

Journalistiek in rechtsstatelijk perspectief: een aanvulling op de democratische functies van de journalistiek



Universiteit Leiden

Naam: Sjoukje Kraak

Studentnummer: s3441326

Masterscriptie: Staats- en bestuursrecht (LL.M.)

Begeleider: dr.des. mr. Van den Bosch

Inleverdatum: 29 juni 2026

Woorden: 18.598 (incl. verwijzingen) 15.873 (excl. verwijzingen)

“Facts do not at all speak for themselves, but require a socially acceptable narrative to absorb, sustain and circulate them.”

Said 1984, p. 34.

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Aanleiding en probleemstelling	5
Terminologie en afbakening	8
Methode en opbouw	9
Hoofdstuk 1 – Waarom het democratisch perspectief tekortschiet	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Democratie, rechtsstaat en maatschappelijke actoren	11
1.2.1. Democratie en rechtsstaat	11
1.2.2. Maatschappelijke actoren	12
1.3 De journalistiek als democratisch instituut	13
1.4 De democratische functies van de journalistiek	14
1.4.1. De informatiefunctie	14
1.4.1.1. Wetenschappelijke literatuur	14
1.4.1.2. EHRM-jurisprudentie	15
1.4.2. De forumfunctie	15
1.4.2.1. Wetenschappelijke literatuur	15
1.4.2.2. EHRM-jurisprudentie	16
1.4.3. De controlefunctie	17
1.4.3.1. Wetenschappelijke literatuur	17
1.4.3.2. EHRM-jurisprudentie	17
1.5 Het nut en de noodzaak van een rechtsstatelijk perspectief	19
1.5.1. Het nut	19
1.5.2. De noodzaak	20
1.6 Tussenconclusie: grenzen van de democratische functies	22
Hoofdstuk 2 – Een aanvulling vanuit rechtsstatelijk perspectief	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Communicatiemodel	24
2.3 Cover en de rechtsorde als narratieve wereld	24
2.3.1. ‘Nomos and Narrative’	24
2.3.2. Relatie met de rechtsstaat	25
2.3.3. Relevantie voor journalistieke functies	27
2.4 Nussbaum en literaire verbeelding	28
2.4.1. ‘The Literary Imagination in Public Life’	28
2.4.2. Relatie met de rechtsstaat	29
2.4.3. Relevantie voor journalistieke functies	31
2.5 Formulering van rechtsstatelijke functies van de journalistiek	32

2.5.1. Narratieve functie	32
2.5.2. Verbeeldingsfunctie	33
2.5.3. Beperkingen	34
2.6 Tussenconclusie: aanvulling op en overlap met de democratische functies	35
Hoofdstuk 3 – De rechtsstatelijke functies toegepast op de berichtgeving rondom de Toeslagenaffaire	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Beginfase: aanjagende rol van de journalistiek	37
3.3 Latere fase: onthullende rol van de journalistiek	39
3.4 Tussenconclusie: wat een rechtsstatelijk perspectief toevoegt	41
Conclusie	42
Bronnen	44
Literatuurlijst	44
Jurisprudentielijst	51
Kamerstukken	52

Inleiding

Aanleiding en probleemstelling

Naar aanleiding van de Toeslagenaffaire zijn verschillende gezaghebbende rapporten en adviezen verschenen die reflecteren op het functioneren van de rechtsstaat. Daarin groeit de erkenning dat naast ‘institutionele waarborgen’ (de staatsrechtelijke *checks and balances* tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) ook ‘niet-institutionele waarborgen’ (tegenmachten die voortkomen uit de maatschappij) essentieel zijn voor het behoud ervan. Hoewel de media daarin nadrukkelijk als zodanige tegenmacht worden erkend, blijft grotendeels onbeantwoord welke functie(s) zij binnen de rechtsstaat vervullen.

Zo vroeg de toenmalige Tweede Kamervoorzitter Khadija Arib de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië-commissie) in februari 2021 welke wetten of praktijken ertoe hebben bijgedragen dat macht en tegenmacht onvoldoende hebben gefunctioneerd tijdens het toeslagenschandaal.¹ In haar advies van oktober 2021 antwoordde de Venetië-commissie dat “het handhaven van de rechtsstaat niet alleen gaat over instellingen en formele wettelijke waarborgen, maar ook over het in stand houden van een gunstig klimaat voor de rechtsstaat door middel van de politieke en juridische cultuur binnen de samenleving”.² Deze opvatting heeft ook haar weerslag gevonden in de geactualiseerde *Rule of Law Checklist* (2025) van de commissie.³ Daarin worden de media – anders dan in de vorige versie uit 2016 – aangemerkt als een zelfstandige, niet-institutionele maatstaf bij de beoordeling van de rechtsstaat.⁴

De Staatscommissie rechtsstaat, ingesteld nadat het toeslagenschandaal had blootgelegd dat het systeem van *checks and balances* ernstig tekortschoot,⁵ sluit aan bij deze brede rechtsstaatbenadering. In haar eindverslag *De gebroken belofte van de rechtsstaat* (2024) concludeert zij dat de rechtsstaat “alleen effectief [kan] zijn als de overheid én de samenleving hem voldoende dragen”.⁶ Daarbij verwijst de staatscommissie naar het advies *Een sterkere rechtsstaat* (2020) van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), waarin wordt gesteld dat “niet alleen instituties de rechtsstaat dragen, maar ook mensen deze vormgeven: politici, bestuurders, ambtenaren, rechters, journalisten en óók gewone mensen, individueel of als onderdeel van de *civil society*”.⁷ Ondanks deze erkenning constateert hoogleraar rechtsfilosofie Ronald Tinnevelt dat de nadruk in het eindverslag uiteindelijk vooral ligt op de staatsmachten (de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) en veel minder op maatschappelijke actoren (journalisten en ‘gewone’ mensen).⁸

Dit patroon van erkenning zonder uitwerking keert in meerdere rapporten en adviezen terug. Zo erkent de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening in het rapport *Blind voor mens en recht* (2024) dat de media weliswaar een onthullende rol hebben

¹ Venetië-commissie, *Opinion on the Legal Protection of Citizens in the Netherlands* 2021, p. 3.

² Venetië-commissie, *Opinion on the Legal Protection of Citizens in the Netherlands* 2021, p. 8.

³ Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025, p. 5.

⁴ Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025, p. 6, 30-32; Vgl. Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2016; Zie ook Lo Nardo, *Verfassungsblog* 14 januari 2026.

⁵ Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 6; Zie ook *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 12 (Motie van de leden Omtzigt en Van Dam).

⁶ Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 20, voetnoot 51.

⁷ ROB 2020, p. 70.

⁸ Tinnevelt 2025, p. 155; Zie ook Tinnevelt 2022, p. 418-420.

gespeeld bij het blootleggen van misstanden rondom toeslagenfraude,⁹ maar concludeert zij tevens dat de context waarbinnen het schandaal kon ontstaan breder is dan de staatsmachten alleen: “Ook journalisten hebben in de berichtgeving en hoeveelheid aandacht rondom fraudebestrijding een rol gespeeld in de verharding van het politieke en maatschappelijke klimaat”. Tegelijk acht zij zich “niet in de positie om aanbevelingen te doen over de invulling van het werk van journalisten”.¹⁰ Dit wordt bevestigd in het rapport *Aandacht voor media* (2024) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): hoewel de WRR constateert dat naast Kamerleden ook journalisten de verharding van het fraudebeleid hebben aangejaagd met ingrijpende gevolgen voor de samenleving, stuit de roep om verantwoording op weerstand vanwege hun vrije en onafhankelijke positie.¹¹ In de praktijk wordt deze verantwoordelijkheid primair ingevuld als zelfregulering,¹² waarbij media zich rekenschap geven van de repercussies van hun werk via professionele codes en normen.¹³ Dit terughoudende patroon brengt, ondanks het belang van journalistieke vrijheid, een blinde vlek met zich mee: erkend wordt weliswaar dat journalisten een belangrijke rol spelen in de rechtsstaat, maar onbeantwoord blijft welke functie(s) zij daarin vervullen.

Dat daaraan weinig aandacht wordt besteed, is verklaarbaar. In zijn recente oratie *De maatschappelijke rechtsstaat* (2026) betoogt hoogleraar rechtssociologie Marc Hertogh dat het denken over de rechtsstaat – in tegenstelling tot de democratie – lange tijd te eenzijdig gericht is geweest op de “formele instituties van de overheid”, waardoor de rol van “maatschappelijke organisaties en instellingen” daarin onderbelicht is gebleven.¹⁴ Dit geldt ook voor de journalistiek, die zowel in wetenschappelijke literatuur als in juridische bronnen primair wordt benaderd vanuit een *democratisch* perspectief. Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) herhaaldelijk “de vitale rol van de pers als publieke waakhond in een democratische samenleving” in zijn rechtspraak benadrukt.¹⁵ Dit wordt stelselmatig gekoppeld aan de essentiële taken van journalisten om informatie en ideeën te verspreiden over alle zaken van publiek belang.¹⁶ Daarnaast worden in het WRR-rapport *Aandacht voor media* (2024), op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek,¹⁷ drie democratische functies van de pers onderscheiden: de informatie-, de forum- en de controlefunctie.¹⁸ Hierbij wordt expliciet genoemd dat “het EHRM in zijn jurisprudentie beginselen heeft ontwikkeld, die sterk corresponderen met deze drie functies”.¹⁹ Deze functies vinden ook hun weerslag in wetgeving en zelfregulering. In de Mediawet is de publieke mediaopdracht gericht op het verzorgen van een media-aanbod dat voorziet in de democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving en bijdraagt aan informatievoorziening, meningsvorming en publiek debat.²⁰ De

⁹ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 451-452.

¹⁰ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 79.

¹¹ WRR 2024, p. 54.

¹² Zie bijv. IFJ, *Bordeaux Declaration* 1954; Raad voor de Journalistiek 2026.

¹³ WRR 2024, p. 55.

¹⁴ Hertogh 2026, p. 8-9.

¹⁵ Zie o.a. EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88, *Observer & Guardian t. het Verenigd Koninkrijk*, par. 59; EHRM 23 september 1994, nr. 15890/89, *Jersild t. Denemarken*, par. 31.

¹⁶ Zie o.a. EHRM 29 maart 2001, nr. 38432/97, *Thoma t. Luxemburg*, par. 45; EHRM 25 juni 2002, nr. 51279/99, *Colombani e.a. t. Frankrijk*, par. 55.

¹⁷ Zie literatuurlijst WRR 2024, p. 184-214.

¹⁸ WRR 2024, p. 43.

¹⁹ WRR 2024, voetnoot 77.

²⁰ Art. 2.1 Mediawet 2008.

Code van de Raad voor de Journalistiek positioneert vrijheid van informatie en meningsuiting als fundamentele voorwaarden voor een democratische samenleving en draagt journalisten op het publiek te informeren over zaken van maatschappelijk belang.²¹

Deze nadrukkelijke focus op de functies van journalisten binnen de *democratie* beantwoordt echter niet de vraag welke functies zij vervullen binnen de *rechtsstaat*. Democratie en rechtsstaat zijn weliswaar nauw verbonden, maar kunnen niet als synoniemen worden beschouwd: zij dienen verschillende, zij het complementaire, doelen.²² Waar democratie zich primair richt op de legitimatie van macht via meerderheidsbesluitvorming, ziet de rechtsstaat op de begrenzing van diezelfde macht ter bescherming van minderheden.²³ Het perspectief bepaalt daarmee de functies: wie de journalistiek uitsluitend vanuit de democratie beoordeelt, schrijft haar functies toe die zijn gericht op geïnformeerde meerderheidsbesluitvorming – niet op de begrenzing van diezelfde, democratisch gelegitimeerde, macht.

Tegen deze achtergrond is het dan ook weinig verrassend dat de ROB constateert dat het ‘rechtsstatelijk besef’ binnen (onder andere) de media soms gebrekkig is ontwikkeld, wat kan leiden tot een zogenoemd ‘rechtsstatelijk tekort’.²⁴ Met andere woorden: journalisten begrijpen hun professionele identiteit grotendeels in relatie tot de democratie en in mindere mate tot de rechtsstaat. Dit is echter geen eigenaardigheid van de journalistiek zelf, maar veeleer een logisch gevolg van het bredere discours: wetenschappelijke literatuur, EHRM-jurisprudentie, wetgeving en zelfregulering benaderen de journalistiek overwegend vanuit een democratisch perspectief, waardoor een rechtsstatelijke duiding ervan onderbelicht blijft. Er is dan ook sprake van een wisselwerking: het discours vormt de professionele identiteit van journalisten en die identiteit reproduceert het discours.

Dit heeft niet alleen theoretische, maar ook praktische gevolgen. Volgens Michael Meyer-Resende, uitvoerend directeur van Democracy Reporting International, dragen journalisten bij aan de weerbaarheid van de rechtsstaat door juridische vraagstukken te vertalen naar begrijpelijke verhalen.²⁵ Wanneer zij daarin tekortschieten, kan dit het publieke begrip van en draagvlak voor de rechtsstaat verzwakken. Hertogh spreekt in dit verband van een “overtuigingscrisis van de rechtsstaat”: burgers vinden het normatieve verhaal van de rechtsstaat niet langer overtuigend en ervaren haar als te abstract en onvoldoende relevant voor hun dagelijks leven.²⁶ Hij betoogt dat maatschappelijke organisaties en instellingen in de “rechtsstatelijke tussenruimte tussen overheid en burger” een sleutelrol vervullen bij het bestrijden van deze crisis, doordat zij de abstracte rechtsstaat concreet, herkenbaar en toegankelijk maken.²⁷ Deze scriptie betoogt dat de journalistiek een belangrijke positie inneemt in die tussenruimte en onderzoekt welke functie(s) zij daarin vervult.

Die functie(s) zijn namelijk nog niet geformuleerd – anders dan de democratische functies van de journalistiek, die in wetenschappelijke literatuur, EHRM-jurisprudentie,

²¹ Raad voor de Journalistiek 2026, p. 7; Zie bijv. ook NRC Handelsblad 2017, p. 7.

²² Krygier 2021, p. 408-409.

²³ Belinfante & de Reede 2020, p. 10-11.

²⁴ ROB 2020, p. 14.

²⁵ Meyer-Resende, *Verfassungsblog* 15 november 2019.

²⁶ Hertogh 2026, p. 7.

²⁷ Hertogh 2026, p. 9, 15.

wetgeving en zelfregulering uitvoerig zijn uitgewerkt.²⁸ Een rechtsstatelijke tegenhanger daarvan ontbreekt, ook al wordt de journalistiek in rapporten en adviezen in toenemende mate erkend als essentieel onderdeel van de rechtsstaat.²⁹ In de academische literatuur is immers slechts één publicatie gevonden die expliciet ingaat op de relatie tussen de pers en de rechtsstaat, namelijk die van hoogleraar recht en communicatie Erin Carroll. Zij stelt daarin dat “hoewel een handvol boeken, artikelen, rapporten en websites de relatie tussen de pers en de rechtsstaat benoemen, is de wijze waarop de pers kan bijdragen aan de rechtsstaat (...) nog niet diepgaand onderzocht of beschreven”.³⁰ Haar analyse vormt een eerste aanzet tot theorievorming, maar is toegespitst op het rechtssysteem en mediasysteem van de Verenigde Staten en laat de Europese en Nederlandse context onbesproken. Deze scriptie beoogt bij te dragen aan deze theorievorming. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: *In hoeverre dienen en op welke wijze kunnen de democratische functies van de journalistiek theoretisch worden aangevuld vanuit rechtsstatelijk perspectief?*

Terminologie en afbakening

Aangezien er slechts beperkt onderzoek is gedaan naar de rol van journalistiek binnen de rechtsstaat, vereist de centrale vraag een zorgvuldige afbakening langs drie elementen.

Het object van studie is de ‘journalistiek’ als professionele institutie,³¹ waarbij de journalist wordt begrepen als een actor die handelt binnen dit instituut. Omdat het beroep van journalist in Nederland niet wettelijk is beschermd en een eenduidige juridische definitie ontbreekt,³² zou elke ‘gewone’ burger op sociale media ook onder deze noemer kunnen vallen. Om de omvang van het onderzoek te beperken, is gekozen voor een formele benadering. De journalist wordt primair gedefinieerd aan de hand van een professionele status, zoals een dienstverband of structurele freelancepositie bij een publieke omroep of mediabedrijf.

Het perspectief van de analyse wordt gevormd door het onderscheid tussen de democratie en de rechtsstaat. Het perspectief is daarbij zowel theoretisch als normatief van aard. Theoretisch, omdat het onderzoek beoogt te verklaren hoe de verhouding tussen journalistiek en rechtsstaat conceptueel kan worden begrepen. Normatief, omdat het onderzoek tevens beoogt te beargumenteren hoe die verhouding zou kunnen worden begrepen. In dit verband zijn de begrippen ‘democratie’ en ‘rechtsstaat’ wat filosoof W.B. Gallie aanduidt als ‘*essentially contested concepts*’: begrippen die op verschillende manieren kunnen worden beschreven, waardoor er geen eenduidige betekenis vast te stellen is die door iedereen als de juiste wordt erkend.³³ Daarom zullen deze begrippen gedefinieerd moeten worden.³⁴ Voor nu is van belang dat wordt aangesloten bij een maatschappelijke benadering: niet alleen politici, bestuurders en rechters, maar ook journalisten en ‘gewone’ mensen worden beschouwd als dragers van zowel de democratie als de rechtsstaat.

²⁸ Zie o.a. Schultz 1998; WRR 2024; EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88, *Observer & Guardian t. het Verenigd Koninkrijk*, par. 59; Art. 2.1 Mediawet; Raad voor de Journalistiek 2026, p. 7.

²⁹ Zie o.a. Europese Commissie, *Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie* 2019, p. 2, 6; ROB 2020, p. 23, 70; Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025, p. 30-32.

³⁰ Carroll 2025, p. 22.

³¹ Synoniemen zijn de ‘pers’ en ‘(nieuws)media’.

³² Van den Braak, *parlement.com* 6 augustus 2021.

³³ Gallie 1956; Waldron 2002.

³⁴ Zie hiervoor paragraaf 1.2.

Tot slot is het beoogde resultaat van het onderzoek de ‘functies’ die aan de journalistiek kunnen worden toegeschreven vanuit het rechtsstatelijke perspectief. Er is gekozen voor ‘functies’, en niet bijvoorbeeld ‘verwachtingen’,³⁵ omdat deze terminologie aansluit bij het bestaande democratische discours over journalistiek, waarin wordt gesproken over de informatie-, forum- en controlefunctie. Daarmee wordt een conceptuele brug geslagen tussen het democratische en het rechtsstatelijke perspectief – het perspectief dat bepaalt welke functies zichtbaar worden (en welke niet).

Methode en opbouw

Deze scriptie is in de kern een ‘theorie-ontwikkellend onderzoek’: onderzoek dat, op basis van bestudering van bestaande bronnen, bijdraagt aan de ontwikkeling of aanscherping van een leerstuk of conceptueel kader.³⁶ Concreet beoogt deze scriptie de gangbare, op democratie georiënteerde, typologie van journalistieke functies aan te vullen vanuit het perspectief van de rechtsstaat. Hierbij valt op te merken dat dit onderzoek geen standaard juridisch onderzoek omvat, maar een interdisciplinaire benadering volgt: het combineert inzichten uit het staatsrecht met inzichten uit communicatie- en mediawetenschappen.

Bovendien is deze theorievorming zowel beschrijvend als normatief van aard: de democratische functies van de journalistiek worden niet alleen uiteengezet, maar er wordt tevens beargumenteerd dat een aanvulling daarop vanuit rechtsstatelijk perspectief zowel nuttig als noodzakelijk is én hoe die aanvulling er inhoudelijk uit zou kunnen zien. Deze laatste formulering – ‘kunnen’ en niet ‘moeten’ – is bewust gekozen, omdat de rol van journalistiek in de rechtsstaat nog beperkt is onderzocht en daardoor verschillende benaderingen mogelijk zijn. Door expliciet te reflecteren op de gemaakte keuzes wordt beoogd een zo evenwichtig en transparant mogelijk theoretisch kader te ontwikkelen. Hiertoe wordt een literatuuronderzoek verricht, dat wordt ingekleurd door jurisprudentieanalyse.³⁷ Een specifieke methodologische verantwoording van de selectie en het gebruik van de geraadpleegde bronnen is telkens opgenomen in de inleiding van het desbetreffende hoofdstuk.³⁸

Er zijn drie hoofdstukken die bewegen van uiteenzetting naar aanvulling naar toepassing. Hoofdstuk 1 zet uiteen hoe de drie democratische functies van de journalistiek zijn verankerd in wetenschappelijke literatuur en EHRM-jurisprudentie en legt daarmee de lacunes bloot die ontstaan wanneer uitsluitend het democratische perspectief bepaalt welke functies aan de journalistiek worden toegeschreven. Hoofdstuk 2 vult deze lacunes aan: aan de hand van de concepten ‘*jurisgenesis*’ en ‘literaire verbeelding’, zoals ontwikkeld door rechtsgeleerde Robert Cover en filosoof Martha Nussbaum, worden twee rechtsstatelijke functies geformuleerd en in verhouding geplaatst tot de bestaande democratische functies. Hoofdstuk 3 past deze functies toe op de verslaggeving rondom de Toeslagenaffaire als illustratieve casus, teneinde te laten zien wat een rechtsstatelijk perspectief concreet toevoegt aan zowel de journalistieke praktijk als de wetenschappelijke analyse daarvan.

