

HOOFDSTUK XVI

De burger in actie

T. Koopmans, 'De burger in actie', in: *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer: Kluwer 1986, pp. 244-258.

72. De burger als kiezer

Verkiezingen voor vertegenwoordigende lichamen behoren tot de vooronderstellingen van een staatsbestel naar liberaal-democratische snit, evenals de omstandigheid dat die verkiezingen 'algemeen, gelijk en geheim' zijn, d.w.z. gebaseerd op algemeen kiesrecht, met gelijke waarde voor de stem van ieder individu, en met geheime stemming.⁶⁷³

In de meeste landen is de algemeenheid van het kiesrecht geclausuleerd, in zoverre dat bepaalde categorieën burgers het kiesrecht niet toekomt (bijv. personen die een gevangenisstraf uitzitten) en dat andere categorieën uit het kiesrecht kunnen worden ontzet (bijv. door de strafrechter bij veroordeling wegens sommige delicten). In de VS zijn enkele van deze uitsluitingen op de tocht komen te staan door de toepassing die het federale hooggerechtshof geeft aan het gelijkheidsbeginsel. In enkele arresten werd de uitsluiting van alle gedetineerden, of het ontbreken van de mogelijkheid tot stemmen bij volmacht voor preventief gedetineerden, willekeurig geacht ('wholly arbitrary', zelfs) en daarom in strijd met equal protection.⁶⁷⁴ De uitsluiting van veroordeelden wegens ernstige misdrijven, ook na voltooiing van hun gevangenisstraf, werd door het hof echter aanvaard, en wel met een beroep op het XIVE Amendement: het kiesrecht kan volgens paragraaf 2 van die bepaling niet door de staten worden 'abridged, except for participation in rebellion, or other crime'.⁶⁷⁵ Merkwaardigerwijs werd niet op dit deel van het XIVE Amendement, maar op de equal protection clause een beroep gedaan door het hof toen het een 'poll tax' ongrondwettig verklaarde. Het ging om een jaarlijkse belasting van \$ 1.50 in de staat Virginia, die men betalen moest om aan verkiezingen te kunnen deelnemen. Het lijkt erop dat het hof de staten een zekere ruimte wil laten om te bepalen wat een 'qualified voter' is, maar bepaalde uitsluitingsgronden niet aanvaardt:

'It is argued that a State may exact fees from citizens for many different kinds of licences; that if it may demand from all an equal fee for a driver's licence, it can demand from all an equal poll tax for voting. But

673. Zie bijv. reeds art. 23-25 Constitution Républicaine van 1848.

674. Resp. *Goosby v. Osser*, nt. 154; *O'Brien v. Skinner*, 414 US 524 (1974).

675. *Richardson v. Ramirez*, 418 US 24 (1974).

we must remember that the interest of the State, when it comes to voting, is limited to the power to fix qualifications. Wealth, like race, creed, or color, is not germane to one's ability to participate intelligently in the electoral process. Lines drawn on the basis of wealth or property, like those of race, are traditionally disfavored.⁶⁷⁶

Men houde daarbij in het oog dat de poll tax in de Zuidelijke staten vaak werd gebezigd om te proberen de zwarte bevolking van de stembus te weren. Toen in het begin van de jaren zestig de 'blacks' zich, aanvankelijk ondanks pogingen tot intimidatie, als kiezers lieten registreren om daadwerkelijk van hun stemrecht gebruik te maken, werden in verschillende staten nieuwe obstakels bedacht, of oude obstakels weer gehanteerd. Een bekend voorbeeld daarvan was de zgn. literacy test, waarbij de potentiële kiezer moest aantonen dat hij geen analfabeet was; in feite werden daarbij nogal grove discriminatoire praktijken toegepast. In 1970 kwam een federale wet tot stand die de literacy tests voor alle verkiezingen (ook die voor staatsorganen) verbood, en het hof achtte dit verbod in overeenstemming met de grondwet.⁶⁷⁷ Nevengevolg was dat ook (echte) analfabeten, en Spaanstalige immigranten, het kiesrecht voortaan konden uitoefenen.

