

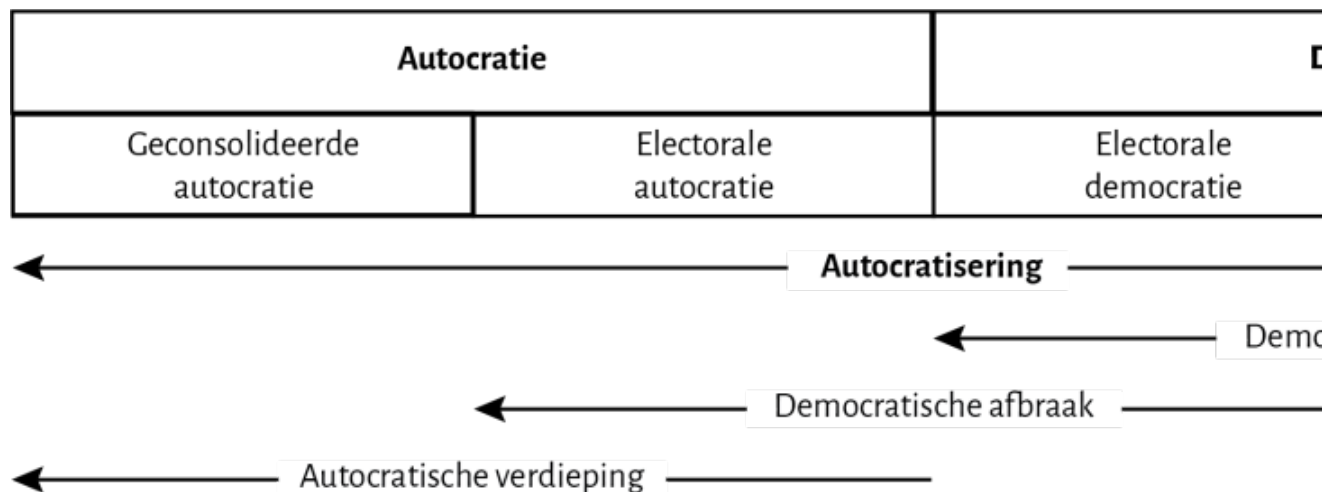
Een ‘boodschappenlijst van autocratische acties’: Wat aspirant-autocraten doen om de democratie te ondermijnen

Joep van Lit, Carolien van Ham

In een wereld waarin autocratisering en democratische achteruitgang in toenemende mate [de norm lijkt te zijn](#), is er verrassend weinig bekend over de specifieke maatregelen die bijdragen aan autocratisering: de autocratische acties die genomen worden om democratie te ondermijnen. Autocratisering is het [proces](#) waarbij politieke systemen steeds autocratischer worden en hun democratische kwaliteiten verliezen, wat uiteindelijk leidt tot een steeds monopolistischere en repressievere overheid en willekeuriger uitoefening van de politieke macht. Als autocratisering plaatsvindt in landen die al autocratisch zijn, spreken we van autocratische versteviging of consolidatie; voorbeelden hiervan in recente jaren zijn bijvoorbeeld Rusland, Rwanda, en China. Als autocratisering plaatsvindt in landen die nog democratisch zijn, spreken we over democratische erosie, recessie of *democratic backsliding* (zie Figuur 1).

In deze blog onderzoeken we democratische erosie: autocratisering in democratieën. Op basis van ons onderzoek geven we een uitgebreid overzicht van alle specifieke acties die bijdragen aan autocratisering (wij noemen die acties de ‘autocratische acties’), zodat we autocratisering in een vroeg stadium kunnen *herkennen* en potentieel schadelijke voorstellen kunnen *bekritisieren* op basis van hun gevolgen voor de democratie.