³⁵ Zoals gehanteerd door bijv. Tinnevelt 2025, p. 154, 156.

³⁶ Onderzoeksplan opgesteld aan de hand van Snel 2017, Van Hoecke 2010, en Flyvbjerg 2006.

³⁷ Enerzijds is gezocht via de Leiden University Catalogue, Legal Intelligence en Google Scholar aan de hand van zoektermen die centraal staan in de afzonderlijke hoofdstukken. Anderzijds is voortgebouwd op de literatuurlijsten van de geraadpleegde bronnen, waarbij relevante werken zijn getraceerd via de daarin opgenomen verwijzingen.

³⁸ Zie nadere toelichting in paragraaf 1.1, 2.1 en 3.1.

Hoofdstuk 1 – Waarom het democratisch perspectief tekortschiet

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de democratische functies van de journalistiek vanuit rechtsstatelijk perspectief dienen te worden aangevuld. Daartoe wordt in paragraaf 1.2 allereerst het onderscheid tussen democratie en rechtsstaat afgebakend aan de hand van staatsrechtelijke handboeken.³⁹ Daarna wordt de stap gemaakt naar maatschappelijke opvattingen over beide begrippen, waarbij voor de democratie wordt aangesloten bij *The Structural Transformation of the Public Sphere* (1962) van filosoof Jürgen Habermas en voor de rechtsstaat bij Hertoghs oratie *De maatschappelijke rechtsstaat* (2026).⁴⁰ In paragraaf 1.3 wordt vervolgens ingezoomd op de pers als maatschappelijke actor, aan de hand van *Reviving the Fourth Estate* (1998) van mediawetenschapper Julianne Schultz, dat een historisch inzicht biedt in de veranderende rol van de journalistiek vanaf de Verlichting tot het einde van de twintigste eeuw.⁴¹

Voortbouwend op het voorgaande worden in paragraaf 1.4 de drie democratische functies van de journalistiek – de informatie-, forum- en controlefunctie – uiteengezet. Het doel is te laten zien hoe deze functies zijn geworteld in een democratisch perspectief, waardoor zichtbaar wordt hoe het gehanteerde perspectief bepaalt welke functies aan de journalistiek worden toegeschreven én welke niet. De drie functies worden daartoe in twee stappen geanalyseerd. Ten eerste vanuit de wetenschappelijke literatuur, waarbij met name wordt aangesloten bij het WRR-rapport *Aandacht voor media* (2024), omdat het, op basis van uitgebreid literatuuronderzoek,⁴² een synthese biedt van inzichten uit academische publicaties en beleidsstukken over de rol en functies van de media in de democratie. Ten tweede wordt onderzocht hoe deze functies tot uitdrukking komen in de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Voor deze analyse is gebruikgemaakt van het arrestenoverzicht *Freedom of Expression, the Media and Journalists: Case-law of the ECtHR* (2024).⁴³ Aan de hand van de zoektermen ‘public watchdog’ en ‘critical reporting’ zijn tien uitspraken geselecteerd.⁴⁴ Opvallend is dat in veel van deze uitspraken werd verwezen naar vier oudere arresten, die als gezaghebbende precedents fungeren – deze zijn eveneens geanalyseerd.⁴⁵ Op basis van deze tweedelige analyse wordt in paragraaf 1.5 het nut en de noodzaak van een rechtsstatelijk perspectief op de journalistiek beargumenteerd.

³⁹ Zie Belinfante & de Reede 2020; Voermans 2023.

⁴⁰ Zie Habermas (1962) 1991; Hertogh 2026.

⁴¹ Zie Schultz 1998.

⁴² Zie WRR 2024, p. 184-214.

⁴³ Zie Voorhoof e.a. 2024.

⁴⁴ Zie EHRM 26 april 1995, nr. 15974/90, *Prager & Oberschlick t. Oostenrijk*; EHRM (GK) 27 maart 1996, nr. 17488/90, *Goodwin t. het Verenigd Koninkrijk*; EHRM 11 januari 2000, nr. 31457/96, *News Verlags GmbH t. Oostenrijk*; EHRM 29 maart 2001, nr. 38432/97, *Thoma t. Luxemburg*; EHRM 25 juni 2002, nr. 51279/99, *Colombani e.a. t. Frankrijk*; EHRM 21 juli 2005, nr. 23472/03, *Grinberg t. Rusland*; EHRM 25 april 2006, nr. 77551/01, *Dammann t. Zwitserland*; EHRM 25 april 2006, nr. 69698/01, *Stoll t. Zwitserland*; EHRM 21 september 2006, nr. 73604/01, *Monnat t. Zwitserland*; EHRM 7 juni 2007, nr. 1914/02, *Dupuis e.a. t. Frankrijk*.

⁴⁵ Zie EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*; EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82, *Lingens t. Oostenrijk*; EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88, *Observer & Guardian t. het Verenigd Koninkrijk*; EHRM 23 september 1994, nr. 15890/89, *Jersild t. Denemarken*.

1.2 Democratie, rechtsstaat en maatschappelijke actoren

1.2.1. Democratie en rechtsstaat

Hoewel de begrippen ‘democratie’ en ‘rechtsstaat’ vaak in één adem worden genoemd, betreffen het wezenlijk verschillende concepten die op gespannen voet met elkaar kunnen staan.⁴⁶ Zoals reeds aangekaart, zijn beide begrippen zogeheten ‘*essentially contested concepts*’, waarvoor geen eenduidige, algemeen aanvaarde definitie bestaat.⁴⁷ Desalniettemin is het voor de doeleinden van deze scriptie noodzakelijk beide begrippen te omschrijven, teneinde de rol van de journalistiek ten opzichte van elk daarvan te kunnen duiden.

In deze scriptie wordt democratie begrepen als een staatsvorm die primair gericht is op politieke gelijkheid en de invloed van burgers op het staatsbestuur via meerderheidsbesluitvorming.⁴⁸ Politicoloog Robert Dahl beschrijft dat dit streven alleen kan worden verwezenlijkt wanneer aan bepaalde basisvoorwaarden wordt voldaan, te weten: gekozen gemachtigden; vrije, eerlijke en regelmatige verkiezingen; vrijheid van meningsuiting; toegang tot alternatieve informatiebronnen; vrijheid van vereniging; en inclusieve burgerrechten.⁴⁹ Bij de verwezenlijking van de vrijheid van meningsuiting en de toegang tot alternatieve informatiebronnen vervult de journalistiek duidelijk een cruciale rol. Door feiten, meningen en ideeën te verzamelen, selecteren en verspreiden, maakt zij het mogelijk dat uiteenlopende perspectieven zichtbaar worden en burgers toegang hebben tot onafhankelijke en pluriforme informatie, op basis waarvan zij hun politieke opvattingen kunnen vormen en op geïnformeerde wijze kunnen deelnemen aan democratische besluitvorming. Het ontbreken van deze voorwaarden ondermijnt daarmee de effectieve participatie van burgers en hun vermogen om invloed uit te oefenen op de politieke agenda, elementen die volgens Dahl constitutief zijn voor het functioneren van een democratie.⁵⁰

De rechtsstaat daarentegen is primair gericht op het begrenzen van politieke macht en het beschermen van individuen en minderheden tegen willekeur.⁵¹ Tot de klassieke kernbeginselen behoren het legaliteitsbeginsel, de scheiding der machten, onafhankelijke rechtspraak en grondrechtenbescherming.⁵² Deze waarborgen beogen te verzekeren dat overheidsoptreden niet alleen democratisch gelegitimeerd is, maar tevens gebonden blijft aan het recht. Hierin schuilt tegelijk de spanning tussen beide begrippen: waar de democratie de wil van de meerderheid als bron van legitimiteit beschouwt, stelt de rechtsstaat grenzen aan diezelfde meerderheid ter bescherming van minderheden en individuele rechten.⁵³ Anders dan bij de door Dahl geformuleerde voorwaarden voor democratie, volgt uit de kernbeginselen van de rechtsstaat minder evident welke rol de journalistiek daarin vervult. De scheiding der machten, zoals oorspronkelijk geformuleerd door Charles de Montesquieu, heeft immers primair betrekking op de onderlinge verhouding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht, en niet op actoren buiten het staatsbestel.⁵⁴ Hoewel de pers in sommige contexten wordt aangeduid als

⁴⁶ Krygier 2021, p. 408.

⁴⁷ Gallie 1956; Waldron 2002.

⁴⁸ Belinfante & de Reede 2020, p. 10; Zie ook Krygier 2021, p. 409.

⁴⁹ Dahl 2020, p. 85-86; Zie ook Voermans 2023, p. 105.

⁵⁰ Dahl 2020, p. 92.

⁵¹ Belinfante & de Reede 2020, p. 11; Zie ook Krygier 2021, p. 409.

⁵² Belinfante & de Reede 2020, p. 11; Zie ook Voermans 2023, p. 136-137.

⁵³ Ook wel de ‘tirannie van de meerderheid’ zoals geïntroduceerd door De Tocqueville (1835) (1840) 2012.

⁵⁴ Montesquieu (1758) 1995, p. 326; Zie ook Voermans 2023, p. 517-519.

‘public watchdog’ of ‘Fourth Estate’ (Vierde Macht), past zij niet vanzelfsprekend binnen deze staatsrechtelijke structuur.⁵⁵ Het verschil in de plaats van niet-institutionele actoren, zoals de pers, in enerzijds de democratie en anderzijds de rechtsstaat wordt nader besproken in de volgende paragraaf.

1.2.2. Maatschappelijke actoren

Filosofen, zoals Alexis de Tocqueville,⁵⁶ benadrukten halverwege de negentiende eeuw al het belang van de betrokkenheid en de vereniging van vrije burgers voor het functioneren van een democratie.⁵⁷ Voor Tocqueville fungeert de pers dan ook primair als het verbindende middel waarmee geïsoleerde vrije burgers zich kunnen verenigen en waarmee de publieke opinie in de maatschappij kan worden gesmeed en beïnvloed.⁵⁸ Jürgen Habermas bouwt eind twintigste eeuw voort op dit klassieke denken door de nadruk te leggen op de ‘publieke sfeer’ als de vitale tussenruimte waar het maatschappelijk middenveld en de staat elkaar ontmoeten.⁵⁹ Binnen deze ‘publieke sfeer’ zijn “niet alleen staatsorganen, maar ook alle maatschappelijk invloedrijke instituties betrokken bij het proces waarin maatschappelijke macht wordt omgezet in politieke macht”.⁶⁰ Habermas kent de pers als ‘Vierde Macht’ een actievere rol toe dan Tocqueville. Waar de pers aanvankelijk fungeerde als een commercieel doorgeefluik van feitelijke nieuwsberichten, is zij volgens Habermas historisch geëvolueerd tot een instituut voor ‘critical reasoning’.⁶¹ In zijn visie vervult de journalistiek daarmee niet louter de functie van spiegel van de samenleving, maar treedt zij op als noodzakelijke aanjager van open, inclusieve en kritisch-rationele publieke discussie – wat hij beschouwt als het fundament van democratische legitimiteit.⁶²

Hier staat tegenover dat de rechtsstaat nog grotendeels wordt begrepen vanuit een formele benadering, zoals Hertogh betoogt in zijn oratie *De maatschappelijke rechtsstaat* (2026).⁶³ Tegelijkertijd wijst hij erop dat deze benadering een onvolledig beeld geeft, omdat de rechtsstaat mede vorm krijgt buiten formele staatsrechtelijke instituties.⁶⁴ Dit laatste uitgangspunt wordt in deze scriptie als gegeven aanvaard, mede gelet op de toenemende erkenning daarvan in literatuur, rapporten en adviezen.⁶⁵ Zo schreef de WRR al in het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (2002) dat één van de belangrijkste voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat een “levendige *civil society*” omvat.⁶⁶ De vraag is nu voornamelijk welke rol zij vervullen. De WRR geeft hier een eerste antwoord op. In de eerste plaats vindt een groot deel van de internalisering en uitvoering van rechtsstatelijke normen, zoals kennis van en respect voor het recht, plaats binnen de *civil society*, onder meer via

⁵⁵ Van der Wilk 2009, p. 15.

⁵⁶ Zie ook Hertogh 2026, p. 8.

⁵⁷ De Tocqueville (1835) (1840) 2012, Boek II, Tweede deel, hoofdstuk v en vii.

⁵⁸ Zie RMO 2003, p. 162.

⁵⁹ Habermas (1962) 1991, p. 23.

⁶⁰ Habermas (1962) 1991, p. 230.

⁶¹ Habermas (1962) 1991, p. 29-30, 133-134, 181; Zie ook Schultz 1998, p. 15.

⁶² Habermas (1962) 1991, p. 138-139.

⁶³ Hertogh 2026, p. 2.

⁶⁴ Hertogh 2026, p. 3-4, 7-8.

⁶⁵ Zie o.a. Europese Commissie, *Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie* 2019, p. 7; Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025, p. 30-32; ROB 2020, p. 23, 70; Krommendijk & Tinnevelt 2024; Hertogh 2026.

⁶⁶ WRR 2002, p. 10.

onderwijs, media en maatschappelijke organisaties.⁶⁷ In de tweede plaats fungeert de *civil society* als een “leerschool voor burgerschap”, waarin burgers vaardigheden ontwikkelen om hun belangen te vormen, te organiseren en te articuleren.⁶⁸ In de derde plaats vervult zij een rol in maatschappelijke mobilisatie, waarbij conflicten worden gekanaliseerd en polarisatie kan worden tegengegaan.⁶⁹ Tot slot draagt de *civil society* bij aan de rechtsstaat doordat burgers zich vrijwillig binden aan gedeelde normen en zich actief committeren aan de samenleving. Door deze zelfbinding ontstaat een informele rechtsorde die formele regelgeving aanvult, ondersteunt en soms zelfs richting geeft.⁷⁰

Samengevat functioneren niet-institutionele actoren als schakel tussen formeel recht en sociale praktijken. Dit kan worden begrepen als de “rechtsstatelijke tussenruimte tussen overheid en burger” waarover Hertogh spreekt in zijn oratie: de ruimte waarin maatschappelijke actoren en instituties, zoals de journalistiek, abstracte rechtsnormen vertalen naar concreet handelen, machtsuitoefening controleren en bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen in de rechtsstaat.⁷¹ Om de positie van de journalistiek binnen deze tussenruimte nader te duiden, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de ontwikkeling van de pers als ‘Vierde Macht’ enerzijds en de beroepsidentiteit van de journalist van doorgeefluik tot democratische waakhond anderzijds.

1.3 De journalistiek als democratisch instituut

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat de scheiding der machten zich primair richt op de verhouding tussen staatsmachten en geen vanzelfsprekende plaats biedt aan actoren buiten het staatsbestel. Desalniettemin heeft de pers in de loop der tijd een positie verworven die functioneel aansluit bij deze staatsrechtelijke structuur: zij wordt niet voor niets aangeduid als de ‘Vierde Macht’.

Schultz beschrijft in *Reviving the Fourth Estate* (1998) dat de term zijn oorsprong vindt in de achttiende eeuw en aanvankelijk verwees naar de perstribune (*reporters’ gallery*) in het Engelse parlement, waar journalisten verslag deden van politieke debatten.⁷² In de loop van de negentiende eeuw ontwikkelde deze feitelijke aanduiding zich tot een breder normatief ideaal. Mede onder invloed van de Verlichting groeide het besef van het belang van de vrijheid van meningsuiting en toegang tot informatie, waardoor de pers de status van ‘*watchdog*’ kreeg: “het oog, het oor en de tong van het volk. Het is de zichtbare uiting, zo niet de stem van de democratie”.⁷³ In deze hoedanigheid wordt de pers primair begrepen als instituut dat burgers informeert en machtsuitoefening zichtbaar maakt.

⁶⁷ WRR 2002, p. 134; Vgl. Habermas (1962) 1991, p. 134-139: maatschappelijke macht wordt in de ‘publieke sfeer’ omgezet in politieke macht via kritisch-rationele publieke discussie, waaraan media als onmisbaar communicatief kanaal deelnemen.

⁶⁸ WRR 2002, p. 135; Vgl. De Tocqueville (1835) (1840) 2012, Boek II, Tweede deel, hoofdstuk v en vii: verenigingen leren burgers verantwoordelijkheid te nemen, samen te werken en actief deel te nemen aan het publieke leven.

⁶⁹ WRR 2002, p. 135.

⁷⁰ WRR 2002, p. 135.

⁷¹ Hertogh 2026, p. 7, 9, 15.

⁷² Schultz 1998, p. 25-26.

⁷³ Stead 1886, p. 656, 667.

Met deze ontwikkeling ontstond een spanning. Oorspronkelijk had de term ‘Vierde Macht’ betrekking op de pers als instituut, niet op de individuele journalist.⁷⁴ In de achttiende eeuw vormde dit geen probleem, omdat kranten veelal het directe product waren van één persoon en de autonomie van journalisten beperkt was.⁷⁵ Naarmate de journalistiek in de negentiende eeuw professionaliseerde, onder meer door opkomst van specifieke vaardigheden zoals stenografie,⁷⁶ ontstond een duidelijker onderscheid tussen de pers als organisatie en de journalist als beroepsgroep.⁷⁷ Mede hierdoor verschoof de invulling van de ‘*watchdog*’-functie steeds meer naar het niveau van individuele journalisten.⁷⁸ Dit proces vond zijn definitieve doorbraak in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw toen verslaggeving over de Vietnamoorlog en Watergate het ideaalbeeld van de ‘heroïsche journalist’ vestigde: iemand die vanuit professionele autonomie en een kritische houding misstanden blootlegt en machtsmisbruik aan de kaak stelt.⁷⁹ Ook voor Nederland geldt dat vanaf die periode het ideaal van de autonome journalist als democratische waakhond dominant werd – daarvoor kenmerkte de Nederlandse journalistiek zich door een verzuilde stijl, waarbij de nieuwsmedia politieke en levensbeschouwelijke groepen ondersteunden.⁸⁰

Dit ideaalbeeld weerspiegelt een breder, normatief zelfbeeld van journalisten: de opvatting dat zij een onmisbare rol vervult binnen de democratische samenleving. Dit zelfbegrip is echter niet louter een kwestie van beroepsidentiteit, maar heeft tevens een theoretische en juridische verankering gekregen in de drie democratische functies die doorgaans aan de journalistiek worden toegeschreven: de informatie-, forum- en controlefunctie.⁸¹

1.4 De democratische functies van de journalistiek

Deze drie functies staan centraal in deze paragraaf. Het doel is te laten zien hoe het democratische perspectief, in zowel de wetenschappelijke literatuur als de jurisprudentie van het EHRM, bepaalt welke functies aan de journalistiek worden toegeschreven – en daarmee ook welke mogelijke functies buiten beeld blijven.

1.4.1. De informatiefunctie

1.4.1.1. Wetenschappelijke literatuur

In het rapport *Aandacht voor media* (2024) opent de WRR niet voor niets met de stelling dat “een democratie functioneert bij de gratie van geïnformeerde burgers”.⁸² Hoewel deze formulering enigszins absoluut is, benadrukt zij een belangrijk uitgangspunt: om betekenisvol deel te kunnen nemen aan democratische processen, zoals het vormen van een politieke voorkeur of het uitbrengen van een stem tijdens verkiezingen, moeten burgers voorzien worden van onafhankelijk geproduceerde en betrouwbare informatie over maatschappelijk relevante

⁷⁴ Curran 1991, p. 32.

⁷⁵ Schultz 1998, p. 34.

⁷⁶ Een schrijfmethode die het mogelijk maakt om even snel te schrijven als men spreekt.

⁷⁷ Schultz 1998, p. 35; Zie ook Habermas (1962) 1991, p. 182-184.

⁷⁸ Schultz 1998, p. 48.

⁷⁹ Schultz 1998, p. 44-45; Zie ook Herbert 1984, p. 273.

⁸⁰ Broersma 2011, p. 17-18, 20.