Dat het actieve kiesrecht in de landen die ons interesseren ongeveer gelijk geregeld is, betekent geenszins dat het effect van de uitgebrachte stem ook gelijk zou zijn. Dit effect hangt van allerlei omstandigheden af, waaronder het kiesstelsel en het partijstelsel een belangrijke plaats innemen. Grof gezegd vindt men meerderheidsstelsels in districten in de Angelsaksische landen, vormen van evenredige vertegenwoordiging op het Europese continent – met Frankrijk, tussen 1958 en 1985, als de belangrijkste uitzondering. De tegenpool van het Britse stelsel, gekenmerkt door een combinatie van first-past-the-post en tweepartijstelsel⁶⁷⁸, is waarschijnlijk Nederland, waar een landelijk lijstenstelsel van evenredige vertegenwoordiging, met lage kiesdrempel, gecombineerd wordt met een betrekkelijk verbrokkeld meerpartijensysteem waarin coalitievorming vaak moeizaam verloopt. Denemarken wijkt daar niet sterk van af.⁶⁷⁹ Ontevredenheid met het bestaande kiesstelsel heeft er juist in Engeland en Nederland toe geleid dat men zich de laatste jaren daar weer in voor- en nadelen van verschillende kiesstelsels is gaan verdiepen. In Engeland voert men als argument voor evenredige vertegenwoordiging aan dat het bestaande meerderheidsstelsel er de laatste decennia toe heeft geleid dat de parlementaire meerderheid nooit correspondeerde met een landelijke meerderheid onder de kiezers; dit argument gaat zwaarder wegen wanneer zulke parlementaire meerderheden maatregelen tot stand brengen die bij kiezers van de

676. Harper v. Virginia Board of Elections, 383 US 663 (1966).

677. Oregon v. Mitchell, 400 US 112 (1970); de wet in kwestie was de Voting Rights (Amendments) Act, 1970.

678. Zie no. 49.

679. Zie N.C.M. Elder, The Scandinavian States, in: S.E. Finer (ed.), Adversary politics and electoral reform (Londen-Colchester 1975) p. 185.

andere partijen op grote weerstand stuiten. In Nederland hebben een tijd lang juist gedachten geleefd om de evenredige vertegenwoordiging te beperken of zelfs af te schaffen, omdat het bestaande systeem niet tot stabiele parlementaire meerderheden zou leiden, en in elk geval de kiezer niet in staat stelde de kabinetsformatie duidelijk te beïnvloeden. In elk van beide landen vindt de politieke discussie plaats alsof die in het andere land niet plaatsvond, al zijn er wel enkele interessante vergelijkende studies geschreven.⁶⁸⁰

Het blijft een intrigerende vraag waarom stelsels van evenredige vertegenwoordiging op het Europese vasteland zoveel beter wortel hebben kunnen schieten dan in Groot-Brittannië⁶⁸¹ en de VS. Men zou misschien kunnen menen dat meerderheidsstelsels eerder tot polarisatie kunnen leiden en dat de continentaal-Europese landen daarmee slechtere ervaringen hebben opgedaan dan de Angelsaksische. Dit argument heeft een zekere mate van geldigheid voor Italië, Oostenrijk en Duitsland, maar het is niet toepasselijk op de Scandinavische landen, Nederland en België.⁶⁸² De gedachte dat onder een meerderheidsstelsel allerlei minderheidsgroepen moeilijk aan bod komen – tenzij zij sterk regionaal geconcentreerd zijn – is op zichzelf wel juist, maar verklaart niet waarom daaraan in een land als de VS, met zijn dozijnen minderheden, geen doorslaggevende betekenis is toegekend. Ook een beroep op de traditie staat niet sterk, want ook op het Europese vasteland is de evenredige vertegenwoordiging een 20e-eeuwse mode. Dat deze mode niet over het zeewater heen kon komen, wordt gelogenstraft door het kiesstelsel van Ierland. Misschien komt toch de belangrijkste betekenis toe aan de banale omstandigheid dat tweepartijstelsels hervorming van het kiesstelsel tegenhouden zolang de beide grote partijen daar alleen maar electoraal verlies van te verwachten hebben.