In ons onderzoek, [The would-be autocrats’ toolkit: What do incumbents do when they undermine democracy?](#), kijken we naar democratische erosie door democratisch gekozen ‘aspirant-autocraten’. Dit type autocratisering wordt geleid door zittende regeringen, die verkiezingen hebben gewonnen, en in het parlement dus in de regel kunnen rekenen op grote steun. Deze aspirant-autocraten zijn door de burgers via vrije en eerlijke verkiezingen gekozen. Maar zodra ze aan de macht zijn, beginnen ze de democratie van binnenuit te ondermijnen. Als ze succesvol zijn, gaat de kwaliteit van de democratie achteruitgaat, zonder dat deze volledig afbreekt tot een dictatuur: het land blijft enigszins democratisch, bijvoorbeeld door verkiezingen te blijven organiseren, alleen minder democratisch dan voorheen. Typische voorbeelden zijn het [Hongarije van Orbán](#), het [India van Modi](#) en de [VS van Trump](#), maar democratische erosie door aspirant-autocraten is een wereldwijd fenomeen (zie Figuur 2). Sinds 1990 is ongeveer de helft van alle gevallen van autocratisering wereldwijd veroorzaakt door democratisch gekozen aspirant autocraten.



Figuur 1: Democratische erosie is een type autocratisering (het figuur is gebaseerd op [dit boek](#) en [dit paper](#)).

Democratische erosie door democratisch gekozen aspirant-autocraten is de moeilijkste vorm van autocratisering om te herkennen, juist omdat een meerderheid van de kiezers de aspirant-autocraat heeft gesteund in verkiezingen, en de regering daarmee een zekere mate van democratische legitimiteit heeft. Daarnaast houden veel aspirant-autocraten zich aan ‘de regels van het spel’ door democratie ondermijnende maatregelen in te voeren via stemmingen in het parlement (waar zij de meerderheid hebben). En ze rechtvaardigen autocratische acties vaak als noodzakelijk om prangende beleidsproblemen op te lossen, of zelfs om de democratie te versterken. In de interactie tussen aspirant-autocraten en democratische verdedigers is er daarmee sprake van ‘tergende ambiguïteit’ ([vexing ambiguity](#)): welke acties zijn legitiem en welke zijn (potentieel) gevaarlijk voor de democratie; wat is oprechte democratische verdediging en wat is een politiek spelletje voor eigen gewin van de oppositie; wie is de anti-democraat en wie is de

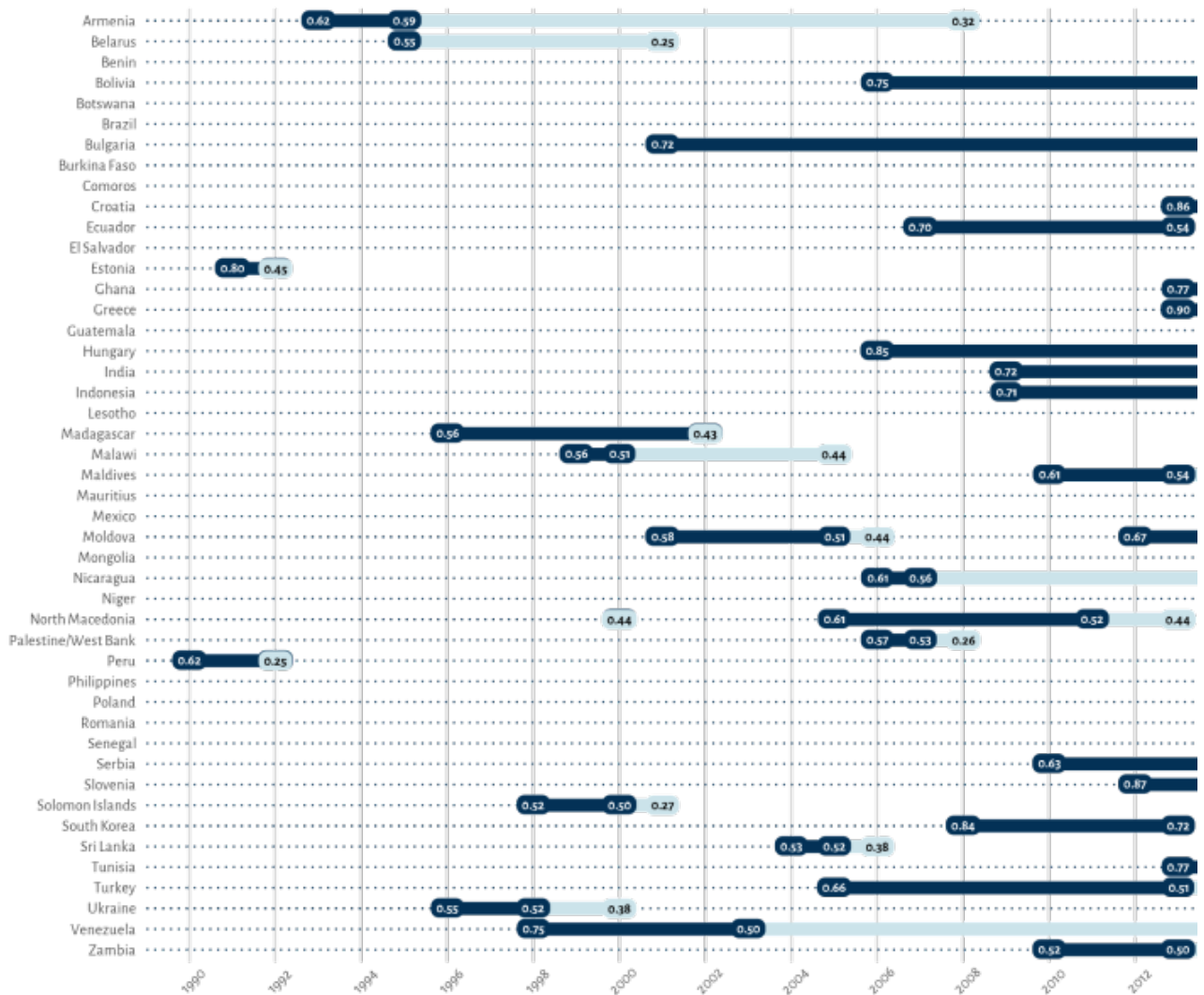
pro-democraat? Aspirant-autocraten maken misbruik van deze ambiguïteit, en pogen haar vaak bewust te vergroten, om daarmee hun democratie ondermijnende acties te kunnen doorzetten.

