

Directe democratie als medicijn, ja of nee?

Over de toegevoegde waarde van het referendum voor de liberale democratie

Noah van Hek, s1864564

Bachelorscriptie

Docent: Hans Oversloot

Directe democratie als medicijn, ja of nee?

Inleiding

20 maart 2019: Forum voor Democratie, de partij van Thierry Baudet, behaalt een grote overwinning in de Provinciale Statenverkiezingen, waardoor de partij de grootste wordt in de Eerste Kamer. Verschillende factoren hebben aan deze grote electorale verschuiving bijgedragen. Een hiervan mogen we niet over het hoofd zien, een speerpunt van de partij dat al duidelijk blijkt uit de naam: de focus op democratische vernieuwing. Het FvD wil toe naar een directere democratie, naar het Zwitserse model met referenda en volksinitiatieven. Daarnaast is het voor verkozen burgemeesters, en is het tegen de EU, deels omdat dit instituut niet democratisch genoeg zou zijn (www.forumvoordemocratie.nl). En het FvD is op dit gebied geen op zichzelf staand fenomeen. In heel Europa komen partijen op, zowel aan de linker- als de rechterflank van het spectrum, die met voorstellen komen voor meer democratie, vaak in de vorm van referenda om het volk een directe stem te geven (Mounk, 2018, p. 50-52). Wat kunnen we uit deze trend opmaken?

Ten eerste een onvrede over het establishment, de partijen van de gevestigde orde die lange tijd aan de macht zijn geweest. De opkomende partijen zoals hierboven genoemd, zijn vaak populistisch van aard; kenmerkend voor populistten is dat ze veelvuldig hun onvrede uitspreken over de heersende orde, en zichzelf presenteren als de aangewezen personen om politiek te bedrijven zoals het hoort: door naar de stem van het volk te luisteren. Maar naast onvrede met de heersende partijen kunnen we uit deze groei ook een ontevredenheid over het politieke systeem opmaken. Dit valt op te maken uit het gegeven dat een groeiende groep kiezers zijn stem geeft aan deze populistische partijen, die een bepaalde kijk hebben op de bestaande instituties. Populisten stellen de politiek vaak voor als in theorie simpel, maar in de praktijk onnodig ingewikkeld door tussenkomst van allerlei instanties. Zij willen het eigen volk een directe stem geven, zonder belemmeringen van andere instituties dan de regering. Eenmaal aan de macht keren zij zich vaak tegen instituties zoals de EU, kiescommissies of onafhankelijke rechters; deze zouden de bewegingsvrijheid van de democratisch gelegitimeerde regering alleen maar beperken (Mounk, 2018, p. 43-46).

Hier lopen we echter tegen twee problemen aan. Ten eerste spreken populistten nooit namens het hele volk, zoals in geen enkele democratie één partij ooit het hele electoraat achter zich krijgt. Hierdoor is het onvermijdelijk dat er tegenstemmen te horen zullen zijn, bijvoorbeeld van andere partijen in het parlement of van de onafhankelijke pers. Daarnaast kan het simpelweg niet zo zijn dat een regering zomaar kan doen wat het wil, zonder enige

controle van andere organen; dit zou immers een gevaar betekenen voor onze liberale democratie, aldus Yascha Mounk (2018). Natuurlijk klinkt het democratisch als een democratisch gekozen regering kan doen wat het beloofd heeft aan het volk, maar als dit ten koste gaat van minderheden hebben we te maken met de tirannie van de meerderheid, en komen onze liberale waarden in gevaar. Moderne democratieën zijn vrijwel allemaal liberale democratieën: politieke systemen die de ideeën van het volk omzetten in beleid, maar daarbij wel de rechten en vrijheden van individuen en groepen beschermen (Mounk, 2018, p. 27).

Mounk toont echter ook begrip voor de opkomst van het populisme, door het democratische tekort van de liberale democratie zoals die tegenwoordig wordt aangetroffen aan de kaak te stellen. Volgens hem zijn de huidige politieke instituties er wel op gericht om de liberale waarden te bevorderen, maar zijn ze in toenemende mate ondemocratisch. Dit is volgens Mounk in de eerste plaats omdat ons systeem van origine helemaal niet bedoeld is als democratisch systeem (Mounk, 2018, pp. 54-57). David van Reybrouck komt tot een vergelijkbare conclusie; volgens hem is ons systeem van origine juist een aristocratie: een politiek systeem geregeerd door de besten, volgens Van Reybrouck in stand gehouden door verkiezingen (Van Reybrouck, 2018). Daarnaast is het in veel liberale democratieën tegenwoordig zo dat veel taken niet meer direct door de volksvertegenwoordiging worden uitgevoerd; veel is overdragen aan onafhankelijke agentschappen. Ook is er in veel landen in toenemende mate sprake van politieke inmenging van rechters. Verder zijn er vele internationale verdragen gesloten, die misschien wel gesloten zijn door democratisch gekozen politieke leiders (dat wil zeggen direct of via het parlement), maar die vervolgens alle verkozen volksvertegenwoordigingen daarna binden aan bepaalde regels. Ook de EU, een orgaan dat nooit als democratische instelling bedoeld is, heeft een grote invloed op de wetten in veel liberale democratieën (Mounk, 2018, pp. 60-77).

Naast deze observatie van een minder democratisch systeem dan we onszelf graag voorhouden, is een ander zorgelijk gegeven het feit dat veel mensen ontevreden zijn over de politieke gang van zaken in dit ondemocratische systeem. Dit blijkt zoals gezegd al uit het stemgedrag van veel Westerse kiezers, ook uit cijfers blijkt een dergelijke trend. Onder andere Van Reybrouck (2018) attendeert ons hierop; hij komt tot de conclusie dat veel mensen nog steeds vertrouwen hebben in de democratie, maar dat er een toenemend wantrouwen te bespeuren is richting politici en politieke. Dit noemt hij de crisis van de legitimiteit (Van Reybrouck, 2018, p. 13-16).

Dit brengt ons bij een belangrijk vraagstuk. Zoals Mounk (2018) constateert, zijn we op een punt gekomen waar twee nieuwe regimetypes met elkaar in strijd zijn: aan de ene

kant illiberale democratie, een regimetype dat voortkomt uit het populisme en wel democratisch is, maar een bedreiging vormt voor de rechtsstaat (het liberale gedeelte van liberale democratieën); aan de andere kant ondemocratisch liberalisme, een regimetype dat juist voortkomt uit de heersende orde, die in de meerderheid van moderne liberale democratieën beleid doorvoert dat wel liberaal is, maar in toenemende mate ondemocratisch. Zo dreigt er dus een situatie waarin er geen enkele liberale democratie over is die doet wat het belooft: een systeem dat zowel liberaal als democratisch is.