73. Zelfbestuur

Tocqueville legde een verband tussen de bloei van het verenigingswezen in de VS, de gedachte van het zelfbestuur en het ontstaan van een mentaal klimaat waarin een democratische regeringsvorm kan gedijen.⁶⁸³ In dit opzicht is de Nederlandse traditie goed vergelijkbaar met de Amerikaanse: ook bij ons heeft menige plattelandsgemeenschap een eigen zangkoor, korfbalvereniging, 'school met den bijbel' en vereniging van 'plaatselijk belang'.

Het Nederlandse voorbeeld maakt echter tevens duidelijk wat er in de 20e eeuw is veranderd: de bijzondere school wordt bijv. voor 100% gesubsidieerd

680. Bijv. het in de vorige noot aangehaalde werk. Beknopt: Donner, Iets over kiesstelsels (nt. 549).

681. Behalve Ulster dat, evenals de Ierse Republiek, een stelsel van e.v. heeft.

682. De Bondsrepubliek kent overigens een kiesstelsel dat een ingenieuze combinatie vormt van meerderheidsstelsel en e.v.; zie G.K. Roberts, *The Federal Republic of Germany*, in: *Finer, Adversary politics* (nt. 679) p. 203.

683. Zie no. 65.

door de centrale overheid, die daar een aantal voorwaarden aan verbindt, en de korfbalvereniging speelt niet meer op een niet al te oneffen landje van een plaatselijke boer maar in het gemeentelijke sportpark. Er is in Nederland sprake van een vergaande vervlechting tussen het particuliere verenigingsleven en plaatselijke, regionale en landelijke overheidsorganen. Een soortgelijke ontwikkeling doet zich in vele Europese landen gevoelen. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat daarmee een einde zou komen aan de hoge graad van 'subsystem autonomy' die verschillende van deze landen kenmerkte.⁶⁸⁴ In de eerste plaats niet, omdat het hierbij gaat om tradities, die in landen als Nederland, België, Engeland en de Scandinavische landen teruggaan tot de late Middeleeuwen, en die daarom rijkelijk resistent zijn. In de tweede plaats – en dat hangt waarschijnlijk met het vorige argument samen – is het opvallend dat in deze landen juist nieuwe organisatievormen ontstaan wanneer de oude tekortschieten, of zich sterk met het heersende politieke bewind vereenzelvigen. Men kan daarbij bijv. denken aan het ontstaan van de 'Campaign for Nuclear Disarmament' in Groot-Brittannië, die in de vroege jaren zestig tot een belangrijke politieke beweging uitgroeide hoewel de politieke partijen en de gevestigde organisaties op dat moment maar matig in de 'nuclear issue' geïnteresseerd waren. Het ontstaan van allerlei actiecomités tegen verdere industrialisatie, wegebouw of stadssanering in dezelfde tijd wijst ook in deze richting.

De neiging om 'at the grassroots level' de zaken met een aantal mensen in eigen hand te nemen is in het ene land sterker dan in het andere. Er is wel eens op gewezen dat die neiging in protestants georiënteerde landen groter is dan in de katholieke; en dat zou kunnen samenhangen met de organisatiestructuur van de protestantse kerken, waarin aan het eigen oordeel van de kleine gemeenschappen meer gewicht toekomt dan aan de hiërarchie. Ook de band met het economisch liberalisme wordt wel gelegd: in een ondernemingsgewijze produktie gaat het om eigen initiatief, om de vindingrijkheid van de ondernemer, niet om vertrouwen op wat centrale instanties hebben uitgedokterd. Over het onderling verband tussen protestantisme en kapitalisme is trouwens sinds Max Weber al veel geschreven. Deze thema's zijn onlangs weer opgenomen in een werk van Alain Peyrefitte, waarin hij op meeslepende wijze de kwalen van de Franse samenleving analyseert.⁶⁸⁵ Het hiërarchische denken in de kerk, met name sinds de contrareformatie, en het centralistische bewind van koningen en keizers, en tenslotte ook van republieken, hebben zijns inziens samen bewerkstelligd dat de Franse burger niet meer gewend is om eigen initiatieven te nemen, maar om af te wachten wat 'ils' zullen doen – eventueel om zich daar dan tegen te verzetten; Frankrijk is 'fille aînée de l'Eglise, petite-fille de César', en daaruit is een mentaliteit voortgevloeid die particulier initiatief ontmoedigt, zowel in economisch opzicht als wanneer het gaat om de belangen van een buurt, een dorp, een school of een groep.