⁸¹ Zie WRR 2024, p. 43; Zie bijv. ook Adriaansen & Van Praag 2010, p. 266-267.

⁸² WRR 2024, p. 33.

vraagstukken.⁸³ Daarnaast is het voor democratische deliberatie belangrijk dat politieke partijen ruwweg over dezelfde feitelijke informatie beschikken, zoals de ernst van een pandemie of de oorzaken van klimaatverandering.⁸⁴

Deze formulering sluit aan bij de in paragraaf 1.2 gehanteerde democratieopvatting en bij de door Dahl geformuleerde basisvoorwaarden. Democratie veronderstelt immers dat burgers in staat zijn om op gelijke voet deel te nemen aan politieke besluitvorming,⁸⁵ maar die gelijkheid is louter schijn zonder toegang tot betrouwbare en onafhankelijke informatie. Dahl benadrukt dan ook dat burgers zonder dergelijke informatie niet in staat zijn de gevolgen van beleidsalternatieven te overzien en daardoor niet als “even gekwalificeerd” kunnen worden beschouwd om aan democratische besluitvorming deel te nemen.⁸⁶

1.4.1.2. EHRM-jurisprudentie

In het WRR-rapport wordt expliciet aangegeven dat “het EHRM in zijn jurisprudentie beginselen heeft ontwikkeld, die sterk corresponderen met deze drie [democratische] functies”.⁸⁷ Dit is veelzeggend: het EHRM – de rechterlijke instantie die het laatste woord heeft over de interpretatie van het EVRM – erkent uitdrukkelijk dat de pers een vitale rol vervult in de democratische samenleving.⁸⁸ Wanneer het EHRM de pers op deze wijze duidt, staat doorgaans de informatiefunctie centraal. Deze wordt gekoppeld aan de “essentiële taak van de pers om informatie en ideeën te verspreiden over alle aangelegenheden van publiek belang” en aan “het fundamentele recht van het publiek om deze informatie en ideeën te ontvangen”.⁸⁹

Deze overwegingen vinden hun grondslag in artikel 10 lid 1 EVRM, dat de vrijheid waarborgt om informatie en ideeën te ontvangen en te verspreiden zonder inmenging van overheidswege. Binnen dit kader vervult de pers de actieve dimensie: zij vergaart, selecteert en verspreidt informatie. Het publiek vervult de passieve dimensie: het heeft het recht deze informatie te ontvangen. Het EHRM kent aan beide dimensies een ruime bescherming toe.⁹⁰

1.4.2. De forumfunctie

1.4.2.1. Wetenschappelijke literatuur

Waar de informatiefunctie primair ziet op de verspreiding van feiten en ideeën, richt de forumfunctie zich op de voorwaarden waaronder burgers met elkaar in debat kunnen treden over deze informatie. De WRR omschrijft de media als ‘podium’ waarop uiteenlopende ideeën, belangen en perspectieven zichtbaar worden en met elkaar in dialoog treden.⁹¹ Binnen een pluriforme samenleving is het van belang dat dergelijke verschillen niet worden onderdrukt,

⁸³ Zie bijv. ook Aalberg & Curran 2012, p. 3, 189.

⁸⁴ WRR 2024, p. 35.

⁸⁵ Belinfante & de Reede 2020, p. 10; Zie ook Krygier 2021, p. 409.

⁸⁶ Dahl 2020, p. 39.

⁸⁷ WRR 2024, voetnoot 77.

⁸⁸ Zie o.a. EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88, *Observer & Guardian t. het Verenigd Koninkrijk*, par. 59; EHRM 23 september 1994, nr. 15890/89, *Jersild t. Denemarken*, par. 31.

⁸⁹ Zie o.a. EHRM 29 maart 2001, nr. 38432/97, *Thoma t. Luxemburg*, par. 45; EHRM 25 juni 2002, nr. 51279/99, *Colombani e.a. t. Frankrijk*, par. 55.

⁹⁰ Zie ook Raad van Europa, *Aanbeveling over de bescherming van journalistiek* 2016, par. 30.

⁹¹ WRR 2024, p. 45.

maar juist via het publieke debat tot uitdrukking komen.⁹² Opinions vanuit verschillende hoeken van de samenleving stromen via de pers terug naar het bredere publiek en bereiken politici, die deze opvattingen vervolgens kunnen meewegen in hun besluitvorming.⁹³ Hoewel de WRR ook aandacht besteedt aan individuele uitingen die op dit ‘podium’ worden gedeeld, ligt de nadruk van de forumfunctie op het ‘podium’ zelf.⁹⁴ Een goed functionerend mediasysteem voorkomt dat de publieke ruimte fragmenteert in van elkaar geïsoleerde echokamers.⁹⁵

Dit sluit aan bij de in paragraaf 1.2 beschreven opvatting van Habermas, die de ‘publieke sfeer’ omschreef als de vitale tussenruimte waar maatschappelijke macht wordt omgezet in politieke macht – een proces dat alleen kan slagen wanneer burgers in staat zijn een kritisch-rationeel debat te voeren over zaken van algemeen belang.⁹⁶ Dit correspondeert ook met Dahls basisvoorwaarden van vrijheid van meningsuiting, dat een publieke ruimte veronderstelt waarin uiteenlopende stemmen daadwerkelijk worden gehoord.⁹⁷

1.4.2.2. EHRM-jurisprudentie

De forumfunctie komt, zoals de informatiefunctie, in de jurisprudentie van het EHRM tot uitdrukking via artikel 10 lid 1 EVRM. Deze bepaling beschermt niet alleen informatie en ideeën die gunstig worden ontvangen of als onschuldig worden beschouwd, maar ook uitingen die “beledigen, shockeren of verontrusten”.⁹⁸ Volgens het EHRM zijn “pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid” essentiële kenmerken van een democratische samenleving, waarbij de pers een onmisbaar kanaal vormt voor de uitwisseling van deze informatie en ideeën.⁹⁹ Dit weerspiegelt het standpunt van Habermas dat democratische legitimiteit niet louter voortvloeit uit formele besluitvorming, maar uit de kwaliteit van de voorafgaande politieke deliberatie. Dit proces van publieke meningsvorming – waarin ook ideeën die “beledigen, shockeren of verontrusten” zijn toegelaten – zorgt voor de “presumptie van rationeel aanvaardbare resultaten”.¹⁰⁰

Het EHRM richt zich daarbij niet alleen op de inhoud van het debat, maar ook op het ‘podium’ waarop dit plaatsvindt. De genoemde uitgangspunten gelden niet uitsluitend voor de geschreven pers, maar strekken zich ook uit tot audiovisuele media.¹⁰¹ Vanwege hun potentieel grotere maatschappelijke impact kunnen aan journalisten zwaardere eisen worden gesteld ten aanzien van de wijze waarop zij het publieke debat vormgeven.¹⁰² Hierin ligt de overgang naar artikel 10 lid 2 EVRM besloten. Naarmate de invloed van journalisten op de publieke meningsvorming toeneemt, treden de “plichten en verantwoordelijkheden” die aan de uitoefening van de in het eerste lid gewaarborgde vrijheden zijn verbonden, nadrukkelijker op de voorgrond. Op deze verhouding wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

⁹² WRR 2024, p. 57; Zie ook Raad voor Cultuur 2026, p. 5.

⁹³ WRR 2024, p. 45.

⁹⁴ WRR 2024, p. 143.

⁹⁵ WRR 2024, p. 57.

⁹⁶ Habermas (1962) 1991, p. 230.

⁹⁷ Dahl 2020, p. 85-86.

⁹⁸ EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*, par. 49.

⁹⁹ EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82, *Lingens t. Oostenrijk*, par. 41.

¹⁰⁰ Prattico 2022, p. xiv (met ‘resultaten’ wordt hier bedoeld op de uitkomsten van besluitvorming door de democratisch verkozen wetgever).

¹⁰¹ EHRM 23 september 1994, nr. 15890/89, *Jersild t. Denemarken*, par. 31.

¹⁰² EHRM 21 september 2006, nr. 73604/01, *Monnat t. Zwitserland*, par. 68.

1.4.3. De controlefunctie

1.4.3.1. Wetenschappelijke literatuur

De WRR beschrijft de controlefunctie van de journalistiek als het monitoren van het handelen van overheden en bedrijven om misstanden, corruptie en falen zichtbaar te maken, zodat machtsdragers ter verantwoording kunnen worden geroepen.¹⁰³ Zoals in paragraaf 1.3 is uiteengezet, valt het ideaal van de pers als ‘Vierde Macht’ in belangrijke mate samen met deze controlerende rol: van meewerkende dienaar van de staat naar onafhankelijke en gelijkwaardige tegenspeler binnen het politieke systeem.¹⁰⁴ Hiervoor was echter een verschuiving vereist van louter feitelijke verslaggeving (*reporting*) naar actieve, diepgravende onderzoeksjournalistiek (*investigation*).¹⁰⁵

Waar de informatiefunctie en de forumfunctie, zoals beschreven in het voorgaande, duidelijk aansluiten bij de definitie van democratie uit paragraaf 1.2, ligt dat anders voor de controlefunctie. Zij sluit minder aan bij het democratische ideaal van zelfbestuur via meerderheidsbesluitvorming, en meer bij het doel van de rechtsstaat: het begrenzen van diezelfde, democratisch gelegitimeerde, macht ter bescherming van minderheden.¹⁰⁶ Dit wordt zichtbaar wanneer de controlefunctie wordt geplaatst naast de klassieke machtscheiding van Montesquieu.¹⁰⁷ De rechtsstaat is van oorsprong gericht op het begrenzen van staatsmacht via de institutionele verhouding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht – ook wel de *trias politica*. Het is dan ook veelzeggend dat de journalistiek in dit verband traditioneel wordt aangeduid als de ‘Vierde Macht’: de benaming verwijst rechtstreeks naar de *trias politica* en positioneert de journalistiek als een zelfstandige tegenmacht die daarop aansluit. Daarmee reikt de controlefunctie verder dan de democratie alleen, zij houdt direct verband met één van de kernbeginselen van de rechtsstaat.

1.4.3.2. EHRM-jurisprudentie

Zoals blijkt uit paragraaf 1.4.1.2 en 1.4.2.2 verbindt het EHRM aan “de vitale rol van de pers in een democratische samenleving” ruime journalistieke vrijheden onder artikel 10 lid 1 EVRM. Wanneer de focus echter verschuift naar het concrete handelen van de journalist in het geding, verandert ook het perspectief van het EHRM. In deze context benadrukt het EHRM dat de uitoefening van die ruime journalistieke vrijheden dient plaats te vinden in overeenstemming met de “plichten en verantwoordelijkheden” uit artikel 10 lid 2 EVRM.

Uit de geanalyseerde jurisprudentie volgt dat journalisten slechts bescherming genieten voor zover zij handelen in overeenstemming met de eisen van “*the ethics of journalism*”. Dit is op zijn minst opmerkelijk: journalistieke ethiek is daarmee niet louter een kwestie van professionele zelfregulering, maar bevat juridisch relevante normen waaraan rechters het handelen van individuele journalisten kunnen toetsen. De beroepsnormen van de journalistiek krijgen zo een juridisch afdwingbare dimensie. Onder “*the ethics of journalism*” wordt allereerst verstaan dat journalisten te goeder trouw handelen met het oog op het informeren van

¹⁰³ WRR 2024, p. 44, 143.

¹⁰⁴ Schultz 1998, p. 16, 19; Zie ook Habermas (1962) 1991, p. 29-30, 133-134.

¹⁰⁵ Schultz 1998, p. 20-22.

¹⁰⁶ Belinfante & de Reede 2020, p. 10-11; Zie ook Krygier 2021, p. 408-409.

¹⁰⁷ Montesquieu (1758) 1995, p. 326.

het publiek over zaken van algemeen belang.¹⁰⁸ Daarnaast dienen zij een duidelijk onderscheid te maken tussen feitelijke informatie en waardeoordelen,¹⁰⁹ waarbij een zekere mate van overdrijving of provocatie toelaatbaar blijft binnen het kader van het publieke debat.¹¹⁰ Voorts moeten journalisten de reputatie en rechten van anderen in acht nemen, waaronder de waarborg van de onschuldpresumptie ex artikel 6 lid 2 EVRM.¹¹¹ Tot slot blijven zij onderworpen aan de algemene regels van het strafrecht.¹¹² Kenmerkend is dat deze toetsing met name naar voren komt in zaken waarin sprake is van ‘critical reporting’, gericht op het blootleggen van misstanden of het verkrijgen van overheidsinformatie.¹¹³

Net als in de wetenschappelijke literatuur wordt de controlefunctie in EHRM-jurisprudentie gekoppeld aan de democratie. Het EHRM ziet de journalistieke ethiek als het noodzakelijke tegenwicht voor de macht van de pers.¹¹⁴ Zonder ethische normen zou de pers de democratie kunnen ondermijnen in plaats van deze te dienen.¹¹⁵ Daarom verliezen journalisten hun bescherming als ‘democratische waakhond’ als zij deze ethische grenzen overschrijden.

Toch biedt de jurisprudentie één aanknopingspunt voor een expliciet rechtsstatelijke invulling van de controlefunctie. In *Prager and Oberschlick t. Oostenrijk* overweegt het EHRM uitdrukkelijk dat “the press plays a pre-eminent role in a State governed by the rule of law”.¹¹⁶ Deze formulering wijkt af van de vaste bewoordingen – de vitale rol in de democratische samenleving – die in vrijwel elk geanalyseerd arrest terugkeert. De keuze voor ‘rule of law’ is bovendien inhoudelijk ingebed: de zaak betrof scherpe journalistieke kritiek op strafrechters, waarbij het EHRM expliciet erkent dat de pers informatie en ideeën moet kunnen verspreiden over het functioneren van het justitiële systeem, een instelling die “essential for any democratic society” is. Hierin ligt een spanning besloten. Enerzijds bevestigt het EHRM de rol van de pers als controlemechanisme binnen de rechtsstaat, in lijn met opvattingen van onder meer de ROB.¹¹⁷ Anderzijds wordt diezelfde rechtsstatelijke context onmiddellijk terugvertaald in democratische termen, door te benadrukken dat het functioneren van het justitiële systeem een essentieel onderdeel vormt van een *democratische* samenleving. De controlefunctie bevindt zich daarmee in een conceptuele tussenruimte: zij raakt aan de kern van de rechtsstaat, maar wordt ook begrepen vanuit een democratisch referentiekader. Of dit een bewuste keuze is of

¹⁰⁸ EHRM 21 september 2006, nr. 73604/01, *Monnat t. Zwitserland*, par. 67; EHRM 25 april 2006, nr. 69698/01, *Stoll t. Zwitserland*, par. 54-55.

¹⁰⁹ EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82, *Lingens t. Oostenrijk*, par. 46; EHRM 21 juli 2005, nr. 23472/03, *Grinberg t. Rusland*, par. 30;

¹¹⁰ EHRM 26 april 1995, nr. 15974/90, *Prager & Oberschlick t. Oostenrijk*, par. 38; EHRM 29 maart 2001, nr. 38432/97, *Thoma t. Luxemburg*, par. 46.

¹¹¹ EHRM 26 april 1995, nr. 15974/90, *Prager & Oberschlick t. Oostenrijk*, par. 34; EHRM 11 januari 2000, nr. 31457/96, *News Verlags GmbH t. Oostenrijk*, par. 56.

¹¹² EHRM 7 juni 2007, nr. 1914/02, *Dupuis e.a. t. Frankrijk*, par. 43.

¹¹³ EHRM 25 juni 2002, nr. 51279/99, *Colombani e.a. t. Frankrijk*; EHRM 25 april 2006, nr. 77551/01, *Dammann t. Zwitserland*; EHRM 25 april 2006, nr. 69698/01, *Stoll t. Zwitserland*; EHRM 7 juni 2007, nr. 1914/02, *Dupuis e.a. t. Frankrijk*.

¹¹⁴ EHRM 25 april 2006, nr. 69698/01, *Stoll t. Zwitserland*, par. 104.

¹¹⁵ Gerards 2019, par. 6.2, p. 245.

¹¹⁶ Zie EHRM 26 april 1995, nr. 15974/90, *Prager & Oberschlick t. Oostenrijk*, par. 34.

¹¹⁷ ROB 2020, p. 23, 70; Zie ook Europese Commissie, *Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie* 2019, p. 7; Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025, p. 30-32; Krommendijk & Tinnevelt 2024; Hertogh 2026.

een onopgeloste conceptuele spanning, blijft onduidelijk. Deze lacune wordt verder uiteengezet in de volgende paragraaf.

1.5 Het nut en de noodzaak van een rechtsstatelijk perspectief

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat journalistiek zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de jurisprudentie van het EHRM primair wordt gekoppeld aan het goed functioneren van de democratische samenleving. De vraag of een aanvullend rechtsstatelijk perspectief nuttig en noodzakelijk is, is niet vanzelfsprekend: men zou immers kunnen betogen dat het democratische perspectief reeds toereikend is. Democratie en rechtsstaat zijn immers nauw met elkaar verweven: de controlefunctie raakt, zoals in paragraaf 1.4.3 is gebleken, al aan rechtsstatelijke kernbeginselen en artikel 10 lid 2 EVRM biedt al een normatief kader waarbinnen journalistiek handelen wordt getoetst. Maar is dit voldoende?

In deze paragraaf wordt langs twee lijnen beargumenteerd dat dit onvoldoende is. Ten eerste wordt beargumenteerd dat een rechtsstatelijk perspectief *nuttig* is, omdat het de conceptuele zuiverheid en volledigheid van de journalistieke functies bevordert. Ten tweede wordt beargumenteerd dat een rechtsstatelijk perspectief *noodzakelijk* is, omdat het ontbreken ervan aantoonbare tekortkomingen in de journalistieke praktijk oplevert. Deze twee lijnen worden achtereenvolgens uitgewerkt in de paragrafen 1.5.1 en 1.5.2.

1.5.1. Het nut

Zoals reeds is benoemd, streven democratie en rechtsstaat naar verschillende doelen, waaruit ook verschillende basisvoorwaarden voortvloeien.¹¹⁸ Democratie is primair gericht op de legitimatie van politieke macht via meerderheidsbesluitvorming; de rechtsstaat is primair gericht op de begrenzing van diezelfde macht ter bescherming van individuele rechten. Een functie van de journalistiek bestempelen als ‘democratisch’ of ‘rechtsstatelijk’ is daarmee niet louter een kwestie van terminologie: de kwalificatie bepaalt welk normatief kader van toepassing is en aan welke maatstaven journalistiek handelen wordt beoordeeld. Zo heeft het democratische perspectief geleid tot drie functies die zijn gericht op geïnformeerde en legitieme meerderheidsbesluitvorming – en deze hebben niet alleen hun weerslag gevonden in literatuur en rechtspraak,¹¹⁹ maar ook in wetgeving en zelfregulering.¹²⁰ Een vergelijkbaar rechtsstatelijk perspectief ontbreekt.

Dat democratie en rechtsstaat verschillende doelen nastreven, maakt het tevens van belang beide begrippen zoveel mogelijk te onderscheiden en niet onnodig te verwisselen. De controlefunctie illustreert dit. De WRR omschrijft deze functie als het monitoren van het handelen van overheden en bedrijven om misstanden, corruptie en falen zichtbaar te maken, zodat machtsdragers ter verantwoording kunnen worden geroepen – en bestempelt de functie vervolgens als ‘democratisch’.¹²¹ Haar inhoud sluit echter inhoudelijk nauwer aan bij de doelen en kernbeginselen van de rechtsstaat dan bij die van de democratie: niet de legitimatie van

¹¹⁸ Zie Krygier 2021, p. 408-409; Belinfante & de Reede 2020, p. 10-11; Voermans 2023, p. 104-105, 136-137.

¹¹⁹ Zie o.a. Schultz 1998; WRR 2024; EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88, *Observer & Guardian t. het Verenigd Koninkrijk*, par. 59; EHRM 23 september 1994, nr. 15890/89, *Jersild t. Denemarken*, par. 31.

¹²⁰ Zie bijv. Art. 2.1 Mediawet; Raad voor de Journalistiek 2026, p. 7; NRC Handelsblad 2017, p. 7.

¹²¹ WRR 2024, p. 44, 143.

macht via meerderheidsbesluitvorming staat centraal, maar de begrenzing van diezelfde macht ter bescherming van individuele burgers.