Uit deze analyse van Mounk (2018) blijkt dus enerzijds een democratisch tekort en anderzijds een bedreiging voor de rechtsstaat in veel moderne liberale democratieën. We moeten dus kijken naar mogelijkheden om de liberale democratie weer waarlijk democratisch te maken, zonder dat de rechtsstaat in gevaar komt. Een mogelijke oplossing zijn democratische vernieuwingen: beleid en instrumenten die onze liberale democratie democratischer kunnen maken. Voorbeelden hiervan zijn referenda en deliberatieve organen (samengesteld door loting). Uit verschillende gegevens blijkt een steeds groter wordende vraag naar democratische vernieuwingen. Zoals gezegd is de opkomst van het populisme een indicatie hiervan; daarnaast is er sprake van groeiende ontevredenheid onder burgers over de werking van ons democratische systeem (Van Reybrouck, 2018). Zijn deze problemen op te lossen door ze te verenigen? Kunnen democratische vernieuwingen een oplossing bieden voor de crisis van de liberale democratie? Ofwel, kunnen democratische vernieuwingen het democratisch tekort van de huidige liberale democratie tegengaan, zonder dat onze liberale waarden in het gedrang komen? Op deze vraag hoop ik met mijn scriptie een antwoord te kunnen geven.

Om deze vraag te beantwoorden kijk ik naar enkele deelonderwerpen, die ik in twee delen bespreek. Ik heb hiervoor al kort stilgestaan bij sommige begrippen, maar in een stuk over democratische vernieuwingen in een liberale democratie is het goed om stil te staan bij de betekenis van liberale democratie. Wat is democratie, en wat is het verschil met een liberale democratie? En waarom is de liberale democratie zoveel waard, dat we het moeten zien te verdedigen? Hierop wil ik in de eerste helft van dit stuk een antwoord geven. In de tweede helft kijk ik naar democratische vernieuwingen, en hoe die een oplossing kunnen vormen voor het democratische probleem zoals genoemd. Dit zal uiteindelijk vooral neerkomen op een bespreking van het referendum, “...één van de belangrijkste onderwerpen op de actuele democratieagenda” (Hendriks, Van der Krieken, & Wagenaar, 2017, p. 9). Naast het feit dat het referendum actueel is, is er een andere reden om het hier te bespreken: een belangrijk bezwaar tegen referenda is dat het een tirannie van de meerderheid in de hand

werkt. Als dit het geval is, moeten we het referendum afwijzen als democratische toevoeging van de liberale democratie. We zullen echter zien dat dit niet het geval hoeft te zijn, dat het referendum wel degelijk een toegevoegde waarde heeft voor de liberale democratie.

Waarom de liberale democratie?

Zoals hierboven besproken zijn er verschillenden die vanuit verscheidene invalshoeken beweren dat de (liberale) democratie in gevaar is, zoals Mounk (2018), die twee opkomende regimetypes beschrijft die de liberale democratie verdrukken, en Van Reybrouck (2018), die verkiezingen als triomferend democratisch instrument als grootste gevaar ziet. Zij staan als het hierop aankomt niet alleen. De laatste jaren gaan er steeds meer stemmen op voor verandering, om de (liberale) democratie te redden. Er zijn vele ziektebeelden, en bijna evenveel medicijnen die de bedreigingen van dit geprezen systeem moeten tegengaan. Zo zijn er boeken volgeschreven over illiberale (door sommigen ondemocratisch genoemd, daar deze twee begrippen vaak samen worden genomen) partijen. Deze partijen, vaak nationalistisch en populistisch van aard, zouden door hun een bedreiging vormen voor de liberale democratie (zie bijvoorbeeld Rijkema, 2015; Galston, 2018; Müller, 2016; Mounk, 2018). Een ander gevaar dat beschreven wordt, komt juist uit de hoek waar populisten zich tegen afzetten: de ondemocratische elite. Veel kiezers zouden zich tegenwoordig niet meer vertegenwoordigd of gehoord voelen door de politieke elite, die daarnaast in toenemende mate ondemocratisch beleid doorvoert (zie bijvoorbeeld Crouch, 2000; Mounk, 2018). Wat interessant is, is dat allebei deze partijen, zowel de populisten als de elite, niet het antwoord op het probleem in huis hebben. Ze zijn juist allebei een kant van het probleem, twee zijden van dezelfde munt (Mounk, 2018).

Zoals gezegd worden er behalve probleemschetsen ook oplossingen aangedragen om de liberale democratie te redden. Volgens sommigen zijn de politieke elite het probleem (vooral volgens populisten), dus andere politici zijn de oplossing (namelijk populisten); volgens anderen ligt het probleem bij de verkiezingen zoals die gangbaar zijn in deze democratieën, aangezien deze meestal ook representatieve democratieën zijn, dus verkiezing door loting is de oplossing (Van Reybrouck, 2018). En dan zijn er nog groepen die stellen dat niet de manier van verkiezing, maar de representatieve democratie als geheel het probleem is; directe democratie zou de oplossing voor onze problemen zijn (denk aan actiegroepen als Occupy Wall Street). Deze mensen willen de liberale democratie niet behouden zoals die nu is; zij staan voor radicale democratische verandering, ten koste van

de rechtsstaat. Ook al gaat dit te ver, daar democratie nooit ten koste van de rechtsstaat mag gaan, is het goed om dit idee van directe democratie als oplossing in ons achterhoofd te houden, zeker omdat anderen (denk aan populistische partijen) vooral referenda graag in zouden voeren als aanvulling op de representatieve democratie.

Hoe men ook aankijkt tegen oplossingen voor het probleem, manieren om de liberale democratie te redden, het is goed om eerst een vraag te stellen die de meesten achterwege laten: waarom moeten we de liberale democratie zo nodig redden? Is dit puur om de status quo te behouden, omdat we het nou eenmaal zo gewend zijn? Of zijn er intrinsieke redenen om te vechten voor het voortbestaan van de liberale democratie? Om hier een antwoord op te krijgen moeten we twee vragen stellen. We moeten, om deze grotere vraag te beantwoorden, immers duidelijk hebben waar we hier over spreken, en het om twee concepten: democratie en liberalisme. Deze twee worden te vaak samengenomen, en democratie genoemd, maar deze verwarrende fout mogen we hier niet maken. Een democratie is immer niet per definitie liberaal. Andere verschijningsvormen zijn ook denkbaar en worden ook aangetroffen. Hierover zal ik later verder uitweiden.

Ik zal in het volgende gedeelte een definitie geven van ten eerste democratie en ten tweede liberale democratie. Ik acht het belangrijk om deze twee conceptueel uit elkaar te trekken, aangezien de liberale democratie bedreigd op zowel het democratische vlak en het vlak van de rechtsstaat, zoals geconstateerd door Mounk (2018). Er bestaat een zekere spanningsvolle relatie tussen de twee, aangezien het een het andere kan beperken. Democratie komt in de praktijk vaak neer op meerderheidsregering; als er geen rechtsstaat zou zijn, zouden minderheden het lastig krijgen in een democratie. De rechtsstaat beperkt de democratie echter daar waar burgerrechten in het gedrang komen. Ondanks deze spanning zal ik na deze conceptuele uiteenzetting democratie en rechtsstaat toch weer samen nemen; ik wil hier immers de liberale democratie verdedigen. Beide componenten zijn belangrijk: zowel volkssoevereiniteit als burgerrechten hebben een intrinsieke waarde. Waar het op het conceptueel gebied waardevol kan zijn om democratie en rechtsstaat uit elkaar te halen, mogen we deze in de praktijk nooit van elkaar scheiden. De inperking van democratie door de rechtsstaat is geen slecht gegeven, zoals sommigen beweren, integendeel. Deze beperking betekent universele burgerrechten in plaats van rechten voor een tirannieke meerderheid.