Bij gebrek aan exacte gegevens is niet vast te stellen of het verenigingswezen

684. Zie no. 60.

685. Alain Peyrefitte, *Le mal français* (Parijs 1976), vooral hfdst. XI-XXII.

in Frankrijk minder bloeit dan in Engeland, Nederland of de VS⁶⁸⁶, maar er is wel, meer in het algemeen, iets te zeggen over de verhouding tussen zelfbestuur en centralisatiegraad.

Dat de centralisatiegraad in Frankrijk inderdaad hoog is, blijkt uit verschillende kenmerken van het institutionele bestel. In de eerste plaats uit de indeling in departementen, die zo weinig mogelijk met de traditionele regionale indeling corresponderen. Tot voor kort stond aan het hoofd van een departement de prefect, die rechtstreeks ondergeschikt was aan de centrale regering; hij vertegenwoordigde de staat in het departement, zorgde dat maatregelen van de centrale regering er werden uitgevoerd, en beschikte over belangrijke eigen bevoegdheden, o.a. op het gebied van de openbare orde.⁶⁸⁷ Wetgeving van 1982 bracht het departementale gezag pas in handen van gekozen departementale raden. Een tweede centraliserende faktor is de omvang van de publieke sector in 's lands economie, vooral in de energiesector, het vervoer en de 'secteurs de pointe' (delen van vliegtuigbouw, automobiellindustrie, informatietechnologie), maar ook bijv. in bank- en verzekeringswezen, tabak- en zoutverwerking. Zowel de spoorwegen als de Electricité de France en de régie française des tabacs worden vanuit Parijs gedirigeerd, vaak in overleg met de ter zake bevoegde departementen. Een derde omstandigheid hangt daarmee samen: nieuwe ideeën en plannen over wat er met Frankrijk moet gebeuren, komen van de top, en de neiging om dan nog met 'de basis' te onderhandelen nadat men alles al denkt te hebben overwogen, is niet bijster groot. Begin 1977 ontstond bijv. enig rumoer toen van ver uitgewerkte plannen bleek om een kernreactor te vestigen bij de Cap de la Hague, aan de Normandische kust, terwijl de gemeentebesturen uit dat gebied nog van niets wisten.⁶⁸⁸ Een vierde kenmerk versterkt de werking van de drie voorgaande: belangrijke organisaties als vakverenigingen en politieke partijen zijn eveneens centralistisch opgezet, en zij streven er als regel ook naar om op centraal niveau zaken te doen. Stakingen zijn in Frankrijk, heel anders dan bijv. in Engeland, onderdeel van een centraal uitgewerkt vakbondsplan; belangrijke sociale akkoorden komen ook op centraal niveau tot stand (bijv. in 1936 en 1968).

Het minste dat men van deze, aldus grof weergegeven, structuur kan zeggen is dat zij zelfbestuursmechanismen niet aanmoedigt. Wij zullen dat aan de hand van enkele vergelijkingen trachten aan te tonen. De mengeling van centralistisch, bureaucratisch en hiërarchisch georganiseerd bestuur en de gerichtheid op het centrum ('le pouvoir'), sluiten bestuursvormen uit die elders tot ontwikkeling konden komen.

Het is in Frankrijk bijv. niet mogelijk met betrekkelijk losse en soepele constructies te werken waarbij een grote mate van verantwoordelijkheid aan de betrokkenen zelf wordt gelaten. In Groot-Brittannië is een aantal van zulke constructies tot ontplooiing gebracht. De Arts Council of Great Britain, deels

