgden die op adviezen van de Raad van State waarin wetsvoorstellen van het kabinet-Schoof een dikke onvoldoende kregen. Zo had de Raad van State scherpe kritiek op de asielwetten van Marjolein Faber (PVV) en op de plannen van Mona Keijzer om gemeenten te verbieden statushouders voorrang te geven op sociale huurwoningen.

Normaal gesproken is zo’n beoordeling door de Raad van State een belangrijk onderdeel in het wetgevingsproces. Ieder wetsvoorstel moet voor het naar de Tweede Kamer wordt gestuurd eerst langs de Afdeling advisering van de Raad van State. Die toetst onder andere of het voorstel niet in strijd is met de grondwet of het Europees recht, en of de wet wel uitvoerbaar is. Daar kan de indiener van de wet dan zijn voordeel mee doen, of besluiten het advies terzijde te schuiven.

Maar sommige partijen zien de Raad van State vooral als hindermacht, die voor problemen zorgt terwijl het kabinet ‘de wil van het volk’ uitvoert. ‘De Afdeling advisering bestaat grotendeels uit gesjeesde lieden van D66/VVD/CDA en andere linksige partijen onder aanvoering van de PVV- en Pim Fortuyn-hater Thom de Graaf (D66)’, tweette Geert Wilders afgelopen zomer. Ook volgens BBB-leider Caroline van der Plas zouden er ‘te veel D66’ers rondlopen’.

‘Ik heb niks tegen opinie; ik heb wel iets tegen onzin’, reageert De Graaf. Toch zit er in de kritiek van de PVV en BBB een kern van waarheid: het klopt dat er bij de Afdeling advisering enkele oud-politici werken, onder wie De Graaf zelf (inderdaad oud-minister en -partijleider van D66). Maar het is geen uitsluitend links-progressief feestje. Ook voormalig SGP-leider Kees van der Staaij is bijvoorbeeld ‘staatsraad’, zoals de leden van de Afdeling advisering worden genoemd.



De laatste tijd is de onafhankelijkheid van de Raad van State door politici in twijfel getrokken. Nu wil ik best geloven dat het partijlidmaatschap niet meespeelt in jullie oordeel, maar staatsraden zijn natuurlijk geen apolitieke mensen.

‘We zijn geen eunuchen, nee.’

Hoe komen jullie desondanks dan tot een advies dat niet politiek gekleurd is? Je neemt je eigen wereldbeeld toch altijd mee?

‘Wij kijken niet naar een wetsvoorstel met de blik: Wat vind ik er zelf van? Vind ik dit leuk? Zou ik dat zelf hebben bedacht? Komt het van de partij waarop ik stem? Dat is onze taak niet, en als we zo zouden werken, zouden we het waarschijnlijk onderling nooit eens zijn.’

Wat we wel doen, is bekijken: Wat is het doel van dit wetsvoorstel? Welk probleem beoogt het op te lossen? Kun je hetzelfde bereiken met andere, minder zware instrumenten dan een wet, en wordt door de indieners uitgelegd waarom daar niet voor gekozen is? Zit de wet technisch goed in elkaar? Botst die niet met het Europees recht of met onze grondrechten? Is de wet ook uitvoerbaar voor uitvoeringsinstanties, is het mogelijk voor burgers om zich eraan te houden, en lost de wet ook daadwerkelijk een probleem op?’

Dat soort vragen zijn natuurlijk geen zuivere wiskunde. Is de precieze betekenis van een verdrag of grondwetsartikel niet altijd ook een kwestie van interpretatie?

‘Ja, maar er zitten een hoop checks-and-balances in de manier waarop we wetsvoorstellen beoordelen om dat soort individuele interpretaties eruit te filteren.’

Allereerst wordt zo’n wetsvoorstel bekeken door een klein clubje staatsraden, samen met een aantal deskundige ambtenaren. Zij kijken naar het wetsvoorstel, maar vooral ook naar alle onderliggende stukken: naar wat er uit de consultatiereacties is gekomen, wetenschappelijke literatuur en rechterlijke uitspraken op dat gebied. Uit dat groepje komt een eerste conceptadvies.