Wat is democratie?

Het begrip democratie staat centraal in dit stuk, dus het is erg belangrijk dat hier een goed begrip van hebben. Om te beginnen is het belangrijk om te noemen wat door velen over de

democratie gezegd wordt: het is een “*essentially contested concept*” (zie bijvoorbeeld Coppedge, 2012, p. 11). Ook is het een begrip dat in de loop der tijd veel verschillende betekenissen heeft gekregen, doordat het aan verschillende andere ideeën is verbonden (Hidalgo, 2008). Er zijn vele conceptualisering en concepties van democratie, en het is lastig te zeggen wat goed en fout is, aangezien ieder zo zijn redenen heeft om de ene beschrijving goed en de ander fout te noemen. Ik ga uit van een meer letterlijke conceptie van democratie. Dit betekent dat volkssoevereiniteit centraal staat, en dat andere zaken (zoals zaken die juist kenmerkend zijn voor de liberale democratie) niet meegenomen moeten worden in een definitie van democratie.

Zoals gezegd houdt het concept democratie niet per se de rechtsstaat in, maar toch is dat voor velen wel zo; met andere woorden, waar mensen over democratie spreken, bedoelen ze vaak de liberale democratie (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2012, p. 10). Deze vorm van *conceptual stretching* is Mounk (2018) ook opgevallen. Volgens hem heeft de democratie tegenwoordig zo'n grote naam, zo'n prestige, dat onder de definitie van democratie allemaal ideeën vallen die in feite op zichzelf een concept vormen, zoals liberalisme en liberale instituties. Volgens Mounk moeten we deze concepten echter strikt uit elkaar halen, anders zien we de gevaren waar de liberale democratie mee te maken krijgt niet goed (Mounk, 2018, p. 26).

Een voorbeeld dat Mounk (2018) geeft van een dergelijke foutieve conceptualisering is die van Dahl, zoals in het werk van Levitsky en Way over *Competitive Authoritarianism* (2010). Deze conceptualisering wordt wel de procedureel minimalistische definitie genoemd, en definieert politieke systemen als democratieën als zij de volgende elementen in zich hebben:

- Vrije, eerlijke en competitieve verkiezingen
- Universeel kiesrecht voor volwassenen
- Brede bescherming van burgerrechten, waaronder vrijheid van meningsuiting, pers en vereniging
- De afwezigheid van niet-verkozen titulaire autoriteiten (bijvoorbeeld militaire machten, monarchieën of religieuze instanties) die de verkozen ambtsdragers tegenwerken (Levitsky & Way, 2010, pp. 5-6).

We kunnen hier inderdaad duidelijk zien dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de democratie *an sich* en de liberale democratie; burgerrechten worden gezien als inherent aan de democratie, terwijl dit niet per se zo het geval hoeft te zijn.

Mounk (2018) komt hierop met het volgende onderscheid:

- Een democratie is een set van bindende electorale instituties die effectief de perspectieven/zienswijzen van het volk weet om te zetten in beleid.
- Liberale instituties weten de rechtsstaat (*rule of law*) effectief te beschermen en garanderen rechten als vrijheid van meningsuiting, pers en vereniging voor alle burgers, inclusief etnisch en religieuze minderheden.
- Een liberale democratie is een politiek systeem dat zowel liberaal als democratisch is; het beschermt burgerrechten en zet de ideeën van het volk om in beleid (Mounk, 2018, pp. 26-27).

Hiermee verschaft Mounk (2018) ons met een zeer zinnige bijdrage in de zoektocht naar de vraag wat democratie is, namelijk door liberalisme en democratie uit elkaar te trekken. Het is zo makkelijk om té veel onderdelen aan een bepaald concept te hangen, puur omdat we dit hiermee zijn gaan associëren. Dit is ook een onderscheid dat ik in mijn overwegingen mee moet nemen. Immers, democratie zou ook door kunnen slaan, zoals Mounk ook stelt; dit wordt de tirannie van de meerderheid genoemd. Populisten zien liever geen belemmeringen voor de stem van het volk, institutionele (checks and balances) dan wel grondrechtelijke. Volgens Mounk (2018, pp. 8-9) zijn ze daarom illiberaal. Dit wil nog niet zeggen dat ze daarmee niet democratisch zijn, getuige verkozen populistische partijen zoals in Hongarije en Polen.

De conceptualisering van Mounk (2018) kent echter ook defecten. Mounk lijkt namelijk uit te gaan van democratie door verkiezingen als enige vorm van democratie, of misschien als enige goede vorm. Er zijn echter nog vele andere vormen van democratie denkbaar. Het idee dat democratie alleen goed is of werkt, is zeker in dit stuk, waarin andere vormen van democratie zullen worden behandeld, geen zinnige gedachte. We moeten te allen tijde de mogelijkheid openhouden voor andere vormen van democratie, en niet doen alsof de democratie zoals wij die kennen de enige goede manifestatie is van democratie; als dit zo zou zijn geweest, zou dit hele stuk ook niet nodig zijn.

Een andere definitie van democratie, die meer rekening houdt met de verschillende verschijningsvormen, is die van Del Dickson (2014): *“Democracy means rule by the people. Political power originates with individuals, and is either exercised directly by them or is held in trust by their representatives in a responsive and accountable government. At a minimum, democracy means government by consent, where government officials must seek public approval at regular intervals to remain in power. There must be regular opportunities for public political participation, including the right to take part in the periodic, free, fair, and transparent selection of most important government officials”* (Dickson, 2014, p. 9).

We zien hierin het element van volkssoevereiniteit, zoals als eerst beschreven door Jean-Jacques Rousseau. De hoogste macht (soevereiniteit) moet in een democratie dus bij het volk liggen. Dit is ook niet zo vreemd als we simpelweg naar de letterlijke betekenis van het woord democratie kijken: regering door het volk. Daarnaast hoeft een democratie volgens deze definitie niet per se te gaan via een volksvertegenwoordiging. Een democratie kan direct zijn, waarbij burgers zelf beslissingen nemen over wetten, of het kan indirect zijn, waarbij burgers vertegenwoordigers aanwijzen die namens hen beslissingen nemen; ofwel, de representatieve democratie.

We zien hier dat het niet alleen belangrijk is of democratie direct dan wel indirect tot uiting komt; wie er ook regeert, er moet sprake zijn van *consent*; de regering moet niet zomaar kunnen doen en laten wat het wil zonder dat het volk er iets van kan vinden. Anders zou het kunnen dat er maar in het voordeel van een deel van het volk wordt gehandeld, of dat er überhaupt niet gedacht wordt aan de wensen van het volk. De regering in een democratie moet dus verantwoordelijk kunnen worden gehouden, en er moeten mogelijkheden zijn voor burgers om te participeren in de politiek. Dit is voor te stellen in zowel directe als vertegenwoordigende systemen van democratie. Ook in representatieve democratieën met andere vormen van democratie, zoals referenda, is dit mogelijk. Referenda zijn in dit opzicht net een extra middel om de regering ter verantwoording te roepen, en daarbij maakt het niet uit of er sprake is van een representatief systeem.