Het is daarom belangrijk om die ambiguïteit op te helderen. In ons onderzoek brengen we autocratische acties in kaart voor alle landen waar sinds 1990 democratische erosie door aspirant-autocraten heeft plaatsgevonden. We geven een volledig overzicht van alle verschillende acties en voorstellen, de ‘autocratische acties’, die in deze landen zijn genomen om de democratie te ondermijnen. Met deze ‘boodschappenlijst van autocratische acties’ is het makkelijker om voorstellen en uitspraken die nu gedaan worden, bijvoorbeeld in Nederland, te vergelijken met autocratische acties in andere landen. Dat maakt het makkelijker om autocratische acties te herkennen in een vroeg stadium. Op basis van deze boodschappenlijst is het mogelijk om de democratische consequenties van een voorstel los te koppelen van andere uitkomsten of voordelen die het voorstel misschien wel heeft (zoals het oplossen van een beleidsprobleem of vermeende crisis), juist omdat de (on)democratische effecten in een ander land ook al zijn waargenomen. En het is mogelijk om het begin van autocratisering vroeg te ontdekken: door te kijken naar autocratische acties in plaats van te speculeren over lange termijn uitkomsten kan elk voorstel direct beoordeeld worden, in plaats van achteraf, als het mogelijk al te laat is om autocratisering nog te stoppen. Daardoor maakt de boodschappenlijst van autocratische acties het makkelijker om voorstellen te bekritisieren op hun consequenties voor de democratie.

Allebei de stappen – het vroeg herkennen en het onderbouwd bekritisieren – zijn noodzakelijk voor een succesvolle verdediging van de democratie, zodat die weerbaar en duurzaam blijft.

Onderzoeksmethode

Wij hebben een overzicht gemaakt van de autocratische acties door aspirant-autocraten in [alle landen](#) waar autocratisering heeft plaatsgevonden tussen 1990 en 2024 (zie Figuur 2). Voor al deze landen en periodes is er een wetenschappelijke consensus dat er autocratisering heeft plaatsgevonden. We baseren ons overzicht op de beschikbare wetenschappelijke literatuur en bestaande *casestudies*. Met deze onderzoeksmethode kunnen we de ambiguïteit van autocratisering omzeilen: want we weten (1) dat er in die landen autocratisering plaats heeft gevonden; en (2) dat de acties die we identificeren volgens experts in die landen hebben bijgedragen aan de autocratisering. Dat betekent ook dat onze ‘boodschappenlijst van autocratische acties’ compleet is in de zin dat we met grote zekerheid alle verschillende *types* van autocratische acties hebben gevonden. We keken niet op een dagelijkse basis welke acties wanneer voorkwamen, in welke volgorde en met welke frequentie. Maar we verzamelden wel de grootst mogelijke variatie van verschillende acties. Aan de hand van deze onderzoeksmethode hebben we meer dan 400 unieke acties verzameld, die democratische instituties, democratisch gedrag, en democratische normen ondermijnen. Deze acties komen voor in alle lagen van het politieke leven, variërend van het parlement, de rechterlijke macht, de regering zelf, en in media, maatschappelijke organisaties en de bredere samenleving.