Dezelfde conceptuele onzuiverheid is terug te vinden in de wijze waarop de Vrije Universiteit (VU) in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie de berichtgeving rondom de Toeslagenaffaire onderzocht.¹²² Zij concludeerde dat de journalistiek daarin een “belangrijke *democratische* functie” heeft en een middel is om “het functioneren van de *democratie* te verbeteren”.¹²³ Opvallend is dat de onderzoekers hier een verband leggen met de ‘democratie’, omdat het toeslagenschandaal door (onder andere) de opdrachtgevende enquêtecommissie niet als democratisch, maar als rechtsstatelijk falen wordt bestempeld.¹²⁴ Hetzelfde patroon is ook zichtbaar in de rechtspraak. In *Prager en Oberschlick t. Oostenrijk*, bevestigt het EHRM dat de pers een “pre-eminente rol” speelt in “a State governed by the rule of law”, maar verbindt dit aan het belang van het justitiële systeem voor de “democratische samenleving”.¹²⁵ De rechtsstatelijke context wordt daarmee alsnog in democratische termen gegoten, zonder dat het EHRM dit onderscheid toelicht. Of dit een bewuste keuze is of een conceptuele blinde vlek, blijft onduidelijk, maar het illustreert hoe het democratische perspectief op alle niveaus doorwerkt – van wetenschappelijk onderzoek tot rechtspraak.

Een aanvullend rechtsstatelijk perspectief maakt het mogelijk dit patroon te doorbreken: het dwingt tot het onderscheiden van welke functies primair bijdragen aan de democratie, welke primair aan de rechtsstaat, en welke aan beide tegelijk – en opent daarmee de mogelijkheid van een vollediger typologie van journalistieke functies die de conceptuele zuiverheid bevordert en op termijn zijn weerslag kan vinden in literatuur, rechtspraak, wetgeving en zelfregulering.

1.5.2. De noodzaak

Naast deze theoretische meerwaarde heeft een rechtsstatelijk perspectief ook praktische noodzaak. De ROB constateert in het rapport *Een sterkere rechtsstaat* (2020) dat het ‘rechtsstatelijk besef’ binnen de media soms gebrekkig is ontwikkeld, wat kan leiden tot een zogenoemd ‘rechtsstatelijk tekort’.¹²⁶ Volgens Meyer-Resende manifesteert dit tekort zich niet zozeer in het bewust schenden van rechtsstatelijke normen, maar in het onvoldoende doordringen van de betekenis van de rechtsstaat in de dagelijkse journalistieke praktijk.¹²⁷ Journalisten begrijpen hun rol grotendeels in democratische termen – het informeren van de kiezer, het faciliteren van debat, het controleren van de macht – maar in mindere mate in rechtsstatelijke termen, terwijl dat laatste andere en aanvullende eisen aan hen stelt. Dit is verklaarbaar: wanneer de professionele identiteit van journalisten in theorie en praktijk primair op de democratie is georiënteerd, ontbreekt een externe prikkel om een rechtsstatelijk referentiekader te ontwikkelen. Dat kan tot gevolg hebben dat journalisten de rechtsstaat onbedoeld verzwakken: wanneer abstracte juridische kwesties niet worden vertaald naar

¹²² Van Atteveldt e.a. 2024, p. 3.

¹²³ Van Atteveldt e.a. 2024, p. 3, 171.

¹²⁴ Zie “door de ondergrens van de rechtsstaat is gezakt” in Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 19; Zie ook “de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden” in Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 7; Zie ook “de gebroken belofte van de rechtsstaat” als titel van Staatscommissie rechtsstaat 2024.

¹²⁵ Zie EHRM 26 april 1995, nr. 15974/90, *Prager & Oberschlick t. Oostenrijk*, par. 34.

¹²⁶ ROB 2020, p. 14.

¹²⁷ Meyer-Resende, *Verfassungsblog* 15 november 2019.

begrijpelijke en maatschappelijk relevante verhalen over het recht, vermindert het publieke begrip van en draagvlak voor de rechtsstaat.¹²⁸

Volgens migratierechtjurist Carlos Grütters was dit het geval bij een recent interview met een vreemdelingenrechter van de rechtbank Limburg.¹²⁹ Deze rechter stelde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) over de verenigbaarheid van het nationale asielbeleid met het Unierecht – een staande rechterlijke taak en bevoegdheid. Toen het HvJEU oordeelde dat het nationale beleid strijdig was met het Unierecht, volgden Kamervragen waarin de rechter impliciet van politiek activisme werd beschuldigd.¹³⁰ Volgens Grütters namen journalisten bij Nieuwsuur dit frame over: de rechter werd gepresenteerd als iemand die zich uitsprak óver het migratiebeleid, terwijl zij in werkelijkheid vaststelde dát de Nederlandse praktijk in strijd was met hoger recht.¹³¹ De relevante vraag, waarom de minister zijn beleid niet aanpast wanneer hij door de rechter wordt teruggedrukt, bleef onbeantwoord. Een journalist met rechtsstatelijk besef had herkend dat de rechter hier een wettelijke bevoegdheid uitoefende en dat de politieke druk die op haar werd uitgeoefend een bedreiging vormde voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, één van de kernbeginselen van de rechtsstaat.

De verslaggeving rondom de Toeslagenaffaire laat een genuanceerder beeld zien.¹³² Enerzijds illustreert zij de beperkingen van een kortademige, incidentgerichte journalistiek, en anderzijds de potentie van nieuwsmedia om bij te dragen aan rechtsstatelijke controle. Zo stelde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) reeds in het rapport *Medialogica* (2003) dat de democratische waakhondfunctie vaak een ‘kortademig’ karakter heeft: de focus ligt op incidenten, schandalen en personen, terwijl structurele en institutionele vraagstukken onderbelicht blijven.¹³³ Ruim twintig jaar later constateert de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening in haar rapport *Blind voor mens en recht* (2024) dat “de media in hun berichtgeving rondom het schandaal [de Toeslagenaffaire] voornamelijk aandacht hadden voor conflicten en aanzienlijk minder voor de complexe inhoudelijke of technische uitvoerbaarheid van de wetgeving”.¹³⁴ Tegelijkertijd illustreert datzelfde rapport de cruciale rol die de media hebben gespeeld.¹³⁵ Publicaties van onder meer Trouw en RTL Nieuws in 2019 brachten misstanden in de CAF 11-zaak aan het licht,¹³⁶ wat leidde tot intern heronderzoek en erkenning dat ouders onterecht waren benadeeld in het kader van het toeslagenschandaal. Onder druk van media en politiek volgde compensatie.¹³⁷

Beide casussen maken duidelijk dat journalistiek niet alleen draait om het doorgeven van feiten of het faciliteren van debat, maar ook om duiding en interpretatie: het zichtbaar

¹²⁸ Meyer-Resende, *Verfassungsblog* 15 november 2019.

¹²⁹ Grütters 2026, *NederlandRechtsstaat* 10 april 2026; Kouwenhoven, *NRC* 13 maart 2026.

¹³⁰ Grütters 2026, *NederlandRechtsstaat* 10 april 2026; *Kamerstukken II* 2025/26, 2026Z05355.

¹³¹ Grütters 2026, *NederlandRechtsstaat* 10 april 2026; ‘Nieuwsuur’, NPO Start (26 maart 2026).

¹³² Zie voor uitgebreidere analyse hoofdstuk 3.

¹³³ RMO 2003, p. 37-38; Zie ook Van der Wilk 2009, p. 99-100.

¹³⁴ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 63, 444-450.

¹³⁵ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 451-452.

¹³⁶ Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) was een onderzoek van de Belastingdienst naar vermeende fraude bij een gastouderbureau. Honderden ouders werden collectief verdacht, hun kinderopvangtoeslag werd stopgezet en teruggevorderd zonder individueel bewijs. Later bleek dit onterecht en een belangrijk voorbeeld van het onrecht in de toeslagenaffaire.

¹³⁷ Zie ‘Onderscheiding voor journalisten die toeslagenaffaire onthulden’, *bnmvara.nl* (23 december 2019).

maken van structurele machtsverhoudingen, het contextualiseren van complexe regelgeving en het bijdragen aan begrip voor kwetsbare minderheden. In het volgende hoofdstuk wordt, aan de hand van Cover en Nussbaum, onderzocht hoe journalistiek bijdraagt aan betekenisgeving van recht en het goed functioneren van de rechtsstaat.

1.6 Tussenconclusie: grenzen van de democratische functies

Op basis van dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat een aanvulling van de democratische functies van de journalistiek vanuit rechtsstatelijk perspectief zowel nuttig als noodzakelijk is. Journalistiek wordt in het academische en juridische discours primair begrepen vanuit een democratisch perspectief, waaruit drie functies worden afgeleid: de informatie-, de forum- en de controlefunctie. Tegelijkertijd streven democratie en rechtsstaat naar verschillende doelen en stellen daarmee ook verschillende eisen aan de journalistiek: waar het democratische perspectief vraagt of de pers bijdraagt aan geïnformeerde meerderheidsbesluitvorming, vraagt een rechtsstatelijk perspectief of zij bijdraagt aan de bescherming van individuele burgers tegen willekeurig overheidsoptreden. De kwalificatie van een journalistieke functie als ‘democratisch’ of ‘rechtsstatelijk’ is daarmee bepalend voor de maatstaven waaraan journalistiek handelen wordt beoordeeld – een onderscheid dat in het bestaande discours ontbreekt.

Zoals uit dit hoofdstuk blijkt, is het democratische perspectief op alle niveaus doorgedrongen. De WRR benoemt de controlefunctie als ‘democratisch’, terwijl haar inhoud nauwer aansluit bij rechtsstatelijke kernbeginselen. De VU concludeert dat de journalistiek rondom de Toeslagenaffaire een “belangrijke democratische functie” vervulde, terwijl de enquêtecommissie het schandaal zelf als rechtsstatelijk falen ziet. En in *Prager en Oberschlick t. Oostenrijk* erkent het EHRM de rol van de pers in “a State governed by the rule of law”, maar vertaalt dit onmiddellijk in democratische termen – zonder dat onderscheid toe te lichten. Al met al fungeert het democratische perspectief als vanzelfsprekend uitgangspunt. Dit is niet zonder praktische gevolgen. Journalisten die hun rol primair in democratische termen begrijpen, missen een referentiekader om rechtsstatelijke kwesties adequaat te duiden. Dit kan ertoe leiden dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt miskend, dat structurele institutionele vraagstukken onderbelicht blijven ten gunste van incidentgerichte verslaggeving en dat abstracte rechtsnormen niet worden vertaald naar maatschappelijk relevante verhalen die bijdragen aan het publieke begrip van en draagvlak voor de rechtsstaat.

Daarmee is de grond gelegd voor de aanvulling in hoofdstuk 2, waarin aan de hand van de concepten ‘*jurisgenesis*’ en ‘literaire verbeelding’ twee rechtsstatelijke functies van de journalistiek worden geformuleerd en in verhouding geplaatst tot de gangbare democratische functies.

Hoofdstuk 2 – Een aanvulling vanuit rechtsstatelijk perspectief

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is betoogd *dat* een aanvulling van de democratische functies van de journalistiek vanuit rechtsstatelijk perspectief zowel nuttig als noodzakelijk is. Daarmee is echter nog niet beantwoord *hoe* die aanvulling er inhoudelijk uit zou kunnen zien.

In paragraaf 2.2 wordt hiertoe eerst het communicatiemodel van Harold Lasswell uiteengezet.¹³⁸ Dit model biedt een structurerend kader voor de bespreking en analyse van de twee daaropvolgende concepten: het maakt inzichtelijk wie communiceert, wat wordt gecommuniceerd, via welk kanaal, aan wie en met welk effect. Het eerste concept ‘*jurisgenesis*’, zoals ontwikkeld door Cover in ‘*Nomos and Narrative*’ (1983), staat centraal in paragraaf 2.3.¹³⁹ Het tweede concept ‘literaire verbeelding’, zoals uitgewerkt door Nussbaum in ‘*The Literary Imagination in Public Life*’ (1991), staat centraal in paragraaf 2.4.¹⁴⁰ De keuze voor deze auteurs berust op twee overwegingen. Ten eerste vinden beide auteurs steun in de geraadpleegde literatuur. Carroll verwijst expliciet naar Cover om te betogen dat de rechtsstaat mede tot stand komt door de verhalen waarmee maatschappelijke actoren het recht interpreteren en legitimeren.¹⁴¹ Tinnevelt, maar bijvoorbeeld ook hoogleraar Staats- en bestuursrecht Frank van Ommeren, zoeken aansluiting bij Nussbaum om te onderbouwen dat de instandhouding van de rechtsstaat afhankelijk is van een cultuur waarin burgers en publieke functionarissen de cognitieve vermogens ontwikkelen om de waardigheid en rechten van anderen te erkennen.¹⁴² Ten tweede sluiten beide auteurs aan bij het in hoofdstuk 1 gesignaleerde ‘rechtsstatelijke tekort’: journalisten missen een rechtsstatelijk referentiekader, wat zich kan manifesteren in het onvermogen om abstracte juridische kwesties te vertalen naar maatschappelijk relevante verhalen én in een bredere ‘overtuigingscrisis’ waarin het publieke draagvlak voor de rechtsstaat onder druk staat.¹⁴³

Om te onderzoeken hoe de concepten van beide auteurs kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een dergelijk rechtsstatelijk referentiekader – in de vorm van functies – worden zij in drie stappen geanalyseerd. Eerst worden de concepten uiteengezet op basis van de primaire werken. Daarna wordt de relatie tussen de concepten en de rechtsstaat besproken, voornamelijk aan de hand van relevante rechtsstaatrappporten en -adviezen.¹⁴⁴ Tot slot wordt de relevantie van de concepten voor de journalistiek onderzocht met behulp van literatuur uit de communicatie- en mediawetenschappen en vakinhoudelijke reflecties.¹⁴⁵ Het model van Lasswell fungeert daarbij als rode draad die het mogelijk maakt de bevindingen aan het einde van dit hoofdstuk samen te brengen in twee nieuwe rechtsstatelijke functies van de journalistiek: de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie.

¹³⁸ Zie Lasswell 1948; Aangevuld met secundaire literatuur die dit primaire werk bespreekt.

¹³⁹ Zie Cover 1983; Aangevuld met secundaire literatuur die dit primaire werk bespreekt.

¹⁴⁰ Zie Nussbaum 1991; Aangevuld met secundaire literatuur die dit primaire werk bespreekt.

¹⁴¹ Zie Carroll 2025, p. 20, 37-38.

¹⁴² Zie Tinnevelt 2025, p. 159; Van Ommeren 2022, p. 3139-3140.

¹⁴³ Zie Hertogh 2026, p. 7; ROB 2020, p. 14; Meyer-Resende, *Verfassungsblog* 15 november 2019.

¹⁴⁴ Zie o.a. Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025; Staatscommissie rechtsstaat 2024; ROB 2020; Europese Commissie, *Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie* 2019.

¹⁴⁵ Zie o.a. Stichting Democratie en Media 2023; Martijn & Wijnberg, *De Correspondent* 9 februari 2021; Buoizis & Creech 2017; James 2013; Tenenboim-Weinblatt 2009; RMO 2003.

2.2 Communicatiemodel

Om de bevindingen uit de volgende paragrafen samen te brengen in twee rechtsstatelijke functies, wordt gebruikgemaakt van het communicatiemodel van Lasswell.¹⁴⁶ De communicatiewetenschap kent tal van dergelijke modellen,¹⁴⁷ die elk andere aspecten van het communicatieproces belichten. Een keuze voor meerdere of te complexe modellen zou echter de analytische helderheid ondermijnen die voor theorievorming in een eerste aanzet vereist is. Lasswell's model biedt de gewenste structuur en duidelijkheid: hij formuleert communicatie als de vraag “wie zegt wat, via welk kanaal, aan wie, met welk effect?”

Dat dit model op het eerste gezicht eenvoudig oogt, heeft geleid tot misvattingen in de academische literatuur. Mediawetenschappers Sapienza, Iyer & Veenstra tonen aan dat het ten onrechte wordt weggezet als een passief en lineair eenrichtingsmodel.¹⁴⁸ Zo zijn de bekende grafische schema's met dwingende, eenzijdige pijltjes pas tientallen jaren later door anderen bedacht.¹⁴⁹ Ontdaan van deze visuele vertekening blijkt zijn model een flexibel en aanpasbaar raamwerk, dat geen passief en lineair proces dicteert, maar op macroniveau de complexe interactie tussen grote instituties – zoals de media, de staat en de burger – inzichtelijk maakt.

De vijf elementen laten zich als volgt omschrijven. ‘Wie’ verwijst naar de zender: de actor die een boodschap initieert en verspreidt. ‘Wat’ verwijst naar de inhoud van die boodschap: de informatie, het idee of het narratief dat wordt overgebracht. Het ‘kanaal’ duidt op het medium waarmee de boodschap wordt verzonden, zoals een krant, televisie of digitaal platform.¹⁵⁰ ‘Aan wie’ verwijst naar de ontvanger: degene tot wie de boodschap is gericht. Tot slot meet het ‘effect’ de werking van de boodschap op de ontvanger – cognitief, emotioneel of gedragsmatig.

2.3 Cover en de rechtsorde als narratieve wereld

2.3.1. *Nomos and Narrative*

De opvatting dat rechtsordes louter bestaan uit een systeem van formele regels, procedures en staatsinstituties is diep geworteld in de manier hoe juristen en ‘gewone’ burgers denken over het recht.¹⁵¹ De rechtsorde wordt gezien als een instrument voor sociale controle, waarbij de staat van bovenaf regels oplegt aan haar burgers.¹⁵² De rechtsgeleerde Robert Cover biedt in zijn invloedrijke essay ‘Nomos and Narrative’ (1983) een ander paradigma. Hij stelt dat we het recht niet moeten reduceren tot formele instituties, maar moeten begrijpen als een ‘normatieve wereld’.¹⁵³ Een ‘*nomos*’ dat wij bewonen en waarin we voortdurend een wereld van goed en kwaad, van rechtmatig en onrechtmatig, en van geldig en ongeldig creëren en in stand houden.¹⁵⁴ Zijn benadering is onmisbaar om het verband tussen de rechtsstaat en de

¹⁴⁶ Lasswell 1948.

¹⁴⁷ Zie bijv. McQuail & Windahl (1994) 2015, hoofdstuk 2-3.

¹⁴⁸ Sapienza, Iyer & Veenstra 2015, p. 608-613.

¹⁴⁹ Zie voor het schema ‘Lasswell's model’, communicationtheory.org.

¹⁵⁰ Zie ook McLuhan 1964.

¹⁵¹ Etxabe 2010, p. 115; Hertz 2020, p. 8-11.

¹⁵² Cover 1983, p. 4.

¹⁵³ Cover 1983, p. 5.

¹⁵⁴ Cover 1983, p. 4-5.

maatschappij te begrijpen, omdat het de klassieke dichotomie tussen rechtspositivisme (wat het recht *is*) en natuurrecht (wat het recht *zou moeten zijn*) overstijgt.¹⁵⁵

De kern van Covers theorie is de stelling dat geen enkele set van juridische instituties of voorschriften kan bestaan onafhankelijk van de narratieven die deze instituties plaatsen en voorzien van betekenis.¹⁵⁶ Narratieven overbruggen de kloof tussen de feitelijke realiteit (het 'zijn') en het normatieve ideaal (het 'behoren') door een derde ontologische categorie toe te voegen: 'wat zou kunnen zijn'.¹⁵⁷ Dit verwijst naar een denkbare, alternatieve werkelijkheid. Deze verbeelding maakt de gewenste ontwikkeling van de realiteit mogelijk, waardoor het recht zijn morele richting en praktische betekenis krijgt.

De creatie van deze juridische betekenis noemt Cover '*jurisgenesis*'. Dit concept staat centraal in het vervolg van dit onderzoek, omdat het inzichtelijk maakt hoe rechtsnormen niet uitsluitend van bovenaf worden opgelegd, maar ook van onderaf worden gecreëerd, gedeeld en in stand gehouden: een proces dat fundamenteel sociaal en cultureel van aard is en continu plaatsvindt binnen gemeenschappen, onafhankelijk van de staat.¹⁵⁸ Hiertegenover stelt Cover het concept '*jurispathic*': niet het creëren, maar het vernietigen van concurrerende juridische betekenissen om de vrede te bewaren en het staatsmonopolie op interpretatie te beschermen.¹⁵⁹

Om dit onderscheid te begrijpen, maakt Cover een onderscheid tussen twee modi die de normatieve wereld vormgeven. De '*paideic mode*' kenmerkt zich door een rijke, gedeelde betekeniswereld waarin recht van binnenuit wordt beleefd en overgedragen. Normen krijgen hier hun kracht doordat zij verankerd zijn in tradities, rituelen en collectieve overtuigingen. Het recht is in deze context niet primair een systeem van regels dat van bovenaf wordt opgelegd, maar een integraal onderdeel van het sociale leven.¹⁶⁰ Daartegenover staat de '*imperial mode*' die kenmerkend is voor de staat en haar instituties. Deze modus is niet gericht op het creëren van nieuwe betekenis, maar op het handhaven van de objectieve orde. Het recht wordt gekenmerkt door uniformiteit, abstractie en afdwingbaarheid. In deze modus treedt de staat op als centrale autoriteit die één interpretatie van het recht vaststelt en handhaaft.¹⁶¹

Volgens Cover is recht meer dan regels die men moet volgen omdat het moet: alleen dwang is niet genoeg. Mensen moeten ook geloven in het recht en zich eraan willen houden. Het recht wordt pas echt 'levend' wanneer mensen die regels accepteren en hun gedrag erop aanpassen. Ze maken de regel als het ware onderdeel van hun dagelijks leven. Dat betekent dat recht altijd twee kanten heeft: gehoorzaamheid en toewijding. Volgens Cover werkt de rechtsorde alleen goed als beide samenkomen.¹⁶²

2.3.2. Relatie met de rechtsstaat

Waar de rechtsstaat traditioneel wordt begrepen als een stelsel van formele waarborgen – het legaliteitsbeginsel, de scheiding der machten, onafhankelijke rechtspraak en de bescherming

¹⁵⁵ Etxabe 2010, p. 122.