Ik denk dat het goed is om democratie zo te zien: niet zozeer als een systeem dat per se liberale waarden in zich draagt, maar wel als een systeem dat (in grote lijnen) twee vormen kan hebben: direct en indirect, waarbij het volk te allen tijde de soeverein is, en de mogelijkheid heeft om deze hoogste macht uit te oefenen op de volksvertegenwoordiging dan wel de regering.

Wat is liberale democratie?

We hebben hierboven besproken wat een democratie is. De volgende vraag die we nu moeten stellen is wat een liberale democratie is; wat maakt een democratie tot een liberale democratie? Welke grondrechten zijn essentieel binnen een dergelijk systeem?

Zoals al eerder gesteld is het belangrijk dat we democratie niet dezelfde betekenis geven als liberale democratie, omdat we dan niet meer helder kunnen zien met welke gevaren systeem de liberale democratie te maken kan krijgen (Mounk, 2018). Mudde en Rovira Kaltwasser (2012) zien het nut ook voor een dergelijk onderscheid. Voor hen is democratie niets meer dan de combinatie van volkssoevereiniteit en *majority rule* (Mudde & Rovira

Kaltwasser, 2012, p. 10). Liberale democratie houdt natuurlijk meer in dan deze twee elementen. Zij stellen dat de liberale democratie samengevat een systeem is dat gekenmerkt wordt door vrije en eerlijke verkiezingen, volkssoevereiniteit en *majority rule*, en daarnaast de grondwettelijke bescherming van rechten van minderheden (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2012, p. 13). Dit is een heldere definitie. Natuurlijk hoeft een liberale democratie in principe geen representatieve democratie te zijn, maar in de praktijk is dit meestal het geval (Coppedge, 2012). Deze definitie komt ook in de buurt van andere definities van de liberale democratie, zoals de volgende: “*Liberal democracy limits the power of the majority by guaranteeing some fundamental rights of individuals (and sometimes groups) and by creating constitutional checks on executive, legislative, and judicial powers*” (Coppedge, 2012, pp. 12-13).

We zien dat verschillende definities van liberale democratie spreken over de bescherming van grondrechten, zowel voor individuen als voor groepen als minderheden. Maar hoe gaat dit in de praktijk in zijn werk? Laten we terugkeren naar Mudde en Rovira Kaltwasser (2012). Zij noemen Robert Dahl bij hun bespreking van liberale democratie; Dahl noemt dit zelf een polyarchie. Polyarchieën bestaan volgens Dahl uit twee dimensies: publieke contestatie, ofwel de mogelijkheid om in vrijheid voorkeuren te formuleren en de regering tegen te staan of aan te vechten, en politieke participatie. Om te zorgen dat beide dimensies optimaal worden benut, zijn een set van institutionele waarborgen nodig. De belangrijkste hiervan zijn de volgende:

- Vrijheid van organisatie
- Vrijheid van meningsuiting
- Kiesrecht, zowel actief als passief
- Alternatieve informatiebronnen
- Vrije en eerlijke verkiezingen
- Instituties die maken dat regeringsbeleid afhankelijk is van de uitdrukking van voorkeuren, zoals stemmen

Het is goed voorstelbaar waarom deze instituties belangrijk zijn voor een liberale democratie. Ook Mudde en Rovira Kaltwasser (2012) stellen dat de kern van liberale democratie zit in de mogelijkheid om te voorzien in zowel publieke contestatie als politieke participatie. Het is duidelijk waarom publieke contestatie en politieke participatie ertoe doen in een liberale democratie; natuurlijk moeten onze grondrechten grondwettelijk beschermd worden, maar als een regering zich hier niet door laat beperken moeten men dit ook aan kunnen kaarten.

De kracht van de liberale democratie

Nu we een iets beter begrip hebben van hoe we tegen democratie aan moeten kijken, of in ieder geval, wat een zinnige conceptie is voor dit stuk, is het tijd om een antwoord te geven op de volgende vraag: waarom de liberale democratie? Waarom moeten we zo nodig een liberale democratie zijn?

Als eerste is het goed om duidelijk te stellen waarom een liberale democratie de regeringsvorm is die zelfs boven andere verschijningsvormen van democratie te verkiezen is. Het argument voor liberale democratie (in plaats van democratie) komt hierop neer: de liberale democratie garandeert de democratische rechten (vrijheid van meningsuiting, organisatie, etc.) voor iedereen in plaats van voor een deel van de bevolking; het voorkomt de tirannie van de meerderheid door grondrechten voor iedereen, ook voor minderheden, constitutioneel vast te leggen. Zodoende garandeert de liberale democratie politieke gelijkheid en inclusiviteit beter dan de democratie *sans adjectifs*. Dit maakt het hele democratische besluitvormingsproces eerlijker en inclusiever. Maar wat maakt de liberale democratie verder zo waardevol, zo belangrijk dat het beschermd moet worden tegen de gevaren van deze tijd?

Het werk van Robert Dahl over democratie bleek zeer nuttig. In de tweede uitgave uit 2015 van *On democracy*, wordt één hoofdstuk gewijd aan de waarde die liberale democratie (of polyarchie zoals Dahl dat noemt) voor ons kan hebben. Aan de hand van de waarden die hij noemt zal ik aantonen dat de liberale democratie een waardevol systeem is, dat we moeten verdedigen. Het eerste argument dat hierin aan bod komt is waarschijnlijk ook het meest overtuigende argument, en een argument dat intrinsiek aan democratie verbonden is: democratie beschermt ons tegen regering door een wrede en slechte autocraat. Volgens Dahl (2015) is het voorkomen van een dergelijke regering het meest fundamentele politieke probleem waarmee we te maken krijgen (Dahl, 2015, pp. 46-48). Hij gaat verder door te zeggen dat dit niet betekent dat democratieën geen wrede beleid of gedrag uit kan dragen; een bekend probleem dat we hieraan kunnen linken is de tirannie van de meerderheid. Los van tirannie gedrag, in een democratie kan geen sprake zijn van een alleenheerser, die naar zijn eigen willekeur en ten koste van anderen handelt; zo gauw dit het geval is, is er geen sprake meer van democratie. Dit wil helaas dus ook niet zeggen dat er geen alleenheersers via de democratie aan de macht komen; het beste en meest angstaanjagende voorbeeld dat we hiervan hebben is de republiek van Weimar. Maar ook al bestaat deze mogelijkheid, zo lang men bereid is om de democratische “*rules of the game*” (Linz & Stepan, 1996) te volgen, zal van een dergelijke afdaling tot tirannie geen sprake

zijn. Dit argument is sterk omdat het de intrinsieke waarde van de democratie aantoont, en het zowel opgaat in het geval van directe en representatieve democratie. Zoals gezegd is deze kwaliteit inherent democratisch; in liberale democratieën zal dit dus ook opgaan. Door de rechtsstaat wordt tiranniek gedrag des te onwaarschijnlijker, en wordt een tirannie van de meerderheid beperkt.