Figuur 2: Alle gevallen van autocratisering door democratisch gekozen aspirant-autocraten, tussen 1990 en 2024. De donkere periodes geven democratische erosie aan, wanneer een land dus wel democratisch bleef. De lichte periodes geven de afbraak van democratie naar autocratie aan. De nummers geven de [democratiescore](#) aan het begin van de periode van autocratisering, op het moment van de afbraak van de democratie, en aan het einde van de periode van autocratisering aan. Deze score loopt van 0 (helemaal niet democratisch) tot 1 (volledig democratisch).

De zeven strategieën van democratische erosie door aspirant-autocraten

Ons onderzoek laat zien dat er zeven verschillende strategieën zijn die democratisch gekozen aspirant-autocraten gebruiken om de democratie te ondermijnen: ontwijking, manipulatie, infiltratie, duplicatie, restrictie, verbod, en delegitimering. Alle autocratische acties kunnen tot één van deze strategieën gerekend worden.

Strategieën gericht op democratische instituties

Er zijn vier strategieën die gericht zijn op democratische instituties: ontwijking, manipulatie, infiltratie, en duplicatie. De uitkomst van deze strategieën is dat de instituties die bedoeld zijn om democratie te laten werken (inclusief kritische tegenspraak) ondermijnd worden of minder effectief worden. Dit zijn instituties zoals de rechtspraak, het parlement, maar ook de media, verkiezingen, en het maatschappelijk middenveld.

Ontwijking is het proces waarbij al-bestaande regels herinterpreteerd worden of ondermijnd worden met als doel om democratische controle, verantwoording en oppositie te omzeilen. De ‘regels van het spel’ blijven dan formeel gezien hetzelfde, en het lijkt alsof de regels ook gevolgd worden – [in ieder geval naar de letter, wellicht niet naar de geest](#). Een aspirant-autocraat kan zo bijvoorbeeld procedurele regels gebruiken om een kritisch debat te vertragen ([India in 2018](#)), of juist omgekeerd om versneld wetgeving door te voeren zodat de oppositie minder de kans krijgt zich uit te spreken ([Hongarije in 2017](#)). Maar ontwijking vindt ook buiten het parlement plaats: het kan de rechtspraak raken door rechtszaken toe te wijzen aan rechters die de zittende macht goed gezind zijn ([Polen en Hongarije gedurende de jaren-2010](#)). En het kan de media raken als journalisten niet aanwezig mogen zijn bij persconferenties ([Ghana in de](#)

[jaren-2010](#)) of door het aantal media licenties te verminderen ([Griekenland in 2016](#)).

Manipulatie gaat over het actief veranderen van de regels en procedures om de zittende macht te helpen. Dit gebeurt opnieuw vaak volgens bestaande regels, maar heeft als uitkomst dat het speelveld ongelijk en oneerlijk is. Zo is het verlengen van het aantal termijnen dat een president mag aanblijven een veel voorkomende actie ([Venezuela in 2009](#), [Burkina Faso in 2014](#)). Andere voorbeelden zijn het veranderen van de kieswet in het voordeel van de aspirant-autocraat ([Noord-Macedonië in 2011](#)) of *gerrymandering* (het verschuiven van de grenzen van kiesdistricten in het voordeel van één partij). Meer verborgen manipulatie kan ook voorkomen: zo kan het veranderen van de regels over overheidsreclame zorgen voor politieke invloed als de publieke omroep afhankelijk is van deze reclame ([Servië in 2015](#)).