¹⁵⁶ Met 'narratief' wordt in deze scriptie bedoeld: een verhaal waarmee gebeurtenissen, ervaringen of opvattingen worden geordend en van betekenis voorzien.

¹⁵⁷ Etxabe 2010, p. 122; Cover 1983, p. 10.

¹⁵⁸ Cover 1983, p. 11.

¹⁵⁹ Cover 1983, p. 40.

¹⁶⁰ Cover 1983, p. 14-15.

¹⁶¹ Cover 1983, p. 13, 15.

¹⁶² Cover 1983, p. 45.

van grondrechten – laat Cover zien dat deze formele waarborgen slechts één onderdeel vormen van een functionerende rechtsstaat. Zijn concept ‘*nomos*’, de normatieve wereld waarin recht betekenis krijgt door narratieve en interpretatieve praktijken, sluit daarmee aan bij de in paragraaf 1.2 beschreven verschuiving naar de ‘maatschappelijke rechtsstaat’: de erkenning dat de rechtsstaat mede vorm krijgt buiten formele staatsrechtelijke instituties.¹⁶³

Vanuit een strikt formele benadering laat Cover zien dat een overheid die louter in *imperial mode* opereert, het recht reduceert tot abstracte, uniforme en dwingende regels, losgezongen van de menselijke verhalen en betekenissen die het recht zijn uiteindelijke rechtvaardiging geven.¹⁶⁴ In een dergelijke situatie wordt het creëren van normatieve betekenis (*jurisgenesis*) stelselmatig onderdrukt ten gunste van efficiëntie, orde en sociale controle. Het recht manifesteert zich dan vooral als kille, institutionele dwang (*jurispathic*).¹⁶⁵ Hoe destructief deze modus kan uitpakken wanneer zij doorschiet, illustreert de Toeslagenaffaire. Uit het rapport *Blind voor mens en recht* (2024) blijkt dat de drie staatsmachten jarenlang een strikte ‘alles-of-niets’-benadering hanteerden.¹⁶⁶ Dit hield in dat zelfs bij minimale administratieve tekortkomingen, zoals het ontbreken van een handtekening of het te laat betalen van een relatief laag bedrag, de volledige kinderopvangtoeslag, soms oplopend tot meer dan een ton, werd teruggevorderd. Ook burgers die onbedoeld fouten maakten, kregen het stempel ‘fraudeur’ en raakten verstrikt in een systeem dat nauwelijks oog had voor persoonlijke omstandigheden of de menselijke maat. De wetgever stelde rigide en complexe regelgeving vast; het bestuur paste deze regels strikt toe; en de bestuursrechter ging mee in deze strikte wetsuitleg, zelfs wanneer die tot schrijnende gevolgen leidde.¹⁶⁷ Het recht, dat primair de burger tegen willekeur zou moeten beschermen, werd daarmee een instrument van wat in Covers termen kan worden omschreven als ‘institutionele dwang’.

Vanuit een maatschappelijke benadering van de rechtsstaat laat Cover zien dat recht niet uitsluitend van bovenaf wordt opgelegd (*top-down*), maar mede ontstaat binnen de samenleving zelf (*bottom-up*). Wanneer het recht is geworteld in gedeelde waarden, tradities en overtuigingen, ontleent de rechtsorde haar legitimiteit niet primair aan formele instituties, maar aan de mate waarin zij wordt erkend en geïnternaliseerd binnen de gemeenschap – de zogenoemde *paideic mode*.¹⁶⁸ Dit vereist de voortdurende creatie en herinterpretatie van juridische betekenis door burgers, gemeenschappen en maatschappelijke instituties (*jurisgenesis*).¹⁶⁹ Verschillende rapporten en adviezen weerspiegelen deze inzichten. Zo stelt onder andere de ROB dat “niet alleen instituties de rechtsstaat dragen, maar ook mensen deze vormgeven: politici, bestuurders, ambtenaren, rechters, journalisten en óók gewone mensen, individueel of als onderdeel van de *civil society*”.¹⁷⁰ De WRR voegt hieraan toe dat een groot deel van de internalisering en uitvoering van rechtsstatelijke normen, zoals kennis van en

¹⁶³ Zie o.a. Europese Commissie, *Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie* 2019, p. 7; p. 23; Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025, p. 30-32; ROB 2020, p. 23, 70; Krommendijk & Tinnevelt 2024; Hertogh 2026.

¹⁶⁴ Cover 1983, p. 13.

¹⁶⁵ Cover 1983, p. 16.

¹⁶⁶ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 129 ev.

¹⁶⁷ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 49-55.

¹⁶⁸ Cover 1983, p. 14-15.

¹⁶⁹ Cover 1983, p. 11.

¹⁷⁰ ROB 2020, p. 70; Zie o.a. ook Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 20; Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025, p. 5, 30-32.

respect voor het recht, plaatsvindt binnen de *civil society*, onder meer via onderwijs, media en maatschappelijke organisaties.¹⁷¹ Hierdoor kunnen burgers zich vrijwillig committeren aan gedeelde, rechtsstatelijke, normen. Door deze zelfbinding ontstaat een informele rechtsorde die formele regelgeving aanvult, ondersteunt en soms zelfs richting geeft.¹⁷² Wat deze bronnen signaleren, verklaart Cover's theorie. De rechtsstaat kan haar functie, het begrenzen van willekeurige machtsuitoefening en het waarborgen van individuele rechten, slechts vervullen wanneer de beginselen waarop zij rust ook buiten de formele instituties worden gedragen, gedeeld en doorgegeven. Die overdracht vindt niet plaats via wetgeving en rechtspraak alleen, maar via narratieven: de verhalen die een gemeenschap vertelt over wat recht en onrecht is, over wie bescherming verdient en waarom.

In dit verband krijgt Cover ook kritiek. Zo stelt Thomas Brooks, hoogleraar recht, ethiek en bestuur het recht, dat zijn theorie te abstract blijft: Cover legt veel nadruk op gedeelde betekenissen en narratieven binnen gemeenschappen, maar laat onvoldoende zien *hoe* dit proces van betekenisgeving concreet tot stand komt en *hoe* conflicterende interpretaties worden beslecht.¹⁷³ Recht bestaat namelijk niet alleen uit ideeën, maar ook uit concrete wetten, instituties en staatsmacht die regels afdwingen. De volgende paragraaf verkent hoe de journalistiek juist op dit punt een concrete invulling kan geven aan wat Cover, volgens Brooks, theoretisch laat liggen.

2.3.3. Relevantie voor journalistieke functies

De creatie van betekenis binnen het rechtssysteem, het proces dat Cover aanduidt als *jurisgenesis*, is volgens hem fundamenteel sociaal van aard en vindt altijd plaats via een cultureel medium.¹⁷⁴ De journalistiek is bij uitstek zo'n medium: mediawetenschappers omschrijven de pers als een 'motor' van menselijke betekenisgeving via verhalen.¹⁷⁵ Nieuwsverhalen kunnen "heersende waarden, overtuigingen en ideologieën uitdrukken en bevestigen, onder meer door het creëren en herhalen van culturele mythen".¹⁷⁶ Deze narratieven overbruggen de kloof tussen de harde feiten (het 'zijn'), het recht (het 'behoren') en de visie op een rechtvaardige samenleving (het 'wat zou kunnen zijn').¹⁷⁷ Door abstracte rechtsbeginselen te verbinden met en te vertalen naar actuele gebeurtenissen, dragen journalisten bij aan de voortdurende duiding, interpretatie en maatschappelijke betekenisgeving van het recht.

Journalistiek vervult hiermee een belangrijke functie in de rechtsstaat. De ROB constateert dat de rechtsstaat kwetsbaar is "wanneer het bewustzijn over haar waarde wordt verwaarloosd door onwetendheid, onhandigheid of onverschilligheid".¹⁷⁸ De rechtsstaat veronderstelt een voortdurende wisselwerking tussen overheid en samenleving, waarin vertrouwen, betrokkenheid en kritische reflectie centraal staan.¹⁷⁹ Hierin ligt dan ook een taak voor de media: zij kunnen bijdragen aan het vergroten van kennis en bewustzijn over de

¹⁷¹ WRR 2002, p. 134.

¹⁷² WRR 2002, p. 135.

¹⁷³ Brooks 2006, p. 5, 8.

¹⁷⁴ Cover 1983, p. 11.

¹⁷⁵ Buoziš & Creech 2017; Tenenboim-Weinblatt 2009.

¹⁷⁶ Buoziš & Creech 2017, p. 1431; Tenenboim-Weinblatt 2009, p. 953.

¹⁷⁷ Zie ook Etxabe 2010, p. 122.

¹⁷⁸ ROB 2020, p. 15.

¹⁷⁹ ROB 2020, p. 22-23.

werking, waarde en waarden van de rechtsstaat.¹⁸⁰ Dus hoewel nieuwsmedia geen onderdeel zijn van de staatsmachten, vervullen zij hiermee wel een essentiële – in de woorden van het ROB – ‘rechtsstatelijke functie’.¹⁸¹

Dat deze functie ook binnen de mediasector zelf wordt onderkend, blijkt uit de oproep van de Stichting Democratie en Media tot ‘zelfkritische journalistiek’.¹⁸² Zo worden er vragen opgeworpen over de focus van de onderzoeksjournalistiek op ‘affaires’ en zaken die misgaan: er is een risico dat deze nadruk bijdraagt aan een afnemend vertrouwen in de democratie (en dus ook de rechtsstaat) en haar instituties.¹⁸³ Vanuit Covers perspectief kan dit worden gezien als een eenzijdige nadruk op conflictueuze narratieven, die de bredere normatieve betekenisvorming van het recht versmallen. Juist omdat journalistiek deelneemt aan *jurisgenesis*, vraagt deze rol om meer dan louter kritische controle: ook reflectie op de eigen bijdrage aan de normatieve orde is noodzakelijk. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op deze (zelf)reflectie aan de hand van het werk van Nussbaum.

2.4 Nussbaum en literaire verbeelding

2.4.1. ‘The Literary Imagination in Public Life’

Om het concept van ‘literaire verbeelding’, zoals ontwikkeld door filosoof Martha Nussbaum in ‘The Literary Imagination in Public Life’ (1991), helder uiteen te zetten, wordt dit begrip gereconstrueerd aan de hand van vier kernpassages. Hiervoor wordt eerst stilgestaan bij het feit dat Nussbaum haar theorie heeft ontwikkeld aan de hand van de roman (*the novel*). Toch heeft dit ook relevantie voor de (maatschappelijke) rechtsstaat, want “alle eerbied voor het recht is een product van de sociale verbeelding, en het is precies die sociale verbeelding die literatuur rechtstreeks aanspreekt”.¹⁸⁴ Voor deze scriptie is dan ook niet de roman zelf het onderwerp, maar de verbeeldingskracht die zij aanspreekt – een vermogen dat, zoals zal blijken, ook via journalistieke berichtgeving kan worden gestimuleerd en ingezet om burgers en publieke functionarissen doordrongen te laten raken van de menselijke werkelijkheid achter abstracte rechtsnormen.

Nussbaum legt de basis voor haar theorie in onze menselijke capaciteit om voorbij de letterlijke en meetbare oppervlakte van de werkelijkheid te kijken. Zij definieert dit vermogen, dat zij ‘*Fancy*’ noemt, als volgt: “*Fancy is the novel’s name for the ability to see one thing as another, to see one thing in another. We might therefore also call it the metaphorical imagination*”.¹⁸⁵ Deze verbeeldingskracht stelt ons in staat om meer te zien dan feiten alleen. Het is de vaardigheid om in een ander mens of dier een rijk en complex innerlijk leven te herkennen, in plaats van het te reduceren tot een anoniem onderdeel van een groter systeem.¹⁸⁶

Vervolgens maakt Nussbaum duidelijk dat deze verbeeldingskracht geen vrijblijvende luxe is, maar het fundament vormt van ons morele en sociale handelen. We kunnen de complexe binnenwereld van een ander immers nooit met empirische zekerheid vaststellen: we moeten

¹⁸⁰ ROB 2020, p. 23.

¹⁸¹ ROB 2020, p. 11.

¹⁸² Stichting Democratie en Media 2023, p. 10.

¹⁸³ Stichting Democratie en Media 2023, p. 31-32 (er wordt hier expliciet verwezen naar de Toeslagenaffaire).

¹⁸⁴ Dolin 2017, p. 1, met verwijzing naar Frye 1970.

¹⁸⁵ Nussbaum 1991, p. 896.

¹⁸⁶ Nussbaum 1991, p. 883, 897.

deze actief en welwillend interpreteren. Dit vereist een houding die zij omschrijft als: “(...) all of human life is a going beyond the facts, an acceptance of generous fancies, a projection of our own sentiments and inner activities onto the forms we perceive about us (...) Seeing-in or Fancy, the great Charity in the heart, nourishes a generous construal of the world”.¹⁸⁷ Met ‘*Charity*’ verwijst Nussbaum naar een bereidheid om de ander niet minimaal, maar maximaal te begrijpen. Het is precies deze houding die barmhartigheid en mededogen mogelijk maakt. Zonder deze ‘genereuze interpretatie’ zouden we onze medeburgers wantrouwen of hen, zoals de politieke economie dat doet, louter als berekenende wezens gedreven door eigenbelang beschouwen.¹⁸⁸

In een derde stap nuanceert Nussbaum haar positie ten opzichte van deze rationaliteit. Zij verwierpt de rede niet, maar bekritiseert een vorm van rationaliteit die losstaat van empathie. Ze illustreert dit met het citaat: “With it, Reason is beneficent, steered by a generous view of its objects; without its charity, Reason is cold and cruel”.¹⁸⁹ In haar optiek is rationaliteit dus niet problematisch op zichzelf, maar wordt dat wel wanneer zij niet wordt gestuurd door verbeeldingskracht. In dat geval dreigt zij te ontaarden in een kille, technocratische praktijk waarin menselijke ervaringen worden gereduceerd tot statistieken en kosten-batenanalyses. Alleen wanneer rede en verbeelding samengaan, kan publieke besluitvorming van bestuurders en wetgevers rechtvaardig en menswaardig zijn.¹⁹⁰

Tot slot benadrukt Nussbaum de rol van literatuur, en in het bijzonder de roman, als oefenruimte voor deze verbeelding. Zij stelt dat de roman een unieke relatie tot de lezer tot stand brengt: “The novel forges a complex relationship with its reader (...)”.¹⁹¹ Enerzijds dwingt zij de lezer om aandacht te hebben voor “concrete, vaak kwetsbare levensomstandigheden van mensen”. Anderzijds maakt zij zichtbaar “dat mensen, ondanks verschillen in achtergrond, fundamentele emoties en verlangens delen”. In de volgende paragraaf wordt betoogd waarom dit vermogen ook van belang is voor een goed functionerende rechtsstaat, waarna wordt onderzocht hoe journalistieke berichtgeving datzelfde vermogen kan aanspreken en cultiveren – en daarmee een vergelijkbare functie kan vervullen als de roman in Nussbaums theorie.

2.4.2. *Relatie met de rechtsstaat*

Waar Cover laat zien dat narratieven nodig zijn om abstracte rechtsbeginselen betekenis te geven, laat Nussbaum zien welk vermogen nodig is om die narratieven te produceren, te begrijpen en te vertalen naar rechtvaardig handelen: de literaire verbeelding, het cognitieve vermogen om zich in te leven in de ervaringen en perspectieven van anderen in plaats van de ander te reduceren tot abstracte gevallen of anonieme dossiers.

In het kader van een formele benadering van de rechtsstaat stelt Nussbaum dat literaire verbeelding niet slechts een privévermogen is, maar een publieke noodzaak. Zij moet functioneren als publieke verbeeldingskracht die richting geeft aan het handelen van rechters, wetgevers en beleidsmakers.¹⁹² Juist de mensen die de formele macht hebben om over de levens

¹⁸⁷ Nussbaum 1991, p. 898.

¹⁸⁸ Nussbaum 1991, p. 887, 898.

¹⁸⁹ Nussbaum 1991, p. 901.

¹⁹⁰ Nussbaum 1991, p. 881, 888; Vgl. Bloom 2016.

¹⁹¹ Nussbaum 1991, p. 903.

¹⁹² Nussbaum 1991, p. 879.

van anderen te beslissen, moeten beschikken over het inbeeldingsvermogen om voorbij abstracte regels en economische cijfers te kijken. Zonder dit vermogen dreigt de overheid af te glijden tot een kil systeem ‘dat blind is voor mens en recht’.¹⁹³ Dit komt wederom duidelijk naar voren in de Toeslagenaffaire. Binnen een verhard politiek klimaat hanteerden de drie staatsmachten een strikte ‘alles-of-niets’-benadering, waardoor “levens van mensen zijn vermorzeld”, aldus de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening.¹⁹⁴ Formele regels werden strikt gevolgd, maar “de rechtsstaat werd terzijde geschoven”.¹⁹⁵ Met andere woorden: een goed functionerende rechtsstaat vereist meer dan abstracte beginselen en precieze regels – zij veronderstelt ook het vermogen om de menselijke werkelijkheid achter die regels te zien.¹⁹⁶

In het kader van een maatschappelijke benadering van de rechtsstaat is voornamelijk relevant dat Nussbaum stelt dat dit publieke verbeeldingsvermogen moet worden gevoed in alle lagen van de samenleving waar de publieke geest wordt gevormd: “(...) wherever the public imagination is shaped and nourished – as centerpieces of an education for public rationality”.¹⁹⁷ Het middel waarmee dit vermogen wordt gevoed is volgens Nussbaum de roman, omdat het de lezer enerzijds dwingt om voorbij abstracte statistieken te kijken en medeburgers [in de vorm van personages] te erkennen als unieke individuen met een complexe innerlijke belevingswereld.¹⁹⁸ Door deze verbeelding te stimuleren, fungeert de roman als oefenplaats voor empathie.¹⁹⁹

Naar dit grote belang van empathie in het privé- en publieke leven kan ook anders worden gekeken. Zo betoogt psycholoog Paul Bloom in *Against Empathy* (2016) dat empathie het morele beoordelingsvermogen juist vertroebelt. Empathie is volgens Bloom selectief en bevooroordeeld: mensen voelen vooral mee met individuen die op hen lijken of emotioneel dichtbij staan, wat leidt tot partijdig en inconsistent oordelen. Daarom pleit Bloom voor bewuste, deliberatieve redenering: “to use our heads rather than our hearts”.²⁰⁰ In deze scriptie wordt desalniettemin aansluiting gezocht bij Nussbaum, om twee redenen. Ten eerste heeft Blooms bezwaar betrekking op empathie als emotionele reactie, terwijl Nussbaum zich niet op een emotie richt, maar op een cognitieve vaardigheid die juist de emotionele impulsiviteit die Bloom bekritiseert probeert te overstijgen. Ten tweede bieden Tinnevelt en Van Ommeren een specifieke ‘rechtsstatelijke’ grond voor deze keuze. Tinnevelt gebruikt Nussbaums werk om een vorm van rechtsstatelijk verval te duiden die vaak onzichtbaar blijft: het niet-intentionele verval dat ontstaat wanneer de overheid niet in staat is te zien welke desastreuze effecten beleid heeft op kwetsbare burgers.²⁰¹ Van Ommeren sluit hierbij aan door te betogen dat het verbeeldingsvermogen de brug vormt die abstracte rechtsstatelijke waarden (zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid) verbindt met de dagelijkse praktijk.²⁰² Hij noemt dit de

¹⁹³ Nussbaum 1991, p. 888; Vgl. Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024.

¹⁹⁴ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 12.

¹⁹⁵ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 12.

¹⁹⁶ Zie ook Van Ommeren 2022, p. 3139.