Het volgende argument dat Dahl (2015) aandraagt, is dat democratieën een garantie bieden voor enkele fundamentele rechten die non-democratieën niet kunnen bieden. Hij stelt dat deze rechten behoren tot de essentiële bouwstenen van een democratische regeringsproces (Dahl, 2015, pp. 48-49). Deze rechten beschrijft hij een hoofdstuk eerder, namelijk de volgende:

- Effectieve participatie: ieder lid van de politieke associatie moet een gelijke en effectieve mogelijkheid hebben om zijn standpunten in bepaald beleid naar voren te brengen.
- Gelijkheid in stem: wanneer het aankomt op het nemen van een beslissing, moeten alle leden een gelijke en effectieve kans om te stemmen hebben, waarbij alle stemmen even zwaar tellen.
- Verlicht begrip: binnen een bepaalde periode moeten alle leden gelijke en effectieve kansen hebben om over het relevante beleid en de verwachte gevolgen daarvan te leren.
- Controle van de agenda: leden moeten altijd de exclusieve mogelijkheid hebben om te bepalen hoe en welke zaken op de politieke agenda zullen komen.
- Inclusie van alle volwassenen: de hierboven genoemde rechten moeten gelden voor alle volwassen permanente inwoners van de staat, gevormd door deze associatie; voor al deze mensen moeten deze burgerrechten gelden.

De voor Dahl logische vraag die hierop volgt, is waarom nou net deze rechten zo belangrijk, essentieel zelfs, zijn voor een democratie. Volgens Dahl is dit omdat deze rechten politieke gelijkheid garanderen, wat noodzakelijk is voor een democratie (Dahl, 2015, pp. 37-40). Deze rechten zijn inherent democratisch. Immers, een democratisch besluitvormingsproces zou simpelweg niet mogelijk zijn zonder dat deze basisrechten werden gerespecteerd door de leden van de associatie, zoals Dahl (2015) dat noemt. Dahl gaat zelfs zo ver om te zeggen dat elk politieke systeem dat deze rechten aan zijn burgers gunt, per definitie een democratie is, of er een zal worden (Dahl, 2015, p. 49). Dergelijke democratische rechten moeten in een liberale democratie voor iedereen opgaan; niemand uitgezonderd, geen enkele burger, geen minderheid.

Het derde argument van Dahl is dat bij de liberale democratie een persoonlijke vrijheid hoort die bij geen enkele andere regeringsvorm te vinden is. Deze staan dus apart van de fundamentele democratische rechten die maken dat het systeem werkt. Deze vrijheid, waaronder bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting valt, is te danken aan de (liberaal) democratische politieke cultuur (Dahl, 2015, pp. 50-52). We zouden ons daarom kunnen

afvragen of deze vrijheid inherent democratisch zijn, of dat ze allicht meer cultureel gebonden zijn. Echter, persoonlijke vrijheid móet wel intrinsiek onderdeel zijn van enige democratie, omdat in vrijwel elke conceptie daarvan wordt uitgegaan van het volk dat aan de macht is; een onvrij volk kan geen macht hebben. Daarnaast heeft deze vrijheid ook nog instrumentele waarde; als er geen vrijheid is om te uiten hoe men tegen bepaalde kwesties aankijkt, komt men in de democratische besluitvorming ook niet verder.

De vierde waarde van de liberale democratie volgens Dahl, is dat het mensen in staat stelt om hun fundamentele belangen te beschermen. Ieder mens, los van het politieke systeem waar het in leeft, probeert te overleven, en heeft behoeftes als voedsel, onderdak, gezondheid, maar verlangt daarnaast ook naar zaken als liefde, respect, vrije tijd, en nog meer. In een liberale democratie is het voor iedereen mogelijk om enige controle uit te oefenen over de factoren die maken dat deze behoeftes te bevredigen zijn. Immers, we kunnen in een democratie onze invloed uitoefenen op het beleid, direct dan wel via de volksvertegenwoordiging; zodoende wordt het mogelijk om onze belangen na te jagen (Dahl, 2015, pp. 52-53). Daarnaast voorziet de rechtsstaat in de bescherming van datgene wat wij voor onszelf vergaard hebben.

Het vijfde argument dat Dahl noemt, is zelfbeschikking, ofwel om te leven onder een wet waar jezelf voor gekozen hebt. Een moeilijkheid die hier natuurlijk bij komt kijken, is dat het onvermijdelijk is dat men ook in een democratie wetten zal moeten gehoorzamen die men zelf niet steunt. Echter, het enige alternatief waarin we onze wetten kunnen maken, is anarchie (dat wil zeggen, er is geen wet, dus onze eigen wil is wet). Dit is echter om tal van redenen onwenselijk; denk aan de staat van oorlog in de natuurstaat van Hobbes. De democratie is een vorm van politieke associatie waarbij de regels en wetten tot stand komen met inachtneming van enige redelijke criteria:

- Voordat een wet wordt doorgevoerd kan elke burger zijn mening hierover laten horen.
- Om tot de beste en meest acceptabele wet te komen is ruimte voor discussie, deliberatie, onderhandeling en compromis.
- In het geval er geen sprake is van unanimiteit, zal de wet die de meeste steun krijgt worden doorgevoerd.

Volgens Dahl kunnen deze criteria niet voorkomen dat er wetten worden doorgevoerd waar sommige mensen het niet mee eens zijn, maar wordt zelfbeschikking in die zin wel maximaal in de praktijk gebracht (Dahl, 2015, pp. 53-54).

Het zesde argument gaat over morele verantwoordelijkheid; in een liberale democratie zouden we volgens Dahl het best in staat zijn om dit uit te oefenen. Dit wil zeggen

dat men in een liberaal-democratisch systeem de maximale ruimte heeft om volgens ieders eigen morele principes te handelen. Dit kan beter tot zijn recht komen in democratieën, omdat men hier zoveel mogelijk onder wetten leeft waar het zelf voor gekozen heeft. In non-democratische systemen zouden we deze mogelijkheid niet zozeer hebben (Dahl, 2015, p. 55). Daarnaast beschermt de rechtsstaat ons wederom; ditmaal tegen inmenging van anderen die andere zienswijzen hebben aangaande de juiste manier van leven.

Dahl noemt nog meer sterke punten van liberale democratie, maar dit waren in mijn ogen de belangrijkste, die de kracht van het systeem duidelijk weergeven. Zodoende kunnen we tussentijds concluderen dat de liberale democratie het beschermen waard is; democratie voorkomt overheersing door één tiran, liberale democratie voorkomt overheersing door een tirannieke meerderheid. Verder bevordert liberale democratie gelijkheid en individuele vrijheid, waardoor iedereen kan leven naar zijn eigen goeddunken. Dit is genoeg reden om liberale democratie als ideale systeem te verdedigen.

Democratische vernieuwingen als antwoord?