Infiltratie gebeurt als aspirant-autocraten mensen die loyaal aan hen zijn benoemen op plekken in instituties die neutraal, kritisch, en onafhankelijk zouden moeten zijn. Infiltratie is redelijk ambigu, omdat veel landen dit soort politieke benoemingen juist toestaan – ook bij rechters of ombudspersonen. Maar als een patroon ontstaat waarbij benoemingen de kritische tegenspraak inperken, of als de persoon die net benoemd is volledig onder controle staat van de aspirant-autocraat, dan is het duidelijker hoe infiltratie de democratie kan schaden. Het politiek benoemen van rechters (*court-packing*) is een duidelijke trend in veel gevallen van autocratisering, maar infiltratie vindt op andere plekken ook plaats. In sommige gevallen werd de HR-organisatie die alle benoemingen en ontslagen binnen de ministeries moest regelen geïnfiltrerd, waardoor alle ministeries gevoelig werden voor politieke druk ([Slovenië in de jaren-2010](#)). Andere voorbeelden zijn infiltratie van de kiesraad die verkiezingen moet organiseren ([Peru in de jaren-1990](#)); of de bovenste bestuurslaag van de publieke omroep vervangen door loyalisten ([Kroatië in 2016](#)).

Duplicatie, als vierde, is het kopiëren van al bestaande instituties. Het ‘origineel’ krijgt daarna geen budget meer, wordt ontmanteld, of simpelweg genegeerd, terwijl de kopie wordt neergezet als de nieuwe, legitieme, ‘echte’ institutie. Dit gebeurt op het nationale politieke niveau, maar ook in het maatschappelijk middenveld. Op het nationale niveau, kunnen aspirant-autocraten nieuwe commissies voor de rechtspraak opzetten (ook als de ‘oude’ nog bestaat, zoals in [Hongarije in 2010](#)) of een nieuwe financiële afdeling opzetten die de rol van de oude, toen nog onafhankelijke afdeling overneemt ([India in 2014](#)). In het maatschappelijk middenveld zien we dat aspirant-autocraten zelf nieuwe non-gouvernementele organisaties (NGOs) oprichten ([Armenië in de jaren-1990](#)) of een nieuwe vereniging voor journalisten ([Kroatië in 2015](#)). Dit is dan schijnbaar *bottom-up*, terwijl het eigenlijk georganiseerd wordt door de aspirant-autocraat.

Strategieën gericht op democratisch gedrag

Er zijn twee strategieën die gericht zijn op democratisch gedrag: restrictie en verbod. Het effect van deze strategieën is dat democratisch gedrag dat nodig is voor een goed functionerende democratie, zoals protesteren, kritisch advies geven, en politieke en maatschappelijke oppositie voeren, moeilijker wordt gemaakt. Net als bij de strategieën die gericht zijn op democratische instituties vindt dit in alle lagen van het politieke leven plaats.

Restrictie gebeurt als een aspirant-autocraat probeert om de ‘kosten’ van democratisch gedrag hoger te maken, zonder het expliciet te verbieden. Dit kan bijvoorbeeld door intimidatie: journalisten die voor de rechter gedaagd worden als ze kritisch publiceren over de overheid ([Niger in 2017](#)) of universiteiten ([India in 2018](#)) of NGOs ([Sri Lanka in de jaren-2000](#)) die deels de mond gesnoerd worden als subsidies moeilijker te verkrijgen zijn. Kritisch geluid is dan niet verboden, maar brengt wel grotere risico’s met zich mee.

Verboden, daarentegen, zijn formele beperkingen op democratisch gedrag, soms via het strafrecht. Dit varieert van het grotendeels verbieden van demonstraties ([Malawi in 2002](#)) tot het intrekken van media licenties ([Venezuela in 2007](#)) of het uitsluiten van de verkiezingen van kritische partijen en politici ([Peru in 2016](#)). Restrictie is in vergelijking redelijk ambigu, maar een verbod op democratisch gedrag is een duidelijk signaal dat autocratisering plaatsvindt, vooral wanneer regelmatig dezelfde groep(en) te maken krijgen met nieuwe verboden.