Vervolgens wordt dat groepje daarover door andere leden van de Afdeling advisering bevraagd. “Hoe komen jullie tot deze conclusie? Kun je hier ook anders over denken? Klopt het wel dat de jurisprudentie hier zo strak in is?” Zo’n conceptadvies gaat best een aantal keer heen en weer, soms halen we er nog wat interne experts bij, bijvoorbeeld iemand die helemaal gespecialiseerd is in belastingrecht.

Uiteindelijk worden al onze adviezen unaniem gedragen door de hele Afdeling advisering. Ondanks al die verschillende achtergronden van de leden. Dat laat zien dat het hier echt niet draait om individuele meningen of interpretaties. Het draait om het waarborgen van de kwaliteit van wetgeving.’

Komt het ook weleens neer op domweg ‘de meeste stemmen gelden’?

‘Nee, ik heb het in ieder geval in mijn periode nooit zover laten komen. Mochten we er echt niet unaniem uit komen, dan is er altijd nog de mogelijkheid om het afwijkende standpunt in het advies op te nemen als minderheidsopinie. Dat is in 2003 voor het laatst voorgekomen.’

Toen ik in 2018 begon, heb ik tegen de andere leden gezegd: “Ik vind het toegestaan om eens in je carrière zo’n minderheidsstandpunt uit te brengen.”

Lachend: ‘Dus we hebben nog zeven maanden! Maar ik denk niet dat het ervan zal komen. Dat heeft echt te maken met die cultuur van praten en overleggen met mensen die echt kennis van zaken hebben.’

Het afgelopen jaar is het een aantal keer gebeurd dat politieke partijen hun steun voor een wet lieten hangen van het oordeel van de Raad van State. Speelt dat in jullie achterhoofd bij zo’n besluit?

‘Nee, dat is voor ons helemaal niet interessant. Ik vind het ook niet goed als partijen dit doen. Wij geven een advies. Partijen moeten zelf tot een conclusie komen: deze wet willen we niet of dit willen we wel. Ons advies kan daarbij behulpzaam zijn. Maar verschuil je als partij bij je besluitvorming niet achter de Raad van State. Dat is echt de omgekeerde wereld.’

Het ingewikkelde is wel dat de meerderheid soms iets wil wat rechtsstatelijk gezien echt niet kan. Hoe groot mag de kloof worden tussen wat juridisch ‘mag’ en wat de samenleving ‘wil’, voordat het systeem zijn legitimiteit verliest?

‘Dat vind ik lastig. Als die kloof zo groot wordt dat het begrip voor de spelregels van een democratische rechtsstaat er niet meer is, hebben we een probleem als samenleving. Samenleven betekent nou eenmaal dat je rekening moet houden met elkaar.

Wanneer dat draagvlak voor de democratische rechtsstaat echt weg zou zijn, dan heeft het niet zoveel zin als de Raad van State zegt: “Foei, dat mag niet.” Want in dat geval is het systeem gewoon kapot.

Maar zover zijn we gelukkig niet, en zover zal het hopelijk ook niet komen. Wel maak ik mij wat meer zorgen dan een jaar of acht geleden, omdat ik merk dat het begrip van de rechtsstaat is verminderd, net als het begrip van wat democratie nou eigenlijk inhoudt. Dat dat meer is dan alleen maar: de meerderheid beslist. Daarvoor zou veel meer aandacht mogen zijn, bijvoorbeeld in het onderwijs.

Ik denk weleens: misschien hebben we soms wel wat externe druk nodig om te beseffen wat we hebben. Dat klinkt misschien wrang. Maar als de externe, geopolitieke dreigingen groter worden, gaan we ons misschien weer meer verenigen. Het kan ervoor zorgen dat we weer trots worden op wat we hebben en die kwetsbare democratische rechtsstaat meer gaan beschermen.’