We hebben eerder vastgesteld dat er in veel moderne democratieën zich gevaren voordoen voor het politieke systeem dat daar het meest gangbaar is: de liberale democratie. We hebben ook vastgesteld dat dit een kwalijke zaak is, omdat de liberale democratie niet zomaar een systeem is waar we gewend aan zijn geraakt, maar een systeem met intrinsieke waarde dat we moeten beschermen tegen deze gevaren; liberale democratie is het waard om ervoor te vechten. Maar hoe gaan we dit doen? Hoe kunnen we de liberale democratie beschermen? Laten we beginnen bij het ondemocratisch liberalisme. Dit gevaar is allicht makkelijker te bestrijden dan het tegendeel (illiberale democratie). Er zijn immers tal van manieren denkbaar om onze liberale democratie democratischer te maken. Volgens het model van Coppedge (2012) zijn liberale democratieën per definitie representatieve democratieën (Coppedge, 2012, p. 13). Dit wil echter niet zeggen dat in dergelijke systemen geen sprake kan zijn van directere vormen van democratie. Kijk naar Zwitserland: hier is wel degelijk sprake van een liberale, representatieve democratie. Toch zijn hier elk jaar vele bindende referenda, en iedereen lijkt tevreden over de werking van dit systeem. Hieruit blijkt dus dat het in de praktijk mogelijk is om directere vormen van democratie te combineren met de representatieve democratie. Daarnaast kan het ook in theorie geen kwaad om te sleutelen aan de representatieve democratie. Om met Charles Tilly (2007) te spreken: democratisering is een dynamisch proces, dat nooit helemaal compleet is (Tilly, 2007, p. xi).

Er zijn genoeg redenen om democratische vernieuwingen te bespreken. Niet alleen is het schijnbare democratische tekort van de huidige liberale democratieën een reden om hiernaar te kijken, het feit dat er steeds meer vraag lijkt te zijn naar andere (directere) vormen van democratie is dit ook (zie bijvoorbeeld Hendriks, Van der Krieken, & Wagenaar, 2017). Laten we ons toespitsen op een van deze vormen, een van deze mogelijke democratische vernieuwingen: referenda. Maar waarom zouden we naar referenda kijken? Dit is geen keuze die zomaar uit de lucht komt vallen; integendeel, de redenen zijn talrijk.

Laten we nog eens teruggaan naar het vertrekpunt van ons probleem: de liberale democratie dreigt te vervallen in illiberale democratie en ondemocratisch liberalisme. De aanjager van deze illiberale democratie is het populisme. Populisten zijn immers wel democratisch, maar respecteren de liberale waarden en instituties van de liberale democratie niet (Mounk, 2018). Populistische partijen zijn vaak voor een specifieke vorm van directe democratie: het referendum. Populisten zien dit als een ideaal medium om de stem van het volk te horen. Toevallig is de opkomst van dit populisme een factor voor de huidige crisis van de liberale democratie. De vraag is dus: kunnen we deze factor ondervangen door inderdaad referenda in te voeren? De kans bestaat inderdaad dat mensen zich meer gehoord gaan voelen als deze vorm van democratische participatie gangbaar wordt, zeker als regeringen serieus omgaan met de uitspraken van het volk. Een groot bezwaar van populistten immer dat de elite niet naar het volk luistert.

Een andere reden om naar referenda te kijken als mogelijke democratische vernieuwing, is dat het “zonder overdrijven één van de belangrijkste onderwerpen op de actuele democratieagenda” is (Hendriks, Van der Krieken, & Wagenaar, 2017, p. 9). Het is in het hele Westen onderwerp van discussie. Het is goed om referenda vanuit het liberaal-democratische perspectief te belichten.

Een derde belangrijke reden om te kijken naar het referendum is dat een belangrijk tegenargument te maken heeft met het onderwerp van dit stuk, namelijk de rechtsstaat: het referendum zou de tirannie van de meerderheid in de hand werken, wat rechtstreeks tegen de rechtsstaat ingaat. Als dit zo is, betekent het referendum dus geen versterking van de liberale democratie, maar van de illiberale democratie. Het is dus de vraag of het referendum altijd zo illiberaal is als sommigen zeggen, of dat er misschien vormen denkbaar zijn die maken dat het referendum inderdaad een antwoord kan zijn op het democratische tekort van ons systeem, zonder dat minderheden daaronder te lijden hebben.

Om een antwoord te geven op dit vraagstuk zal ik eerst kijken wat men zoal zegt over de werken van het democratische instrument; versterken referenda de democratie wel? Vervolgens zal ik me richten op een nog belangrijke vraag: is het referendum illiberaal?

Referenda: sterk democratisch instrument?

Het referendum is een democratisch instrument dat voor de meeste liberale democratieën een democratische vernieuwing zou betekenen; slechts in enkele staten, waarvan Zwitserland de bekendste is, is het referendum geïnstitutionaliseerd en deel van de politieke cultuur. Veel discussie is er rond de vraag of referenda een bedreiging voor de representatieve democratie vormen. Ook in ons land is er langs deze lijnen een politiek debat over dit onderwerp. Partijen als het FvD en de PVV zien referenda als de stem van het volk, andere partijen zien het als een belemmering voor het functioneren van de representatieve democratie. In het langlopende debat is zelfs eens gesteld dat het referendum “de bijl aan de wortels van de Nederlandse democratie” zet, ofwel, van een representatieve democratie (Hendriks et al., 2017).

Het is een veelgehoord argument dat referenda, een directe vorm van democratie, niet zou passen in een representatieve democratie. Het argument komt hierop neer: in een representatieve democratie wijst het volk vertegenwoordigers aan, die deelnemen in de besluitvorming namens het volk. De besluitvorming bestaat onder andere uit deliberatie en het zoeken naar compromis en consensus, en het doorhakken van knopen. Het referendum zou de logica van en de besluitvormingsprocessen in een representatieve democratie alleen maar in de weg staan. Het zou de rol, positie en het gezag van de volksvertegenwoordigers onder druk zetten (Hendriks et al., 2017). Of zoals verwoord door Liubomir Topaloff (2017), referenda introduceren een bron van legitimiteit die in strijd is met de basisprincipes van representatief democratische systemen (Topaloff, 2017, p. 137).

Dit argument wordt vaak naar voren gebracht. Maar zoals Hendriks et al. (2017) stellen, de praktijk wijst uit dat referenda de representatieve democratie helemaal niet in de weg staan. Zij noemen verschillende staten waarin referenda al lange tijd de democratische praktijk zijn. Het bekendste voorbeeld is natuurlijk Zwitserland: met in de afgelopen paar jaar zo'n zeven tot twaalf referenda per jaar de mondiale referendumkampioen (Hendriks et al., 2017, p. 111). Hendriks et al. concluderen dat referenda wel degelijk hun invloed hebben op de op consensus gerichte representatieve democratie in het land, maar juist in positieve zin: referenda versterken de drang voor het komen tot consensus, om meer draagvlak te creëren voor wetten alvorens die in te voeren. Er is immers altijd de mogelijkheid tot het

houden van een referendum, waardoor de wet sneuvelt en al het werk voor niets is geweest (Hendriks et al., 2017, pp. 114-115). Naast het Zwitserse voorbeeld noemen Hendriks et al. (2017) ook Italië en Californië, waar de mogelijkheid van referenda ook al decennia bestaat. Ook hier zien zij geen problematische wisselwerking tussen referenda en de representatieve democratie. Kortom: in de praktijk blijken referenda prima samen te kunnen gaan met de representatieve democratie.