Strategieën gericht op democratische waarden

De laatste strategie van aspirant-autocraten, *delegitimering*, is gericht op democratische waarden. Door de democratische mores en geloofwaardigheid van de oppositie in twijfel te trekken, proberen aspirant-autocraten die oppositie uit te sluiten van het debat. Ze noemen hen dan illegitiem, vals, verraderlijk, of crimineel. Elke kritiek die de oppositie dan geeft op acties van de aspirant-autocraat kunnen vervolgens ook als illegitiem en verdacht worden weggezet. In sommige gevallen dwingen de aspirant-autocraten de oppositie om zichzelf te delegitimeren door waarschuwingen vanuit de overheid over zichzelf te publiceren ([Hongarije in 2010](#)). Maar in de meeste gevallen bevraagt de aspirant-autocraat de onafhankelijkheid van bijvoorbeeld de rechtspraak ([Brazilië in 2022](#)), of begint een lastercampagne tegen een kritische ombudspersoon ([Servië in 2015](#)). Delegitimering is extra moeilijk te bestrijden omdat de aspirant-autocraat toegang heeft tot meer (financiële) middelen (inclusief vaak controle over de staatsmedia)

om te laten zien dat de oppositie illegitiem is. Hoewel delegitimering ‘zachter’ en minder autocratisch lijkt dan de andere strategieën is het wel degelijk onderdeel van het proces van autocratisering: het maakt de andere strategieën namelijk makkelijker. Als een institutie of politieke actor illegitiem is, is een verbod of restrictie of infiltratie bijvoorbeeld makkelijker te verantwoorden. Bovendien maakt het de verdediging van de democratie moeilijker omdat het ook de mogelijkheden van de oppositie beperkt om geloofwaardig tegen autocratische acties in verzet te komen.

De belangrijkste leerpunten voor de verdediging van de democratie en de democratie in Nederland

Op basis van ons onderzoek zijn er vier belangrijke leerpunten voor de verdediging van de democratie en de democratie in Nederland.

Eén: er zijn veel verschillende, creatieve autocratische acties. Er is niet één duidelijk autocratisch instrument of één vast *playbook* dat aspirant-autocraten gebruiken om de democratie te ondermijnen. Niet alle autocratische acties zijn hetzelfde: sommigen zoals *duplicatie*, zijn duidelijk en goed te herkennen. Andere, zoals *ontwijking*, zijn moeilijker te herkennen en makkelijker goed te praten. Daarom moeten prodemocratische politici en burgers continue alert zijn en blijven leren van wat er in andere landen gebeurt.

Twee: autocratische acties zijn gericht op democratische instituties, democratisch gedrag, en democratische waarden. Autocratisering vindt niet alleen plaats binnen de democratische instituties. Ons onderzoek laat zien dat aspirant-autocraten ook democratisch gedrag en democratische waarden aanvallen. Dit is belangrijk, omdat die ‘zachte vangrails’ nodig zijn om de democratie duurzaam en weerbaar te houden. Als opposities de mond gesnoerd worden, dan wordt de verdediging van de democratie lastiger. Ook die andere vormen van democratische erosie, buiten instituties, moeten dus herkend en gesignaleerd worden.

Drie: autocratische acties hebben invloed op alle lagen van het politieke leven, van de bovenste bestuurslaag tot NGOs en de vrijheid van burgers om te demonstreren of politiek te bediscussiëren. Dat betekent dus dat een verdediging van de democratie ook op al die lagen moet plaatsvinden, en niet alleen bij de instituties moet blijven. Het maatschappelijk middenveld, de media, en burgers spelen een belangrijke rol in het tegengaan van autocratisering.

De belangrijkste les voor Nederland

Vier: hoewel Nederland nog steeds hoog scoort op de internationale democratie ranglijsten, zijn er een aantal waarschuwingssignalen, die we herkennen uit autocratisering in andere landen. Journalisten, academici, en rechters worden regelmatig *gedelegeitmeerd* (zowel door oppositie als coalitie), het demonstratierecht staat onder druk wat vergelijkbaar is met de *restrictie* die we zien in andere landen, en discussies over instituties die tegenmacht organiseren (de discussie over het bestaansrecht van de Eerste Kamer en de rol van de Raad van State) weerspiegelen de discussies voorafgaand aan *manipulatie* van dergelijke instituties in andere landen. Ook in Nederland bestaat er rond een aantal van deze voorstellen ambiguïteit: ondermijnt het de democratie of dient het een publiek doel? Maar in een context van wereldwijde autocratisering moeten deze signalen serieus genomen worden, en dergelijke voorstellen op zijn minst zeer zorgvuldig bediscussieerd worden. Deze ‘boodschappenlijst’ biedt hopelijk een handige manier om democratische erosie vroeg te *herkennen* (omdat we vergelijkbare autocratische acties in andere landen hebben gezien) en een manier om democratie ondermijnende acties vroegtijdig te *bekritisieren* en waar nodig tegen te houden.