¹⁹⁷ Nussbaum 1991, p. 879.

¹⁹⁸ Nussbaum 1991, p. 903.

¹⁹⁹ Nussbaum 1991, p. 896.

²⁰⁰ Bloom 2016, p. 5.

²⁰¹ Tinnevelt 2025, p. 148, 159.

²⁰² Van Ommeren 2022, p. 3140.

“uiterst belangrijke, maar wel softe, inwendige kant van de rechtsstaat” die actief geoefend en onderhouden moet worden – en wel door allen die deel uitmaken van de samenleving.²⁰³

2.4.3. *Relevantie voor journalistieke functies*

Journalisten behoren ook tot die samenleving. Wie verhalen vertelt over de rechtsstaat en over mensen die daarmee in aanraking komen, spreekt niet alleen het eigen verbeeldingsvermogen aan, maar cultiveert dit vermogen ook bij anderen. Zoals uiteengezet stelt Nussbaum dat beslissingen en handelen louter gebaseerd op feiten en cijfers kunnen leiden tot een kille, abstracte benadering van de werkelijkheid, waarin de menselijke dimensie uit beeld verdwijnt.²⁰⁴ Daarom is volgens haar de literaire verbeelding noodzakelijk: het vermogen om als intelligente lezer de ervaringen van anderen te begrijpen en moreel te duiden. Nussbaum beschouwt de roman als het primaire middel om dat verbeeldingsvermogen te ontwikkelen, omdat die lezers traint in het herkennen van particulariteit en het invoelen van complexe menselijke situaties.²⁰⁵

Hoogleraar literatuurwetenschappen Alison James nuanceert deze opvatting door te betogen dat deze vormende functie in de hedendaagse publieke sfeer niet langer exclusief aan de roman is voorbehouden. Volgens James is er in de eenentwintigste eeuw sprake van een ‘*factual turn*’, waarbij feitelijke vormen van schrijven, zoals narratieve non-fictie en journalistieke reportages, steeds centraler zijn geworden in de wijze waarop de werkelijkheid wordt begrepen.²⁰⁶ Waar zuiver feitelijke informatie volgens James vaak al ‘voorgeïnterpreteerd’ tot ons komt en daarmee weinig ruimte laat voor reflectie, opent ‘narratieve journalistiek’ juist een ruimte voor interpretatie, morele afweging en verbeelding.²⁰⁷ Deze vorm van journalistiek kan, net als de roman, individuele ervaringen verbinden met bredere maatschappelijke structuren en zo empathie en begrip stimuleren. Tegelijkertijd brengt dit verantwoordelijkheid met zich mee: omdat journalistiek niet slechts feiten presenteert maar betekenis construeert, bepaalt zij mede hoe burgers de sociale werkelijkheid begrijpen. Met andere woorden: journalistieke berichtgeving vormt geen directe reflectie van de realiteit, maar een narratieve representatie die betekenis verleent aan gebeurtenissen – het vertelt niet alleen ‘hoe het zit’, maar vooral ‘wat het betekent’.²⁰⁸

Deze verantwoordelijkheid raakt aan wat Hertogh typeert als “de overtuigingscrisis van de rechtsstaat”.²⁰⁹ Deze crisis wordt gekenmerkt door het feit dat burgers het normatieve verhaal van de rechtsstaat niet langer overtuigend vinden en de rechtsstaat ervaren als te abstract, te anoniem en onvoldoende relevant voor hun dagelijks leven. Wanneer journalistiek tekortschiet in haar verbeeldingsfunctie – en zich beperkt tot het presenteren van losse feiten – draagt zij onbedoeld bij aan deze vervreemding. Omgekeerd kan een journalistiek die feiten vertaalt naar betekenisvolle, mensgerichte verhalen juist bijdragen aan het overbruggen van deze kloof. In dat geval fungeert zij als een cruciale schakel in het versterken van het rechtsstatelijk besef: niet

²⁰³ Van Ommeren 2022, p. 3140-3141.

²⁰⁴ Nussbaum 1991, p. 881, 901.

²⁰⁵ Nussbaum 1991, p. 903.

²⁰⁶ James 2013, p. 1, 4.

²⁰⁷ James 2013, p. 4, 7.

²⁰⁸ Buoziš & Creech 2017, p. 1431.

²⁰⁹ Hertogh 2026, p. 7.

door feiten te vervangen, maar door deze te verankeren in verhalen die burgers in staat stellen zich met de rechtsstaat te identificeren en haar waarden als betekenisvol te ervaren.

2.5 Formulerings van rechtsstatelijke functies van de journalistiek

De voorgaande paragrafen hebben laten zien hoe Cover en Nussbaum elk vanuit een eigen invalshoek inzicht bieden in de relatie tussen journalistiek en de rechtsstaat. In hoofdstuk 1 werd gesignaleerd dat journalisten een rechtsstatelijk referentiekader missen, wat zich kan manifesteren in het onvermogen om abstracte juridische kwesties te vertalen naar maatschappelijk relevante verhalen over de rechtsstaat. Maar hoe wordt betekenis gegeven aan de rechtsstaat en welk vermogen is daarvoor nodig? Cover biedt op de eerste vraag een antwoord: rechtsstatelijke beginselen krijgen betekenis doordat zij worden gedragen door narratieven die abstracte rechtsnormen verbinden met de concrete ervaringen van burgers – en journalistiek is bij uitstek het medium dat die narratieven produceert en verspreidt. Nussbaum beantwoordt de tweede vraag: om die narratieven te produceren én te ontvangen op een wijze die rechtsstatelijk relevant is, is een specifiek cognitief vermogen vereist – het vermogen om zich de concrete situatie van anderen voor te stellen en daaraan morele betekenis toe te kennen.

Deze twee antwoorden laten zich verbinden met de vijf elementen van het model van Lasswell. De journalist ('wie zegt') opereert als maatschappelijke actor in de "rechtsstatelijke tussenruimte tussen overheid en burger" en produceert narratieven ('wat') die abstracte rechtsnormen van betekenis voorzien, in de zin van Cover.²¹⁰ Via kranten, televisie of digitale platforms ('kanalen') bereiken deze narratieven hun ontvangers ('aan wie'): zowel burgers als de staat – in de personen van wetgevers, bestuurders en rechters – die hun verbeeldingsvermogen in de zin van Nussbaum dienen te ontwikkelen.²¹¹ Het 'effect' meet vervolgens of journalistieke berichtgeving bijdraagt aan de betekenisgeving van de rechtsstaat én aan het cognitieve vermogen van burgers om zich de situatie van anderen voor te stellen. Langs deze lijnen worden de bevindingen samengebracht in twee nieuwe rechtsstatelijke functies: de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie.

2.5.1. Narratieve functie

De narratieve functie is de eerste rechtsstatelijke functie van de journalistiek. Binnen Lasswells model omvat zij de eerste drie elementen: 'wie zegt', 'wat' en 'via welk kanaal'.

Binnen deze functie ligt de nadruk op journalisten (wie zegt) als zender van verhalen die abstracte rechtsbeginselen of complexe wetgeving verbinden met de concrete ervaringen van burgers.²¹² Hij of zij opereert, zoals Hertogh betoogt,²¹³ in de rechtsstatelijke tussenruimte tussen overheid en burger, als zelfstandige maatschappelijke actor. De verhalen (wat) omvatten de kern van de narratieve functie. Zoals Cover betoogt, kan de rechtsorde niet bestaan zonder narratieven die het voorzien van betekenis.²¹⁴ Narratieven overbruggen de kloof tussen de feitelijke realiteit (het 'zijn'), het normatieve ideaal (het 'behoren') en de denkbare alternatieve

²¹⁰ Hertogh 2026; Cover 1983.

²¹¹ Nussbaum 1991.

²¹² Zie voor relatie 'zender' en 'ontvanger' ook 'communicatiemodel', *Algemeen Letterkundig Lexicon* (2012); Jakobson (1960) 1977, p. 96-106.

²¹³ Hertogh 2026, p. 15.

²¹⁴ Cover 1983, p. 4-5.

werkelijkheid (het ‘wat zou kunnen zijn’).²¹⁵ Zonder die brug blijven rechtsbeginselen en regelgeving – van legaliteit en machtscheiding tot het sociale zekerheidsrecht en vreemdelingenrecht – abstracte constructies die buiten het bereik blijven van de mensen die zij beogen te beschermen. De Staatscommissie rechtsstaat definieert een goed functionerende rechtsstatelijke cultuur als het “doorwerken van de grondidee, beginselen en structuren van de rechtsstaat in het gedrag en de beslissingen van politici, bestuurders, rechters en overheidsmedewerkers”.²¹⁶ Tinnevelt herkent daarin een brugfunctie: rechtsstatelijke cultuur verbindt abstracte beginselen met concreet handelen.²¹⁷ Ondanks deze erkenning wordt zelden expliciet gemaakt *wat* die brug zelf inhoudt. Covers theorie geeft daarop een antwoord: het zijn narratieven. Deze narratieven bereiken de samenleving via journalistieke mediums (het kanaal), van traditionele kranten en televisie tot digitale platforms. Het medium is niet slechts een neutraal doorgeefluik: het bepaalt mede wie zij bereiken (aan wie) en hoe zij worden ontvangen (het effect).²¹⁸ Er wordt in de volgende paragraaf echter betoogd dat deze twee onderdelen binnen de verbeeldingsfunctie vallen.

Al met al beschrijft de narratieve functie de bijdrage van journalistiek aan het proces van *jurisgenesis*: de voortdurende creatie en herinterpretatie van de betekenis van het recht binnen de samenleving.²¹⁹ Dit vraagt iets anders van journalisten dan de informatiefunctie of de forumfunctie. De informatiefunctie vraagt: in welke feiten moet de burger worden voorzien? De forumfunctie vraagt: komen uiteenlopende stemmen aan het woord? De narratieve functie vraagt: welke verhalen verbinden die feiten met de rechtsstaat? Het gaat niet om het vervangen van feiten door verhalen, maar om het verankeren van feiten in een normatief kader dat burgers in staat stelt te oordelen over de rechtmatigheid van overheidsoptreden. De narratieve functie stelt daarmee specifieke eisen aan de journalistieke praktijk die verder gaan dan feitelijke juistheid of volledigheid.

2.5.2. Verbeeldingsfunctie

De tweede rechtsstatelijke functie is de verbeeldingsfunctie. Waar de narratieve functie betrekking heeft op de journalistiek als zender van verhalen (wie zegt, wat, via welk kanaal), richt de verbeeldingsfunctie zich op de ontvanger (aan wie) van die verhalen – en wat deze verhalen met de ontvanger doen (het effect).

De grondslag hiervoor is Nussbaums stelling dat het vermogen om zich de concrete situatie van een ander voor te stellen – ‘literaire verbeelding’ – een publieke noodzaak is voor iedereen die beslissingen neemt die het leven van anderen raken.²²⁰ In dit kader is de ontvanger dual: de boodschap is tegelijkertijd gericht aan burgers, ter voeding van hun verbeeldingsvermogen, én aan de staat (wetgevers, bestuurders en rechters), die beslissingen nemen die het leven van anderen raken.²²¹ Zoals uiteengezet in paragraaf 2.4, gaat het niet om een onmiddellijke emotionele reactie,²²² maar om een geoefend cognitief vermogen om de

²¹⁵ Etxabe 2010, p. 122.

²¹⁶ Staatscommissie rechtsstaat 2024, p. 29.

²¹⁷ Tinnevelt 2025, p. 154.

²¹⁸ Zie ook McLuhan 1964.

²¹⁹ Cover 1983, p. 11, 14-15.

²²⁰ Nussbaum 1991, p. 883, 897.

²²¹ Nussbaum 1991, p. 879.

²²² Vgl. Bloom 2016.

positie van anderen te doordenken, ook van mensen die ver van de eigen ervaring afstaan. Dit vermogen is niet vanzelfsprekend – het moet worden gecultiveerd. Journalistieke berichten en rapportages kunnen daaraan bijdragen, net als literaire romans, doordat zij de lezer dwingen zich te verplaatsen in de concrete leefwereld van mensen wier situatie verschilt van de eigen ervaring.²²³

Het effect bij de ontvanger wordt gemeten aan de vraag of journalistiek dat cultiverende vermogen daadwerkelijk in werking stelt en daarmee bijdraagt aan rechtsstatelijk bewustzijn in de samenleving. Draagt de berichtgeving bij aan publieke verantwoording en herstel van geschonden rechten? Of versterkt zij een eenzijdig frame dat de concrete leefwereld van kwetsbare burgers onzichtbaar maakt voor juist degenen die over hun rechtspositie beslissen? De nieuwsmedia controleren immers niet alleen de macht (de controlefunctie), maar oefenen zelf eveneens macht uit doordat zij mede bepalen welke gebeurtenissen zichtbaar worden, welke stemmen gehoord worden en hoe maatschappelijke problemen worden geïnterpreteerd (*framing*).²²⁴ De ROB stelt in dit verband dat het vergroten van rechtsstatelijk bewustzijn begint bij adequate beeldvorming van de rechtsstatelijke praktijk.²²⁵

Hiermee komt de journalist in een paradoxale positie: om bij anderen het inbeeldingsvermogen te cultiveren, moet de journalist dat vermogen zelf ook bezitten – hetgeen voortdurende zelfreflectie vereist. De Stichting Democratie en Media erkent dit expliciet door op te roepen tot ‘zelfkritische journalistiek’.²²⁶ In een interview met de stichting bekritiseert Lindsay Mossink, hoofdredacteur van NU.nl, de journalistieke houding van “wij vertellen de mensen wel even hoe het zit” en pleit voor een houding van nederigheid.²²⁷ Die nederigheid begint bij de erkenning dat objectieve journalistiek een illusie is. Rob Wijnberg, oprichter van De Correspondent, betoogt dat journalisten altijd keuzes maken over wat relevant, waar of belangrijk is – en dat achter iedere nieuwsselectie onvermijdelijk een bepaald wereldbeeld schuilgaat.²²⁸ Bovendien heeft het streven naar objectiviteit er volgens hem toe geleid dat journalistiek zich te veel beperkt tot het neutraal weergeven van uitspraken van machthebbers, zonder deze kritisch te onderzoeken. Vanuit de verbeeldingsfunctie bezien vormt dit niet alleen een democratisch, maar ook een rechtsstatelijk probleem – hetgeen duidelijk tot uiting komt in de verslaggeving rondom de Toeslagenaffaire, die centraal staat in het volgende hoofdstuk.

2.5.3. Beperkingen

Deze wijze van theorievorming in de voorgaande paragrafen kent inherente beperkingen die erkenning verdienen. De meest voor de hand liggende is de vraag naar ‘circulariteit’: men zou kunnen betogen dat de geformuleerde functies een logisch gevolg zijn van de gekozen auteurs – wie Cover kiest, ‘vindt’ een narratieve functie en wie Nussbaum kiest, ‘vindt’ een verbeeldingsfunctie. Dit bezwaar verdient echter nuancerings.

Ten eerste zijn Cover en Nussbaum, zoals uiteengezet in de inleiding van dit hoofdstuk, niet gekozen omdat zij tot vooraf bepaalde functies zouden leiden, maar omdat zij steun vinden

²²³ Nussbaum 1991, p. 881, 901; James 2013, p. 1, 4, 7.

²²⁴ Zie Van der Wilk 2009, p. 92, 113; Zie ook Van Gorp 2006.

²²⁵ ROB 2020, p. 23.

²²⁶ Stichting Democratie en Media 2023, p. 10, 31-32.

²²⁷ Stichting Democratie en Media 2024, p. 12.

²²⁸ Wijnberg, *De Correspondent* 24 januari 2017.

in de bredere literatuur over de (maatschappelijke) rechtsstaat en de rol van journalistiek daarin.²²⁹ Ten tweede maken zij expliciet wat in die literatuur én in talrijke rechtsstaatrapporten en -adviezen reeds impliciet aanwezig is, zoals de brugfunctie die Tinnevelt toeschrijft aan de rechtsstatelijke cultuur,²³⁰ de erkenning door de WRR dat (onder andere) de nieuwsmedia bijdragen aan de internalisering van rechtsstatelijke normen,²³¹ en de oproep tot reflectie door journalisten zelf.²³² Dit zijn aspecten die inhoudelijk aansluiten bij de twee geformuleerde functies, maar die geen samenhangend theoretisch kader vormen. Dit onderzoek poogt dat kader te creëren. Ten derde illustreert een vergelijking met Carroll dat de functies niet afhankelijk zijn van de specifieke gekozen auteurs. Carroll komt in haar analyse van de relatie tussen de pers en de rechtsstaat, via andere primaire bronnen – onder meer het concept ‘sociale empathie’ van socioloog Michael Schudson – tot een functie die zij aanduidt als “*empathy-builder*”.²³³ In de kern gaat het daarbij om journalistiek die burgers informeert over de leefwereld van groepen die zij anders niet of nauwelijks zouden begrijpen. Inhoudelijk vertoont deze functie grote overeenkomsten met de verbeeldingsfunctie. Dat twee onafhankelijke analyses, vertrekkend vanuit verschillende auteurs en contexten, tot vergelijkbare functies komen, suggereert dat de functies iets zichtbaar maken dat reeds in de journalistieke praktijk en het rechtsstatelijke discours besloten ligt. Bovendien heeft dit onderzoek een verkennend karakter. De narratieve functie en de verbeeldingsfunctie zijn geformuleerd als eerste aanzet tot theorievorming. Andere auteurs en concepten zouden aanvullende of deels afwijkende functies kunnen opleveren – hetgeen niet als tekortkoming, maar als kenmerk van een ontwikkelend onderzoeksveld moet worden begrepen, dat zijn definitieve vorm nog moet krijgen. Met deze kanttekeningen in het achterhoofd worden de bevindingen van dit hoofdstuk in de volgende paragraaf samengebracht.

2.6 Tussenconclusie: aanvulling op en overlap met de democratische functies

Dit hoofdstuk heeft laten zien hoe de concepten van Cover en Nussbaum, langs de lijnen van het communicatiemodel van Lasswell, kunnen worden vertaald naar twee nieuwe rechtsstatelijke functies van de journalistiek: de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie. Deze functies vervangen de erkende democratische functies niet, maar vullen deze aan. Hun verhouding laat zich langs twee lijnen duiden: aanvulling en overlap.

Aanvulling doet zich voor waar het democratische perspectief tekortschiet. De democratische functies stellen de vraag of burgers zijn geïnformeerd, of het debat pluriform is en of machthebbers worden gecontroleerd. Zij zeggen niets over de vraag welke verhalen worden verteld en welke niet, wiens perspectief structureel zichtbaar wordt gemaakt en wiens niet, en welk beeld van de werkelijkheid bij burgers en bestuurders wordt gecultiveerd. De narratieve functie vult de informatiefunctie aan: waar de informatiefunctie vraagt welke feiten de burger moeten worden verstrekt, vraagt de narratieve functie welke verhalen die feiten verbinden met de rechtsstaat. De verbeeldingsfunctie vult de forumfunctie aan: waar de forumfunctie vraagt of uiteenlopende stemmen zichtbaar worden, vraagt de verbeeldingsfunctie

²²⁹ Zie Carroll 2025, p. 20, 37-38; Tinnevelt 2025, p. 159; Van Ommeren 2022, p. 3139-3140.

²³⁰ Zie Tinnevelt 2025, p. 154.

²³¹ Zie WRR 2002, p. 134.

²³² Zie Stichting Democratie en Media 2023, p. 10, 31-32.

²³³ Carroll 2025, p. 49; Zie ook Schudson 2008, p. 17-18.

of burgers en besluitvormers in staat worden gesteld die stemmen daadwerkelijk te begrijpen en mee te wegen.

Overlap doet zich voor waar journalistiek bijdraagt aan zowel democratische legitimiteit als rechtsstatelijke bescherming van burgers tegen diezelfde, democratisch gelegitimeerde, macht. De controlefunctie valt in deze categorie. Zoals uit hoofdstuk 1 blijkt, wordt de controlefunctie in de wetenschappelijke literatuur en EHRM-jurisprudentie als democratisch gekwalificeerd, maar sluit zij inhoudelijk nauwer aan bij het doel van de rechtsstaat. Daarmee bevindt zij zich in een conceptuele tussenruimte: zij dient zowel de democratische verantwoordingsrelatie tussen kiezer en gekozene als het rechtsstatelijke belang van machtsbegrenzing en bescherming van individuele burgers tegen willekeur.