686. Duitsland neemt volgens Peyrefitte een tussenpositie in.

687. Uitvoerig: Brian Chapman, *The prefects and provincial France* (Londen 1955).

688. Fraaier maar ingewikkelder voorbeeld bij Peyrefitte op. cit. (nt. 685) hfdst. XXV.

uit kunstenaars deels uit geïnteresseerde buitenstaanders samengesteld, beheert bijv. zelfstandig een vrij aanzienlijk kunstbudget; de vraag welke kunstvormen via subsidie of anderszins zullen worden aangemoedigd wordt door de Arts Council beslist, en zijn beleid is niet onderworpen aan aanwijzingen of aan toezicht van de kant van de regering. De council heeft tot taak 'to promote the arts', en een nadere omschrijving van zijn bevoegdheden is in de instellingswet te vinden; de minister die voor de kunsten verantwoordelijk is kan daaraan niet toe- of afdoen. Op enigszins vergelijkbare wijzen worden de voor academisch onderwijs bestemde middelen niet door de regering of door de begrotingswet verdeeld over de verschillende universiteiten; op centraal niveau wordt slechts over de grootte van het totaalbedrag beslist, de verdeling ervan wordt overgelaten aan een 'university grants committee', dat uit enkele universiteitsbestuurders en universitaire docenten bestaat. En elke universiteit moet dan zelf maar weer weten hoe zij het haar toegewezen bedrag wil besteden. Om zo'n bestel te kunnen laten werken, moet de top vertrouwen hebben in personen en instanties die de top niet zelf controleert, en in Frankrijk ontbreekt dat vertrouwen meestal.

Een ander voorbeeld: de modernisering van de volkshuisvesting is in Nederland begonnen op gemeentelijk niveau; in verband met de reikwijdte van de gemeentelijke autonomie kon dat proces aanvang 20e eeuw ook nog op een deugdelijke juridische basis steunen. In Frankrijk, waar ook dit soort zaken centraal wordt aangepakt, is de ontwikkeling langzamer geweest; gemeenten als Amsterdam en Zaandam hoefden, anders dan Rijssel of Marseille, niet te wachten tot men in de hoofdstad zo ver was. Er zit ook een politiek aspect aan de zaak, waarvan het belang wel eens wordt onderschat: in Nederland konden de socialisten, hoewel zij landelijk gezien nog decennia van oppositie voor de boeg hadden, op plaatselijk niveau een aantal van hun ideeën pogen te verwezenlijken – en dat heeft misschien iets te maken met de reformistische traditie die de Nederlandse sociaal-democratie al vroeg is gaan kenmerken (al komt de term 'reformisme' juist uit Frankrijk).

Wat voor het plaatselijk bestuur gezegd is, geldt a fortiori voor het regionaal bestuur. Pas in 1982 bracht het socialistische bewind een begin van werkelijk regionaal bestuur. Frankrijk kwam daarmee erg laat, en het is nog steeds de vraag of aldus wel een ingrijpende decentralisatie tot stand kan worden gebracht – zoals wel is beoogd – nu een groot aantal beleidsterreinen er niet door wordt geraakt. De Bondsrepubliek is bijv. een federatie, waar de Länder in beginsel de zeggenschap over het onderwijs toekomt, in het raam van de zgn. Kulturhoheit van de Länder; in Frankrijk is het onderwijs centraal georganiseerd en sterk assimilerend van inslag. In het Verenigd Koninkrijk heeft Schotland zijn eigen recht, en zijn eigen rechterlijke organisatie; maar in een département d'outre-mer als Frans Guyana geldt de Code civil op dezelfde wijze als in Parijs of Nantes. In Italië, al veel eerder dan in Frankrijk, is onder de grondwet van 1948 een grootscheepse poging begonnen om tot levensvatbaar regionaal bestuur te komen; na de Italiaanse hereniging was nl. het land, hoewel ongeveer vijftien eeuwen lang van centraal bestuur beroofd,

betrekkelijk centralistisch georganiseerd, en men meende bij de totstandkoming van de republiek dat de onderscheidene streken in allerlei opzichten te verschillend waren om uniform geregeerd te kunnen worden.

Het regionale experiment in Italië is overigens niet een onverdeeld succes.⁶⁸⁹ Het startte met de twee grote eilanden, en met de drie grensstreken waar belangrijke taalminderheden bestaan.⁶⁹⁰ Op Sicilië ging aanvankelijk vrijwel alles mis (zoals daar wel meer gebeurt); in de grensstreken vergiftigde het taalprobleem soms de goede betrekkingen; en Sardinië ging gebukt onder een ernstige economische onderontwikkeling. De invoering van andere 'regioni' liet een tijd lang op zich wachten: enerzijds, omdat het centrale bestuur in een periode van dadenloosheid verzeild was geraakt, anderzijds ook omdat de landelijke christen-democratische meerderheid vreesde dat in Noord- en Midden-Italië communisten de regionale verkiezingen zouden winnen, en dan het regionaal bestuur zouden bezigen als opstapje naar de verovering van de macht in het centrum. De laatste jaren is men over deze bezwaren heengestapt; in de late jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig zijn verschillende regio's – evenals overigens enkele grote steden waaronder Rome – door de communisten geregeerd geweest. Er zijn nogal wat externe factoren die het regionale experiment hebben kunnen beïnvloeden, zoals de chronische politieke instabiliteit in de hoofdstad, de precaire economische positie, en de radicalisering van uiterst-links en uiterst-rechts gedurende de laatste tien jaar; als het slagen zou, zou het de Fransen, die over zoveel gunstiger begeleidende omstandigheden beschikken, toch wel aan het denken kunnen zetten.