Een ander argument dat vaak wordt ingebracht tegen referenda, gaat ook op voor de democratie als geheel. Het argument komt hierop neer: het volk is simpelweg te dom om beslissingen te nemen van zo'n groot belang als de vragen die vaak gesteld worden bij referenda. De representatieve democratie zou de domheid van het volk nog enigszins binnen de perken houden, omdat degenen die op de kieslijst komen te staan bij verkiezingen in de praktijk meestal hoogopgeleid zijn.

Natuurlijk zouden referenda geen zinvol instrument zijn als degenen die stemmen niet slim genoeg zijn om een geïnformeerde keuze te maken. Dit zou immers kunnen betekenen dat mensen willekeurig stemmen, of zich bijvoorbeeld laten overtuigen door de campagne waar het meeste geld in zit. Maar zijn de mensen wel echt zo dom als sommigen beweren? Dit is maar de vraag; zoals Dickson (2014) het stelt: voor critici van democratie zullen mensen nooit slim genoeg zijn. Ondertussen zijn mensen in moderne democratieën slimmer dan ooit: hoger opgeleid, meer ingelezen, tot meer in staat. Daarnaast kan het publieke debat, zoals ook rond referenda, een leerschool zijn voor het volk: een broeinest van ideeën, ter bevordering van het algemene belang (Dickson, 2014, pp. 125-128). Verder blijkt uit onderzoek zoals bij het Oekraïnereferendum dat de meeste kiezers wel degelijk een geïnformeerde keuze maken (Hendriks et al., 2017, p. 27).

Een ander bezwaar is dat het referendum een bot instrument zou zijn. Het is immers een instrument ter aggregatie van stemmen, waarbij de meerderheid wint, door uit twee opties te kiezen. Het referendum hoeft echter helemaal niet zo'n bot instrument te zijn; het ligt er maar net aan hoe het in de praktijk wordt vormgegeven. Er zijn veel vlakken waarop referenda kunnen verschillen in vormgeving: referendabele onderwerpen, vraagstelling (aantal opties, ja/nee-vraag), opkomstdrempel, raadgevend vs. bindend, etc. Zo bezien zou het referendum even goed een dynamisch instrument genoemd kunnen worden. Deze verschillende opties bij de vormgeving kunnen immers ook andere bezwaren ondervangen. Zo zou er bij referenda geen sprake zijn van degelijke deliberatie. Naast het feit dat er altijd een publiek debat is rond referenda, zou de vormgeving deliberatie nog meer aan kunnen wakkeren. Volgens Leduc (2015) kunnen twee elementen hierbij helpen: een periode van

debat die de verkiezingen overschrijdt en de keuze uit drie opties bij de stemming. Volgens Chambers (2018) is het raadgevende karakter van een referendum ook belangrijk voor de deliberatie. Daarmee zou het debat immers niet direct over zijn na de stemming. Zodoende kan vormgeving het bezwaar van gebrek aan deliberatie ondervangen.

Een ander bezwaar dat (deels) kan worden ondervangen met vormgeving, is het gegeven dat bij sommige referenda een kleine minderheid van het volk kan bepalen voor het hele volk. Dit was bijvoorbeeld ook het geval bij het Oekraïnerferendum. Hierbij was de opkomstdrempel 30%, en betekende een absolute meerderheid van de stemmen (50% +1 stem) winst. Dit komt erop neer dat een minderheid van 15% van de bevolking +1 doorslaggevend kan zijn bij een referendum, waardoor in theorie de overige 85% van de bevolking kan worden tegengewerkt. Een schrikbeeld van tegenstanders van democratie is de tirannie van de meerderheid; met een dergelijke vormgeving zou zelfs een tirannie van de minderheid (van de bevolking) mogelijk zijn. Gelukkig zijn er manieren om dit te voorkomen, zoals de uitkomstdrempel: een minimaal percentage van de bevolking dat voor dan wel tegen moet stemmen. Dit betekent ook dat het voor beide partijen ongunstig is om kiezers op te roepen niet te stemmen; als de drempel niet gehaald wordt door het voorkamp, zal het andere kamp winnen. Daarom zullen zij zich inspannen om mensen naar de stembus te krijgen, waardoor de tegenpartij hetzelfde zal doen.

Blijkbaar zijn argumenten tegen het referendum in de meeste gevallen dus te weerleggen door te wijzen naar de mogelijkheden met vormgeving. Daarnaast draagt het referendum een sterke democratische waarde in zich. Volgens Paul Lucardie (2015) zijn referenda een goede toevoeging voor representatieve democratieën, omdat ze de participatie en de responsiviteit van het systeem bevorderen. Daarnaast scoren ze goed op inclusiviteit en staan ze *checks and balances* niet in de weg. Referenda zouden echter minder sterk staan als het aankomt op deliberatie, en is er geen sprake van het roepen tot verantwoording zoals in de traditionele zin. Het eerste bezwaar heb ik reeds weerlegd. Van het volgende bezwaar moet worden toegegeven dat het waar is: degenen die de knoop doorhakken bij een referendum (aangenomen dat de uitslag wordt gevolgd, ook bij een raadgevend referendum) kunnen niet worden bestraft of beloond door het volk. Maar moeten we zo tegen referenda aankijken? Kunnen we het niet beter zien als een manier om de regering tot de orde te roepen? Volgens Hendriks et al. (2017) is het referendum een vorm van tegendemocratie: ‘een correctief ... op electoraal-representatieve democratie’ (Hendriks et al., 2017, p. 168). En inderdaad, referenda kunnen een manier zijn om besluiten van de regering te herroepen,

waarmee de regering ter verantwoording wordt geroepen. Kortom: volgens het raamwerk van Lucardie (2015) zijn referenda een sterk democratisch instrument.

Illiberale referenda?

In het voorgaande heb ik getracht aan te tonen dat referenda een sterk democratisch instrument zijn. Hoewel vaak wordt gesteld dat het referendum een bot instrument is, geloof dat het juist een zeer flexibel instrument is. Het kan immers op vele manieren worden vormgegeven, waardoor veel bezwaren wegvallen. Daarnaast versterken referenda de democratie op alle punten genoemd door Lucardie (2015). Ofwel, referenda zijn een zinnige democratische vernieuwing, en zouden dus een middel kunnen zijn om het ondemocratische liberalisme te bestrijden. Maar dan rest ons de vraag: staat het referendum de rechtsstaat niet in de weg? Zijn referenda geen middel dat de illiberale democratie aanwakkert?