Al met al stellen de rechtsstatelijke functies dus andere ‘eisen’ aan journalistiek handelen dan de democratische functies doen. Zij vragen daarmee niet alleen om andere verhalen en een ander effect bij de ontvanger, maar ook om een andere professionele houding: het vermogen om kritisch te reflecteren op de eigen bijdrage aan de normatieve orde en op de rechtsstatelijke gevolgen van de geconstrueerde werkelijkheid. In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de verslaggeving rondom de Toeslagenaffaire aan deze ‘eisen’ voldeed en wat dat zegt over de meerwaarde van een rechtsstatelijk perspectief op de journalistiek in de praktijk.

Hoofdstuk 3 – De rechtsstatelijke functies toegepast op de berichtgeving rondom de Toeslagenaffaire

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 en 2 zijn de erkende democratische functies van de journalistiek aangevuld vanuit het perspectief van de rechtsstaat. Dit heeft geleid tot twee nieuwe rechtsstatelijke functies: de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie. Door de berichtgeving over de Toeslagenaffaire te analyseren vanuit deze twee functies, wordt de meerwaarde van deze theoretische aanvulling zichtbaar.

De Toeslagenaffaire is gekozen als illustratieve casus om twee redenen. In de eerste plaats is de affaire door meerdere parlementaire commissies uitdrukkelijk bestempeld als een rechtsstatelijk – en niet democratisch – ‘falen’,²³⁴ waardoor de aangevulde rechtsstatelijke functies hier bij uitstek aanknopingspunten bieden. In de tweede plaats is over de affaire omvangrijk wetenschappelijk en journalistiek materiaal beschikbaar, wat een gedegen illustratieve analyse mogelijk maakt. Dat de casus atypisch of extreem is, doet geen afbreuk aan de wetenschappelijke meerwaarde: dergelijke gebeurtenissen leveren doorgaans juist meer informatie op dan normale of gemiddelde gevallen, omdat zij meer actoren en mechanismen activeren.²³⁵ Daarbij is uitdrukkelijk gekozen voor een illustratief karakter en niet voor een volledige ‘case study’ in methodologische zin.

Door de berichtgeving over de Toeslagenaffaire te analyseren vanuit de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie, wordt in paragraaf 3.2 zichtbaar dat het ‘rechtsstatelijk besef’ binnen de nieuwsmedia in de beginfase van de affaire onvoldoende was ontwikkeld, hetgeen heeft bijgedragen aan een ‘rechtsstatelijk tekort’.²³⁶ In paragraaf 3.3 wordt vervolgens zichtbaar dat de nieuwsmedia deze functies in een latere fase van de affaire in toenemende mate vervulden.

3.2 Beginfase: aanjagende rol van de journalistiek

De invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) – de wet die de basis legde voor het toeslagensysteem – leidde in de jaren 2005 en 2006 nauwelijks tot berichtgeving.²³⁷ Toen RTL Nieuws en KRO Brandpunt in het voorjaar van 2013 de zogenoemde ‘Bulgarenfraude’ blootlegden,²³⁸ keerde dit binnen vier weken terug in 36 uitzendingen en 123 krantenartikelen.²³⁹ Met andere woorden: de media hadden een ‘kortademig’ karakter, waarbij de focus lag op incidenten, schandalen en personen, terwijl

²³⁴ Zie “de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden” in Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 7; Zie ook “door de ondergrens van de rechtsstaat is gezakt” in Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 19; Zie ook “de gebroken belofte van de rechtsstaat” als titel van Staatscommissie rechtsstaat 2024.

²³⁵ Zie Flyvbjerg 2006, p. 223-225.

²³⁶ Zie ROB 2020, p. 14.

²³⁷ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 451.

²³⁸ De ‘Bulgarenfraude’ betrof een fraudeconstructie waarbij een criminele organisatie Bulgaarse staatsburgers ronselde om met valse huurcontracten een BSN-nummer en bankrekening te verkrijgen, waarna met terugwerkende kracht zorg- en huurtoeslagen werden aangevraagd. De geschatte fraudeomvang bedroeg tussen de 4 en 5,6 miljoen euro.

²³⁹ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 451.

structurele en institutionele vraagstukken onderbelicht bleven.²⁴⁰ Volgens onderzoek van de VU werd de verslaggeving rond toeslagenfraude veelvuldig gelieerd aan buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond, waarbij fraude vooral werd geassocieerd met doelgerichte en bewuste overtredingen.²⁴¹ Dit gaf een vertekend beeld ten opzichte van de complexere werkelijkheid, waarin de meeste gevallen van fraude betrekking hebben op vergissingen of kleine overtredingen door uiteenlopende bevolkingsgroepen. Dit vertekende beeld werd verder versterkt doordat media en politiek elkaars neiging versterkten om de proporties van een nieuwsfeit groter te laten lijken dan zij daadwerkelijk zijn – een zogenoemd ‘papegaaiencircuit’ dat leidde tot een mediahype die losraakte van de feitelijke ernst van het probleem.²⁴² Mede onder invloed van dit verharde mediaklimaat meldde de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer dat maatregelen zouden worden getroffen,²⁴³ waarna in rap tempo een ministeriële commissie voor rijksbrede fraudeaanpak werd ingesteld en de handhaving bij de Belastingdienst/Toeslagen ingrijpend werd aangescherpt.²⁴⁴ Eén van de consequenties hiervan was de ‘alles-of-niets-benadering’: ook bij minimale administratieve tekortkomingen werd de volledige toeslag teruggevorderd, ongeacht de vraag of sprake was van opzet.²⁴⁵ Die maatregel bleek, zo concludeerde de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag in haar eindrapport *Ongekend onrecht* (2020), een “grove inbreuk te hebben gemaakt op het rechtsstatelijke principe dat optimaal recht gedaan moet worden aan individuele situaties van mensen”.²⁴⁶ Hoewel een directe causale relatie niet met zekerheid is vast te stellen, constateert de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening in haar rapport *Blind voor mens en recht* (2024) wel dat “Kamerleden en journalisten een aanjagende rol hebben gespeeld in de verharding van het fraudebeleid. In het samenspel van politiek en media overheersten enkelvoudige beelden, waardoor de werkelijkheid geweld is aangedaan”.²⁴⁷

Vanuit de narratieve functie bezien *produceerde* de journalistiek de verkeerde verhalen. Deze functie vereist dat journalisten verhalen produceren die abstracte rechtsbeginselen of complexe wetgeving verbinden met de concrete ervaringen van burgers – verhalen die bijdragen aan *jurisgenesis*, de voortdurende betekenisgeving van de rechtsstaat in de samenleving.²⁴⁸ De boodschap die domineerde was conflictueus en incidentgedreven: fraude als opzettelijk wangedrag door buitenlanders. De invoering van de Awir, de complexiteit van het toeslagenstelsel en de structurele risico’s van de alles-of-niets-benadering bleven buiten beeld. In Covers terminologie was er sprake van *jurispathic*: de journalistiek versterkte één dominant narratief en onderdrukte daarmee de concurrerende verhalen die de structurele oorzaken van het toeslagenstelsel zichtbaar hadden kunnen maken.²⁴⁹ De verbeeldingsfunctie vereist juist dat journalistieke berichtgeving bij *ontvangers* het vermogen cultiveert om zich de concrete situatie van anderen voor te stellen – in het bijzonder bij degenen die bindende beslissingen nemen over

²⁴⁰ Zie RMO 2003, p. 37-38; Zie ook Van der Wilk 2009, p. 99-100.

²⁴¹ Van Atteveldt e.a. 2024, p. 160-161.

²⁴² Van Atteveldt e.a. 2024, p. 16-17.

²⁴³ *Kamerstukken II* 2012/13, 17 050, nr. 435.

²⁴⁴ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 15.

²⁴⁵ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 20.

²⁴⁶ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 7.

²⁴⁷ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 62.

²⁴⁸ Zie Cover 1983, p. 11, 14-15.

²⁴⁹ Zie Cover 1983, p. 40.

de rechtspositie van burgers.²⁵⁰ Het ‘papegaaiencircuit’ tussen media en politiek genereerde een klimaat dat, in Nussbaums termen, werd gedomineerd door een rationaliteit zonder empathie: fraude werd geassocieerd met opzettelijk wangedrag door mensen met een migratieachtergrond, terwijl de complexere werkelijkheid van vergissingen en administratieve fouten buiten beeld bleef.²⁵¹ Wijnberg beschrijft samen met collega Maurits Martijn, hoe alle betrokken partijen hun eigen ‘institutionele logica’ volgden: iedereen (van journalisten tot Kamerleden) deed wat je zou verwachten, en juist daardoor liep alles mis.²⁵² Voor journalisten betekende dit dat zij de heersende nieuwslogica volgden (gericht op conflicten, incidenten en fraudeurs) zonder zich te bevragen welk narratief zij daarmee construeerden over toeslagenontvangers als groep.²⁵³ De zelfreflectie die de verbeeldingsfunctie vereist, ontbrak. Dat dit besef later wel degelijk doorbrak, blijkt uit een ervaring die Martijn en Wijnberg zelf beschrijven en die direct raakt aan de kern van de verbeeldingsfunctie: doordat zij zelf onderwerp werden van een mediacontroverse, ervoeren zij aan den lijve wat het betekent om “vol in de schijnwerpers van de media te staan”. Het is precies deze omgekeerde positie – het zelf innemen van de rol van degene over wie wordt bericht – die Nussbaum bedoelt met de literaire verbeelding als geoefend cognitief vermogen. In de volgende paragraaf wordt gezien hoe dit toenemende rechtsstatelijke besef tot uitdrukking komt in de latere fase van de Toeslagenberichtgeving.

3.3 Latere fase: onthullende rol van de journalistiek

In de nasleep van de ‘Bulgarenfraude’ kwam de Belastingdienst/Toeslagen onder zware politieke druk te staan om fraude meedogenloos aan te pakken. Hiertoe werd het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) opgericht. Het elfde project van dit team, CAF-11, richtte zich op gastouderbureau Dadim in Eindhoven. Zonder concreet bewijs van fraude besloot de fiscus in 2014 om de kinderopvangtoeslag van een groot aantal ouders abrupt stop te zetten en voorgaande jaren volledig terug te vorderen. Wanneer de Nationale ombudsman in 2017 het kritische rapport *Geen powerplay maar fair play* publiceert over de onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag,²⁵⁴ besteden NRC Handelsblad, de Volkskrant en het journaal er aandacht aan,²⁵⁵ maar de omvang en ernst van het probleem worden op dat moment nog niet onderkend.²⁵⁶ De echte doorbraak kwam in 2018, nadat advocate Eva González Pérez in Nieuwsuur aan het woord komt over de CAF 11-zaak en over de Belastingdienst/Toeslagen die documenten achterhiel.²⁵⁷ Kort daarna ontving Jan Kleinnijenhuis, journalist bij Trouw, documenten van een klokkenluider. Samen met journalist Pieter Klein bij RTL Nieuws beet hij zich vast in het dossier. Via WOB-verzoeken onthulden zij – in samenspel met vasthoudende Kamerleden – in mei 2019 dat de Belastingdienst/Toeslagen doelbewust ‘nepbewijs’ gebruikte om de fraudeaanpak te legitimeren, dat interne noodkreten waren genegeerd, en dat er sprake was van etnisch

²⁵⁰ Zie Nussbaum 1991, p. 879.

²⁵¹ Zie Nussbaum 1991, p. 901.

²⁵² Martijn & Wijnberg, *De Correspondent* 9 februari 2021.

²⁵³ Vgl. RMO 2003, p. 37-38.

²⁵⁴ Nationale ombudsman 2017.

²⁵⁵ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 452.

²⁵⁶ ‘Argos Medialogica. Het toeslagendrama in drie aktes’, VPRO (4 april 2021).

²⁵⁷ ‘Argos Medialogica. Het toeslagendrama in drie aktes’, VPRO (4 april 2021).

profilieren.²⁵⁸ Voor deze onthullingen ontvingen Kleinnijenhuis en Klein de Tegel – de belangrijkste Nederlandse prijs voor onderzoeksjournalistiek.²⁵⁹

De woorden van Klein bij het ontvangen van de Tegel zijn veelzeggend: “Hunt them down. Go get the bastards. Publish and be damned.”.²⁶⁰ In het onderzoek van de VU wordt hier commentaar op gegeven: “het ter verantwoording roepen van bewindspersonen vervult een belangrijke democratische functie [de controlefunctie], maar uiteindelijk is het een middel om het beleid en het functioneren van de *democratie* te verbeteren”.²⁶¹ Dit is, gelet op wat in hoofdstuk 2 is vastgesteld over de dominantie van het democratische referentiekader, niet verrassend. Zowel journalisten als de wetenschappers die hun werk analyseren, begrijpen journalistieke prestaties primair in relatie tot de democratie. Toch is het opvallend dat dit ook gebeurt bij de verslaggeving over de Toeslagenaffaire. Door verschillende parlementaire commissies wordt dit schandaal immers niet als democratisch falen maar als rechtsstatelijk falen gekwalificeerd.²⁶² Dat juist een casus die zo sterk wordt geassocieerd met rechtsstatelijk verval voornamelijk wordt geanalyseerd vanuit democratische functies van de journalistiek, benadrukt hoe dominant het democratische referentiekader is geworden.

Juist hierin ligt de meerwaarde van de in deze scriptie ontwikkelde rechtsstatelijke functies. Zij maken het mogelijk om dezelfde journalistieke praktijk vanuit een andere invalshoek te bekijken. Vanuit de narratieve functie bezien bestonden de onthullingen van Trouw en RTL Nieuws niet uitsluitend uit het controleren van de macht, maar het creëren van een nieuw rechtsstatelijk narratief. Waar de beginfase werd gekenmerkt door *jurispathic* – het versterken van één dominant fraudeframe ten koste van concurrerende verhalen – droegen de latere onthullingen bij aan *jurisgenesis*: zij verbonden abstracte wetgeving met de concrete levens van duizenden gezinnen en maakten zichtbaar dat het recht, dat de burger juist tegen willekeur behoort te beschermen, was omgekeerd tot instrument van institutionele dwang.²⁶³ Vanuit de verbeeldingsfunctie bezien gaf de onthulling gedupeerde ouders een gezicht en maakte het de ‘institutionele logica’ die hun leven had ontwricht concreet en herkenbaar voor de ontvangers van de berichtgeving – burgers, bestuurders, wetgevers en rechters. Daarmee droegen zij bij aan een verandering in de wijze waarop de affaire publiek werd begrepen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verliet in oktober 2019 de zogenoemde alles-of-niets-benadering en ontwikkelde een evenredigheidslijn die meer ruimte bood voor individueel maatwerk.²⁶⁴ Ook volgde politieke verantwoording: meerdere bewindspersonen traden af en uiteindelijk viel het kabinet-Rutte III in januari 2021.²⁶⁵ Deze keten van erkenning, correctie en politieke consequenties was niet uitsluitend het resultaat van democratische

²⁵⁸ Van Atteveldt e.a. 2024, p. 155-158.

²⁵⁹ Zie ‘Opnieuw een journalistieke prijs voor Trouw en RTL voor onderzoek naar de toeslagenaffaire’, *Trouw* (1 juni 2020).

²⁶⁰ Zie citaat in Frederik, *De Correspondent* 15 januari 2021.

²⁶¹ Van Atteveldt e.a. 2024, p. 171.

²⁶² Zie “de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden” in Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 7; Zie ook “door de ondergrens van de rechtsstaat is gezakt” in Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 19; Zie ook “de gebroken belofte van de rechtsstaat” als titel van Staatscommissie rechtsstaat 2024.

²⁶³ Cover 1983, p. 11, 40-44.

²⁶⁴ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535; ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

²⁶⁵ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 459; Van Atteveldt e.a. 2024, p. 135.

verantwoording. Die keten was tevens het gevolg van een verschuiving in het publieke verbeeldingsvermogen. De gedupeerde ouder werd niet langer gezien als een abstracte dossierhouder of potentiële fraudeur, maar als een burger van vlees en bloed wiens rechtspositie stelselmatig was ondermijnd. Daarmee creëerden de onthullingen een van de cognitieve voorwaarden die Nussbaum noodzakelijk acht voor rechtsstatelijk handelen: het vermogen om de concrete gevolgen van beleid voor kwetsbare burgers daadwerkelijk te doordenken.²⁶⁶ Dat dit vermogen in de beginfase grotendeels ontbrak – en dat juist die afwezigheid heeft bijgedragen aan het klimaat waarin de Toeslagenaffaire kon ontstaan – wordt zichtbaar wanneer dezelfde casus vanuit de verbeeldingsfunctie wordt geanalyseerd. Vanuit de informatie-, forum- en controlefunctie alleen blijft deze dimensie buiten beeld.

3.4 Tussenconclusie: wat een rechtsstatelijk perspectief toevoegt

De toepassing van de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie op de berichtgeving rondom de Toeslagenaffaire laat zien dat zij bevindingen zichtbaar maken die de democratische functies alleen niet kunnen verklaren. In de beginfase verklaart een rechtsstatelijk perspectief waaróm de journalistiek tekortschoot: niet primair omdat burgers onvoldoende werden geïnformeerd of het debat onvoldoende pluriform was, maar omdat de berichtgeving bijdroeg aan *jurispathic* in plaats van *jurisgenesis* en omdat zij naliet het vermogen te cultiveren om zich de concrete situatie van toeslagenontvangers voor te stellen. In de latere fase verklaart hetzelfde perspectief wat de onthullende journalistiek daadwerkelijk toevoegde, los van haar reeds erkende democratische controlefunctie: door diepgravend onderzoek naar de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van het overheidshandelen en door meer oog te hebben voor de positie van gedupeerde toeslagenouders, droeg zij bij aan de bescherming van de rechten van minderheden en cultiveerde zij bij ontvangers – zowel burgers als besluitvormers – het vermogen om de menselijke gevolgen van het beleid te doorzien.

Toch werd ook deze laatste bijdrage primair in democratische termen geduid, door zowel journalisten zelf als de wetenschappers die hun werk analyseerden. Dit wordt het scherpst zichtbaar in de wijze waarop het VU-onderzoek de verslaggeving rondom de Toeslagenaffaire heeft geanalyseerd. Hier wordt in de conclusie verder op ingegaan: daar worden alle bevindingen van deze scriptie samengebracht tot een compleet beeld van de toegevoegde waarde van de rechtsstatelijke functies, gevolgd door een reflectie op de betekenis daarvan voor zowel de wetenschap als de journalistieke praktijk.

²⁶⁶ Nussbaum 1991, p. 883, 897.

Conclusie

Deze scriptie vertrok vanuit de observatie dat de journalistiek in rapporten en adviezen steeds vaker wordt erkend als een belangrijke niet-institutionele waarborg van de rechtsstaat, terwijl tegelijkertijd onduidelijk blijft welke functies zij daarin precies vervult. De democratische functies die in wetenschappelijke literatuur, EHRM-jurisprudentie, wetgeving en zelfregulering aan de journalistiek worden toegeschreven – de informatie-, de forum- en de controlefunctie – zijn geworteld in een democratisch perspectief en bieden onvoldoende grondslag om te verklaren hoe en waarom de journalistiek bijdraagt aan de rechtsstaat als zodanig. De centrale onderzoeksvraag luidde daarom: *in hoeverre dienen en op welke wijze kunnen de democratische functies van de journalistiek theoretisch worden aangevuld vanuit rechtsstatelijk perspectief?*

Ter beantwoording van die vraag is in hoofdstuk 1 eerst beargumenteerd waarom een aanvulling noodzakelijk en nuttig is. Vervolgens is in hoofdstuk 2 onderzocht hoe die aanvulling er inhoudelijk uit zou kunnen zien. Aan de hand van het communicatiemodel van Lasswell zijn twee rechtsstatelijke functies geformuleerd. De narratieve functie, gebaseerd op Covers concept ‘*jurisgenesis*’, houdt in dat de journalistiek fungeert als motor van de voortdurende betekenisgeving van het recht: zij vertaalt abstracte rechtsbeginselen en complexe wetgeving, via narratieven, naar de concrete leefwereld van burgers. Deze functie stelt daarmee een andere eis aan de journalistieke praktijk dan de informatiefunctie: niet welke feiten burgers moeten worden verstrekt, maar welke verhalen die feiten verbinden met de rechtsstaat. De verbeeldingsfunctie, ontleend aan Nussbaums concept ‘literaire verbeelding’, richt zich op de ontvanger van het journalistieke product en eist dat berichtgeving het cognitieve vermogen cultiveert om zich de situatie van de ander voor te stellen. Zij vraagt niet of uiteenlopende stemmen zichtbaar worden, zoals de forumfunctie, maar of burgers en besluitvormers in staat worden gesteld die stemmen daadwerkelijk te begrijpen en mee te wegen. Ten slotte zijn deze functies in hoofdstuk 3 toegepast op de berichtgeving over de Toeslagenaffaire. Voortbouwend op de bevindingen uit de eerste twee hoofdstukken, toont dit laatste hoofdstuk drie punten waarop de aanvulling op de democratische functies haar meerwaarde laat zien.