De toekomst van het regionalisme in Frankrijk is nog onzeker. Toen de regio's in 1982 werden opgetuigd leek het eerst of bedoeld was de oude regionale eenheden zoals Bretagne, Normandië, Elzas en Provence weer tot leven te laten komen; maar toen de institutionele voorzieningen eenmaal tot stand waren gebracht bleef een belangrijke decentralisatie van bevoegdheden achterwege. De parlementaire oppositie, destijds de rechterzijde, trad het regionale experiment met veel wantrouwen tegemoet. De Conseil constitutionnel heeft zich er zelfs over moeten uitlaten of het regionale bestuur niet in strijd zou zijn met de gedachte, die in de grondwet van 1958 verankerd is, dat Frankrijk is een 'république une et indivisible', maar dat ging het college toch te ver.⁶⁹¹ Het college behield zich echter wel het recht voor om in volgende voorkomende gevallen anders te beslissen.

Toch zullen werkelijke veranderingen slechts langzaam totstandkomen. De gerichtheid op het centrum verdwijnt niet bij toverslag; zij wortelt ook in de sociologische opbouw van de Franse bevolking, en zelfs in de geografie. Het Franse wegennet is er een voorbeeld van. Zolang een baan in Parijs de bekroning van een politieke, ambtelijke of academische carrière zal vormen,

689. Overzicht bij Claude Palazzoli, *Les régions italiennes* (Parijs 1966).

690. Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia en Val d'Aosta, met resp. Duits-, Sloveens- en Piemonteessprekenden.

691. Conseil constitutionnel 25-2-1982, statut de la Corse, AJDA 1982 p. 294.

zal het bijv. ook tot vakbonden maar moeilijk doordringen dat het de moeite loont zich tot iets anders dan tot 'le pouvoir' of 'le patronat' te wenden. Als het Italiaanse experiment met de regionalisatie één ding aantoonst is het dat het aankweken van antagonisme, of zelfs van conflicten, tussen regio en centrum gemakkelijk te bereiken is, maar weinig bijdraagt tot oplossing van de regionale problemen.⁶⁹² Het is echter wel een reëel risico; het grootste verwijt dat men overcentralisering kan maken is wellicht dat het de burgers verleert om verantwoordelijkheid aan te durven.⁶⁹³

74. De burger als participant

Participatie kan van alles betekenen: de burger 'participeert' in het landsbestuur door zijn kiesrecht uit te oefenen, maar in een wat ruimere definitie ook door actief te zijn in een politieke partij, door lid te zijn van een vakbond die door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten vorm helpt geven aan het sociale beleid, door de belastingen slechts met mate te ontduiken of door regelmatig ingezonden brieven in een dagblad te publiceren over het bederf der zeden. Het participatiebegrip is niet alleen een veelkoppig monster, er groeien af en toe ook weer nieuwe koppen bij: men denke aan de ontwikkeling, in de laatste vijftien jaar, van inspraakprocedures voor ruimtelijke ordening in allerlei vormen, en van democratiseringsprocessen in het onderwijs.