Veel tegenstanders van referenda brengen in dat dit middel in het verleden vaak is gebruikt door autoritaire leiders om hun eigen positie te versterken en legitimeren. Hetzelfde stelt Liobomir Topaloff (2017). Daarnaast is het referendum volgens hem een middel dat in toenemende mate wordt gebruikt door populisten om de status quo aan te vechten. Als dat zo is, zouden referenda in lijn met Mounk (2018) inderdaad een illiberaal instrument kunnen zijn; illiberale democratie komt immers voort uit het populisme. Als populisten de agenda kunnen bepalen via referenda, kan dit in theorie inderdaad afbreuk doen aan de liberale democratie. Maar niet iedereen is het eens met de stelling dat referenda steeds vaker een populistisch instrument zijn. Volgens Matt Qvortrup (2017) valt het allemaal wel mee met de versterking van de liberale democratie door populistische referenda. In de praktijk blijkt immers dat veruit de meeste referenda gaan over grondwetswijzigingen: verplichte referenda, niet geïnitieerd door populisten. Voorlopig lijkt het referendum dus amper een sterk populistisch instrument te zijn, al zouden populisten er zelf graag meer gebruik van maken.

En al zouden populisten meer gebruik willen maken van referenda, ter bescherming van de liberale democratie kan de vormgeving van het instrument wederom veel betekenen. Derrick A. jr. Bell (1978) onderkent het illiberale gevaar van referenda, en de kans dat minderheden zoals afro-Amerikanen in de verdrukking komen door een volksstemming. Maar ook hij is van mening dat dit kan worden beperkt door de procedure in liberale banen te leiden. Volgens Bell (1978) zou de rechtbank referenda kunnen toetsten. Dit zou echter pas zijn nadat het referendum gehouden is; daarnaast zou dit vooral opgaan in systemen met constitutionele toetsing. Een meer universele manier om referenda liberaal te houden, is door

een onafhankelijke commissie voorstellen tot het houden van referenda te laten toetsen, zoals in Californië het geval is (Hendriks et al., 2017).

Wederom zien we dat vormgeving de kracht van referenda zijn. Maar er zitten nog meer voordelen aan referenda. Dit blijkt duidelijk uit de Zwitserse praktijk. Hier wordt de liberale democratie verder gesteund door referenda doordat het de samenwerking op topniveau versterkt (ofwel *consociational democracy*, of polderen). Hierdoor wordt de kans aanzienlijk kleiner dat minderheden over het hoofd worden gezien. Het idee is dat de politieke elite altijd moet vrezen voor een referendum, dat al het werk dat in een wet zit teniet kan doen, waardoor zij opzoek zullen gaan naar zoveel mogelijk draagvlak (Hendriks et al., 2017, pp. 114-115). Ik heb eerder al gezegd dat dit proces de representatieve democratie eerder versterkt dan verstoort, en ook de liberale democratie kan erdoor worden geholpen.

Conclusie

Ik heb in dit stuk geprobeerd een antwoord te vinden op de vraag of de crisis van de liberale democratie kan worden opgelost door democratische vernieuwingen door te voeren. Er is echter veel onduidelijkheid over wat het gevaar precies is, wat de grootste bedreiging is. Ik denk dat het tweeledige probleem zoals beschreven door Mounk (2018) de beste beschrijving is van de werkelijkheid. De crisis van de liberale democratie bestaat volgens hem uit aan de ene kant het ondemocratisch liberalisme, aan de andere kant de illiberale democratie. Ik ging ervan uit dat een democratisch instrument dat in de praktijk werkt, en de rechtsstaat niet aantast, het antwoord zou kunnen zijn op dit vraagstuk. Het referendum is in mijn ogen het instrument dat aan dit onderzoek onderworpen moest worden, juist omdat er zoveel aandacht naar uitgaat. Maar voor ik op deze vraag een antwoord kon geven, moest ik me afvragen waarom de liberale zo nodig moet worden beschermd. Ik ben tot de conclusie gekomen dat de liberale democratie inderdaad het beschermen waard is; het is dus maar goed dat er zoveel pogingen gedaan worden dit systeem te beschermen. Liberale democratie betekent dat de democratie wordt ingeperkt door de rechtsstaat. Deze inperking is geen slecht gegeven, want het betekent universele burgerrechten en vrijheden in plaats van rechten voor een tirannieke meerderheid.

Dan het referendum. Uit dit stuk mag blijken wat de grootste kracht van het referendum is: de mogelijkheden met de vormgeving. Zodoende kunnen vele bezwaren worden ondervangen. Zo kan het referendum als instrument worden ingezet om de

democratie te versterken. Maar kan het een antwoord bieden op de crisis van de liberale democratie? Het antwoord is ja, dat kan, mits op de juiste manier vormgegeven. Bezwaren die stellen dat het instrument überhaupt niet goed werkt, waardoor de democratische waarde niet hoog is, kunnen worden ondervangen door de juiste vormgeving. Zodoende kan het referendum wel degelijk een zinnige democratische vernieuwing zijn. En het zal de rechtsstaat ook niet in de weg staan, mits men aandacht besteed aan dit onderwerp bij de vormgeving.

Ik wil hier benadrukken dat het niet mijn doel was om zelf met een ideale vormgeving van het referendum te komen. Ik denk dat genoeg mensen dit al gedaan hebben. Ik zeg ook niet dat er één perfect ontwerp is; per context zal het verschillen wat de beste manier is. Het mag echter wel duidelijk zijn dat bepaalde ontwerpen, zoals het instellen van een onafhankelijke commissie die voorstellen toetst aan de grondwet, noodzakelijk zijn om illiberale referenda te voorkomen. Maar hoe een ideaal liberaal referendum er precies uit zou moeten zien, is een vraag voor een ander onderzoek. Verder hoop ik dat dit stuk verdere experimenten in de praktijk met referenda zal aanmoedigen. Als we de liberale democratie willen redden, kunnen deze experimenten van het grootste belang zijn.

Bibliografie

Chambers, S. (2018). Making Referendums Safe for Democracy: A Call for More and Better Deliberation. *Swiss Political Science Review*, 24(3), 305-311.

Coppedge, M. (2012). *Democratization and Research Methods*. Cambridge, Engeland: Cambridge University Press.

Crouch, C. (2016). The March Towards Post-Democracy, Ten Years On. *Political Quarterly*, 87(1), 71-75.

Dahl, R. A. & Shapiro, I. (2015). *On democracy*. New Haven, Connecticut; London, Engeland: Yale University Press.

Dickson, D. (2014). *The people's government: an introduction to democracy*. Cambridge, Engeland: Cambridge University Press.

Galston, W. (2018). *Anti-pluralism: The populist threat to Liberal democracy*. New Haven: Yale University Press.

Hendriks, F., Van der Krieken, K., & Wagenaar, C. (2017). *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

Leduc, L. (2015). Referendums and deliberative democracy. *Electoral Studies*, 38(C), 139-148.

Levitsky, S. & Way, L. (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.

Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy*. Cambridge, Massachusetts, Verenigde Staten: Harvard University Press.

Mudde, C. & Rovira Kaltwasser, C. (2012). *Populism in Europe and the Americas: threat or corrective for democracy?* Cambridge: Cambridge University Press.

Müller, J. (2016). *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Rijkema, B. (2015). *Weerbare democratie: De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam uitgevers.

Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam, Nederland: De Bezige Bij.