Ten eerste biedt het rechtsstatelijk perspectief conceptuele volledigheid en zuiverheid. Democratie en rechtsstaat streven naar verschillende doelen en de kwalificatie van een journalistieke functie als ‘democratisch’ of ‘rechtsstatelijk’ bepaalt daarmee aan welk normatief kader journalistiek handelen wordt beoordeeld. Dit onderscheid wordt in het bestaande discours echter niet gemaakt, wat leidt tot conceptuele vermenging. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop het VU-onderzoek de verslaggeving over de Toeslagenaffaire analyseert: deze casus is, zoals vastgesteld door meerdere parlementaire commissies, primair rechtsstatelijk van aard, maar het onderzoek evalueert haar in het licht van het goed functioneren van de democratie. De maatstaven die feitelijk aan de analyse ten grondslag liggen, zijn echter van een andere orde dan dit vocabulaire suggereert. Daarmee komen we bij het tweede punt. Het onderzoek bekritiseert de media omdat zij fraude destijds eenzijdig associeerden met doelgerichte overtredingen door specifieke groepen, waardoor de complexere werkelijkheid van onbewuste vergissingen en kleine administratieve fouten buiten beeld bleef. Daarnaast uit het onderzoek kritiek op het zogeheten ‘papegaaiencircuit’: de mediahype waarin media en politiek elkaars repressieve standpunten blindelings versterkten. Deze dynamiek raakte volledig los van de feitelijke ernst van de situatie en liet de structurele wefffouten van het toeslagenstelsel

nagenoeg onbelicht. De vragen die hierin impliciet besloten liggen – werd de structurele kwetsbaarheid van burgers zichtbaar gemaakt, en droeg de berichtgeving bij aan het vermogen van besluitvormers om de gevolgen van beleid te doordenken? – zijn niet de vragen die aan de democratische functies ten grondslag liggen, maar precies de vragen die de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie expliciteren. Een rechtsstatelijk referentiekader levert zo het vocabulaire om deze impliciete toetsing zichtbaar te maken én om de dimensies te vangen die een louter democratisch kader buiten beschouwing laat. Dit brengt ons bij het derde punt: de meerwaarde van een rechtsstatelijk perspectief reikt verder dan de wetenschappelijke beoordeling van journalistiek handelen alleen. Zoals reeds is benoemd, bestaat er een wisselwerking tussen het discours – in literatuur, rechtspraak, wetgeving en zelfregulering – en de professionele identiteit van journalisten: het discours vormt hoe journalisten hun beroep begrijpen en die identiteit reproduceert op haar beurt het discours. Juist door deze wisselwerking werken de democratische functies door op alle niveaus, tot in de dagelijkse journalistieke praktijk. Er is geen reden aan te nemen dat dit voor de hier ontwikkelde rechtsstatelijke functies anders zou zijn: ook zij kunnen, eenmaal verankerd in de wetenschappelijke literatuur, geleidelijk doordringen tot rechtspraak, wetgeving en zelfregulering, en zo uiteindelijk de dagelijkse praktijk van journalisten vormgeven.

Met deze drie punten is de meerwaarde van het rechtsstatelijk perspectief beargumenteerd. Het is echter evenzeer van belang stil te staan bij de grenzen van dit onderzoek, die voortvloeien uit het theoretische en normatieve karakter ervan en die de richting voor vervolgonderzoek bepalen. Allereerst brengt de normatieve aard van de narratieve functie en de verbeeldingsfunctie hoge en in de praktijk moeilijk meetbare eisen aan het journalistieke handelen met zich mee. Dit roept onvermijdelijk methodologische vragen op: wie beoordeelt of een narratief bijdraagt aan *jurisgenesis* of juist *jurispathic* werkt, en of berichtgeving het verbeeldingsvermogen van besluitvormers daadwerkelijk cultiveert? Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden en dat is inherent aan het theoretische karakter van deze scriptie: zij formuleert een conceptueel kader, maar voorziet nog niet in empirische validatie van de twee functies. Empirisch vervolgonderzoek is daarmee een logische volgende stap. Dat zou vorm kunnen krijgen via systematische frame-analyse van journalistieke berichtgeving over rechtsstatelijk gevoelige kwesties, aangevuld met kwalitatief receptieonderzoek naar de concrete impact van narratieve verslaggeving op het rechtsstatelijk bewustzijn van burgers en besluitvormers. Daarnaast zou een meer juridisch-dogmatisch vervolgonderzoek zich kunnen richten op de conceptuele verhouding tussen democratie en rechtsstaat in de media- en communicatiewetenschappelijke literatuur. Binnen de voor deze scriptie bestudeerde literatuur worden beide begrippen veelal als synoniemen behandeld, of worden de contouren van de rechtsstaat eenvoudigweg niet herkend. Een discoursanalyse van het gebruik van beide begrippen zou kunnen blootleggen in hoeverre dit een bewuste keuze is of een conceptuele ‘*blind spot*’ – en daarmee een brug slaan tussen de mediawetenschappelijke en staatsrechtelijke blik op journalistieke functies. Zolang die brug ontbreekt, blijft de kloof tussen de erkenning van journalistiek als rechtsstatelijke waarborg en de theoretische onderbouwing van haar functies daarin bestaan. Deze scriptie beoogde een eerste stap te zetten om die kloof te dichten.

Bronnen

Literatuurlijst

Aalberg & Curran 2012

T. Aalberg & J. Curran, *How media inform democracy: a comparative approach*, New York: Routledge 2012.

Adriaansen & Van Praag 2010

M. Adriaansen & P. van Praag, 'Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers', in: H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam en Den Haag: Amsterdam University Press en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2010.

Belinfante & de Reede 2020

A.D. Belinfante & J. L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Bloom 2016

P. Bloom, *Against empathy: The case for rational compassion*, New York: HarperCollins 2016.

Boyce 1978

G. Boyce, 'The fourth estate – a reappraisal', in: G. Boyce, J. Curran & P. Wingate (red.), *Newspaper history from the seventeenth century to the present day*, Londen: Constable & Beverly Hills, California: Sage 1978.

Broersma 2011

M. Broersma, 'From Press History to the History of Journalism: National and Transnational Features of Dutch Scholarship', *Media & Zeit* 2011, vol. 3, p. 17-28.

Brooks 2006

T. Brooks, 'A Thousand Nomoi Bloom? Four Problems with Robert Cover's Nomos and Narrative', *Issues in Legal Scholarship* 2006, vol. 6, afl. 1, p. 1-18.

Buozis & Creech 2017

M. Buozis & B. Creech, 'Reading News as Narrative. A Genre Approach to Journalism Studies', *Journalism Studies* 2017, vol. 19, afl. 10, p. 1430-1446.

Carroll 2025

E.C. Carroll, 'Beyond Democracy: How a Free Press Supports the Rule of Law', *Cardozo Law Review* 2025, vol. 47, afl. 1, p. 1-54.

Couldry 2019

N. Couldry, *Media: Why it matters*, Cambridge: Polity Press 2019.

Cover 1983

R.M. Cover, 'The Supreme Court 1982 Term – Foreword: Nomos and Narrative', *Harvard Law Review* 1983, vol. 97, afl. 1, p. 4-68.

Curran 1991

J. Curran, 'Mass media and democracy: a reappraisal', in: J. Curran & M. Gurevitch (red.), *Mass Media and Society*, Londen: Hodder Arnold 1991.

Dahl 2020

R.A. Dahl, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press 2020.

De Tocqueville (1835) (1840) 2012

A. de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Uitgeverij Lemniscaat 2012.

Dolin 2017

K. Dolin, *Law and literature*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.

EHRM (De Griffie), Guide on Article 10 2022

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (De Griffie), *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights: Freedom of Expression*, Straatsburg 31 augustus 2022.

Europese Commissie, Rule of Law Report Netherlands 2025

Europese Commissie, *2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the Netherlands*, SWD(2025) 919 final, Straatsburg 8 juli 2025.

Europese Commissie, Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie 2019

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie. Een blauwdruk voor actie*, COM(2019) 343, Brussel 17 juli 2019.

Etxabe 2010

J. Etxabe, 'The Legal Universe After Robert Cover', *Law and Humanities* 2010, vol. 4, afl. 1, p. 115-147.

Evans 1983

H. Evans, *Good Times, Bad Times*, Londen: Coronet 1983.

Flyvbjerg 2006

B. Flyvbjerg, 'Five Misunderstandings About Case-Study Research', *Qualitative Inquiry* 2006, afl. 2, p. 219-245.

Frederik, De Correspondent 15 januari 2021

J. Frederik, 'De tragedie achter de toeslagenaffaire', *De Correspondent* 15 januari 2021.

Frye 1970

N. Frye, 'Literature and the law', *Law Society of Upper Canada Gazette* 1970, vol. 4, p. 70-77.

Gallie 1956

W.B. Gallie, 'Essentially Contested Concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society* 1956, vol. 56, p. 167-198.

Gerards 2019

J.H. Gerards, 'Art. 10 - Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden', in: *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag: Sdu 2019.

Grütters, *NederlandRechtsstaat* 10 april 2026

C. Grütters, '#2 Eerste hulp aan journalisten: spoedcursus bestuursrecht', *NederlandRechtsstaat* 10 april 2026.

Habermas (1962) 1991

J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press (1962) 1991.

Herbert 1984

A. Herbert, *Agents of Power. The Role of the News Media in Human Affairs*, New York: Longman 1984.

Hertogh 2026

M.L.M. Hertogh, *De maatschappelijke rechtsstaat* (oratie Universiteit Utrecht), Utrecht 2026.

Hertz 2020

G. Hertz, 'Narratives of Justice: Robert Cover's Moral Creativity', *Law and Humanities* 2020, vol. 14, afl. 1, p. 3-25.

IFJ, *Bordeaux Declaration* 1954

International Federation of Journalists (IFJ), *Bordeaux Declaration (Global Charter of Ethics for Journalists)*, 1954, geraadpleegd via <https://nvj.nl/over/nvj/successen/code-bordeaux>.

Ivkovic, *Filosofie Magazine* 14 maart 2026

I. Ivkovic, 'Habermas: filosoof van de hoop en de rede', *Filosofie Magazine* 14 maart 2026.

Jakobson (1960) 1977

R. Jakobson, 'Linguïstiek en poëtica' (1960) in W.J.M. Bronzwaer e.a. (red.), *Tekstboek algemene literatuurwetenschap* (1977), p. 96-106.

James 2013

A. James, 'After Fiction? Democratic Imagination in an Age of Facts', *Revue critique de fixxion française contemporaine* 2013, vol. 6, p. 1-14.

Kouwenhoven, *NRC* 13 maart 2026

A. Kouwenhoven, 'In haar eentje zet deze rechter het hele asielbeleid op scherp: 'Je moet veel meer kijken: hoe zijn de regels bedóeld?', *NRC* 13 maart 2026.

Krommendijk & Tinnevelt 2024

J. Krommendijk & R.B.J. Tinnevelt, 'Rechtsstatelijke cultuur als bestaansvoorwaarde voor een sterke rechtsstaat. Een opdracht voor de gehele samenleving', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2024, vol. 15, afl. 4, p. 278-287.

Krygier 2021

M. Krygier, 'Democracy and the Rule of Law', in: J. Meierhenrich & M. Loughlin (red.), *The Cambridge Companion to the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2021, p. 406-424.

Lasswell 1948

H.D. Lasswell, *The structure and function of communication in society*, in: L. Bryson (red.), *The communication of ideas: a series of addresses*, New York: Institute for Religious and Social Studies 1948, p. 37-51.

Lo Nardo, *Verfassungsblog* 14 januari 2026

M. Lo Nardo, 'Keeping Up with Changing Times: The Update of the Venice Commission's Rule of Law Checklist', *Verfassungsblog* 14 januari 2026.

Martijn & Wijnberg, *De Correspondent* 9 februari 2021

M. Martijn & R. Wijnberg, 'Verantwoording: Zo kwam onze reconstructie van de toeslagenaffaire tot stand', *De Correspondent* 9 februari 2021.

McLuhan 1964

M. McLuhan, 'The Medium is the Message', in: M. McLuhan, *Understanding Media: The Extensions of Man*, Londen: McGraw-Hill 1964.

McQuail & Windahl (1994) 2015

D. McQuail & S. Windahl, *Communication Models for the Study of Mass Communication* (2e druk), Londen: Routledge (1994) 2015.

Meyer-Resende, *Verfassungsblog* 15 november 2019

M. Meyer-Resende, 'When Journalists Weaken Democracy or How to Better Communicate the Rule of Law', *Verfassungsblog* 15 november 2019.

Montesquieu (1758) 1995

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Parijs: Éditions Gallimard (1758) 1995, digitale versie beschikbaar via archives.ecole-alsacienne.org.

Nationale ombudsman 2017

Nationale ombudsman, *Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag*, rapport nr. 2017/095, Den Haag: Nationale ombudsman 2017.

NRC Handelsblad 2017

NRC Handelsblad, *NRC-Code*, Amsterdam: NRC Handelsblad 2017, geraadpleegd via <https://nrccode.nrc.nl>.

Nussbaum 1991

M.C. Nussbaum, 'The Literary Imagination in Public Life', *New Literary History* 1991, vol. 22, afl. 4, p. 887-910.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht* (rapport), bij *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang 2020

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang, *Ongekend onrecht* (rapport), bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2.

Prattico 2022

E. Prattico (red.), *Habermas and the Crisis of Democracy. Interviews with Leading Thinkers*, Londen: Routledge 2022.

Raad van Europa, Aanbeveling over de bescherming van journalistiek 2016

Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten (13 april 2016), *On the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*.

Raad van State 2021

Raad van State, *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken* (Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), Den Haag: Raad van State 2021.

Raad van State 2023

Raad van State, *Innoveren in de rechtsstaat. Advisering, bestuursrechtspraak, cijfers en interviews* (Jaarverslag 2023), Den Haag: Raad van State 2023.

Raad voor Cultuur 2026

Raad voor Cultuur, *Maken (z)onder druk. Artistieke vrijheid als democratisch fundament*, Den Haag: Raad voor Cultuur 2026.

Raad voor de Journalistiek 2026

Raad voor de Journalistiek, *Code van de Raad voor de Journalistiek*, Brussel: Raad voor de Journalistiek 2026.

RMO 2003

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Medialogica*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.

ROB 2020

Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), *Een sterke rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, Den Haag: ROB 2020.

Said 1984

E. Said, 'Permission to Narrate', *Journal of Palestine Studies* (1984) 2021, vol. 13, afl. 3, p. 27-48.

Sapienza, Iyer & Veenstra 2015

Z.S. Sapienza, N. Iyer & A.S. Veenstra, 'Reading Lasswell's Model of Communication Backward: Three Scholarly Misconceptions', *Mass Communication and Society* 2015, vol. 18, afl. 5, p. 599-622.

Schudson 2008

M. Schudson, *Why Democracies Need an Unlovable Press*, Cambridge: Polity Press 2008.

Schultz 1998

J. Schultz, *Reviving the Fourth Estate: Democracy, Accountability and the Media*, New York: Cambridge University Press 1998.

Snel 2017

M. Snel, 'De "goede" onderzoeksopzet als succesfactor voor de juridische scriptie', *Ars Aequi* 2017, vol. 67, nr. 9, p. 748-754.

Staatscommissie rechtsstaat 2024

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger* (rapport), Den Haag: Staatscommissie rechtsstaat 2024.

Stead 1886

W. T. Stead, 'Government by Journalism', *The Contemporary Review* 1886, vol. 49, p. 653-674.

Stichting Democratie en Media 2023

Stichting Democratie en Media, *Stichting Democratie en Media. Jaarverslag 2023*, Amsterdam: Stichting Democratie en Media 2023.

Stichting Democratie en Media 2024

Stichting Democratie en Media, *Stichting Democratie en Media. Jaarverslag 2024*, Amsterdam: Stichting Democratie en Media 2024.

Tenenboim-Weinblatt 2009

K. Tenenboim-Weinblatt, 'News as Narrative', in: C.H. Sterling (red.), *Encyclopedia of Journalism*, Sage Publishing 2009, p. 953-956.

Tinnevelt 2022

R.B.J. Tinnevelt, 'De rechtsstaat: strijdbaar en weerbaar?', in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat* (Staat en Recht, 2022, afl. 55), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Tinnevelt 2025

R.B.J. Tinnevelt, 'Rechtsstatelijke cultuur en weerbare rechtsstaat', *Beleid en Maatschappij* 2025, vol. 52, afl. 2, p. 144-166.

Van Atteveldt e.a. 2024

W. van Atteveldt e.a., *Tussen Ambitie en Uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid* (rapport in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening), 26 februari 2024.

Van den Braak, *parlement.com* 6 augustus 2021

B. van den Braak, 'Een verantwoordelijk beroep', *parlement.com* 6 augustus 2021.

Van der Wilk 2009

E.W. van der Wilk, *Macht, media & Montesquieu Over nieuwe vormen van publieke macht en machtsevenwicht* (diss. Universiteit Leiden), Leiden: Leiden University Press 2009.

Van Gorp 2006

B. van Gorp, 'Een constructivistische kijk op het concept framing', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* 2006, vol. 34, afl. 3, p. 246-256.

Van Hoecke 2010

M. van Hoecke (red.), *Methodologies of legal research. Which kind of method for what kind of discipline*, Oxford: Hart Publishing 2010.

Van Ommeren 2022

F.J. van Ommeren, 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', *Nederlands Juristenblad* 2022, vol. 97, afl. 38, p. 3136-3142.

Van Peer 1995

W. van Peer, 'Literature, Imagination, and Human Rights', *Philosophy and Literature* 1995, vol. 19, afl. 2, p. 276-291.

Venetië-commissie, *Opinion on the Legal Protection of Citizens in the Netherlands* 2021

De Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië-commissie), *Opinion on the Legal Protection of Citizens in the Netherlands*, Opinion nr. 1031/2021, CDL-AD(2021)031, Straatsburg 18 oktober 2021.

Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2016

De Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië-commissie), *The Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, Straatsburg 18 maart 2016.

Venetië-commissie, *The Rule of Law Checklist* 2025

De Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië-commissie), *The Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2025)002, Straatsburg 16 december 2025.

Verovsek 2026

P.J. Verovsek, *Jürgen Habermas: Public Intellectual and Engaged Critical Theorist*, New York: Columbia University Press 2026.

Voermans 2023

W. Voermans, *Onze Constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*, Amsterdam: Prometheus 2023.

Voorhoof e.a. 2024

D. Voorhoof e.a., *Freedom of Expression, the Media and Journalists: Case-law of the European Court of Human Rights*, Straatsburg: European Audiovisual Observatory 2024.

Waldron 2002

J. Waldron, 'Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (In Florida)?', *Law and Philosophy* 2002, vol. 21, afl. 2, p. 137-164.

Wijnberg, *De Correspondent* 24 januari 2017

R. Wijnberg, 'Waarom objectieve journalistiek een misleidende en gevaarlijke illusie is', *De Correspondent* 24 januari 2017.

WRR 2002

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: WRR 2002.

WRR 2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, Den Haag: WRR 2005.

WRR 2024

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, Den Haag: WRR 2024.

Jurisprudentielijst**Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*.

EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82, *Lingens t. Oostenrijk*.

EHRM 26 november 1991, nr. 13585/88, *Observer & Guardian t. het Verenigd Koninkrijk*.

EHRM 23 september 1994, nr. 15890/89, *Jersild t. Denemarken*.

EHRM 26 april 1995, nr. 15974/90, *Prager & Oberschlick t. Oostenrijk*.

EHRM (GK) 27 maart 1996, nr. 17488/90, *Goodwin t. het Verenigd Koninkrijk*.

EHRM 11 januari 2000, nr. 31457/96, *News Verlags GmbH t. Oostenrijk*.

EHRM 29 maart 2001, nr. 38432/97, *Thoma t. Luxemburg*.

EHRM 25 juni 2002, nr. 51279/99, *Colombani e.a. t. Frankrijk*.

EHRM 21 juli 2005, nr. 23472/03, *Grinberg t. Rusland*.

EHRM 25 april 2006, nr. 77551/01, *Dammann t. Zwitserland*.

EHRM 25 april 2006, nr. 69698/01, *Stoll t. Zwitserland*.

EHRM 21 september 2006, nr. 73604/01, *Monnat t. Zwitserland*.

EHRM 7 juni 2007, nr. 1914/02, *Dupuis e.a. t. Frankrijk*.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

[Kamerstukken](#)

Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 435 (Brief van de Staatssecretaris van Financiën).

Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 12 (Motie van de leden Omtzigt en Van Dam).

Kamerstukken II 2025/26, 2026Z05355 (Vragen van de leden Ceulemans en Boomsma).