Men kan pogen de verschillende componenten van de participatie vast te stellen en deze vervolgens nader te onderzoeken.⁶⁹⁴ Gedeeltelijk overlapt dat hetgeen wij hiervoor over kiesrecht, kiesstelsels en zelfbestuur hebben vermeld⁶⁹⁵; voor een ander deel biedt het geen of weinig aanloop tot vergelijking, omdat de vormen die in het ene land tot ontplooiing zijn gekomen in het andere land verstek laten gaan, en omgekeerd. De meest directe vorm waarmee de burgerij aan het landsbestuur kan deelnemen is het referendum, maar landen die het referendum niet bezigen kennen vaak weer vormen van deelneming aan het politieke proces die elders niet bestaan. De Amerikaanse of Britse kiezer die op een probleem stuit zal bijv. al gauw besluiten een brief te schrijven aan 'my Congressman' of 'my M.P.', d.w.z. aan de afgevaardigde van zijn district. Hoewel onderzoeken aantonen dat het effect daarvan betrekkelijk gering is – behalve soms als aanwijzing over welke onderdelen van beleid de meeste ontevredenheid heerst⁶⁹⁶ –, bestaat bij de kiezers een rotsvast vertrouwen dat het helpt. Het kiesstelsel, dat deze al dan niet vermeende band tussen kiezer en gekozenen mogelijk maakt, draagt er aldus toe bij het representatieve stelsel te versterken. Om dit gegeven in zijn juiste proporties te

692. Palazzoli (nt. 689) p. 553-555.

693. Peyrefitte (nt. 685) hfdst. XXVII.

694. Zie bijv. Dennis Kavanagh op. cit. (nt. 2) p. 181 e.v.

695. Zie no. 72-73.

696. Zie bijv. Mackintosh, *The government and politics of Britain* (nt. 437) hfdst. 9.

zien moet men er overigens rekening mee houden dat in de VS ook het aantal brieven aan de President soms bijzonder groot is; er worden ook wel eens campagnes georganiseerd, door een politieke partij of een belangengroep, om de President, of een aantal leden van Huis of Senaat, onder protestbrieven te bedelven.

De mate van deelneming aan het landsbestuur die met het referendum kan worden bereikt, hangt af van aard en opzet van het referendum, en is daarom bijv. in Denemarken of Zwitserland anders dan in Frankrijk. In Frankrijk heeft het referendum sinds 1958 betrekking gehad op zulke ongelijke kwesties als de invoering van de nieuwe grondwet, de goedkeuring van de akkoorden over de Algerijnse onafhankelijkheid, en de rechtstreekse verkiezing van de President. Tot 1969 verbond de President bovendien de vertrouwenskwestie aan elk referendum dat na de inwerkingtreding van de nieuwe grondwet werd gehouden.⁶⁹⁷ De referenda hadden zodoende tevens een plebiscitair karakter, hetgeen vergelijking met referenda elders moeilijk maakt.

In Europa schijnt het referendum in opmars te zijn. De Ve Republiek herstelde het, na ongeveer een eeuw, in het Franse staatsrecht; Denemarken voerde het vrij onlangs in; de Italiaanse grondwet van 1948 kent de mogelijkheid om, op initiatief van een aantal kiezers, een betwist stuk nieuwe wetgeving alsnog aan een referendum te onderwerpen (het geschiedde, overigens zonder succes, toen een aantal katholieke organisaties te hoop liep tegen de invoering van de echtscheiding, in 1970). Zowel in Groot-Brittannië als in Noorwegen werd de toetreding tot de Europese Gemeenschappen aan een referendum onderworpen – met verschillend resultaat. In het Britse staatsrecht vormde het referendum een novum, dat zijn belang vooral ontleent aan zijn relatie tot de traditioneel gehuldigde theorie van de parlementaire soevereiniteit.⁶⁹⁸ In Noorwegen was het interessant omdat het een bekend probleem illustreerde: de regering, die zich sterk gemaakt had voor de toetreding, trad na de negatieve uitslag van het referendum af – er ontstond een parlementaire impasse omdat de ‘referendaire’ meerderheid als het ware een andere was dan de parlementaire. Kamerontbinding kan in dit soort gevallen een oplossing bieden, maar het is lang niet altijd uitgesloten dat dezelfde parlementaire meerderheid terugkeert; het referendum heeft tenslotte (als het een eerlijk referendum is) betrekking op één probleem, terwijl de kiezer zich bij het uitbrengen van zijn stem voor parlementsverkiezingen laat leiden door een veelheid van gezichtspunten.

Het Duitse Grundgesetz kent slechts een beperkte rol toe aan het referendum: het komt alleen aan de orde bij de indeling, of verandering van indeling, van het bondsgebied in Länder.⁶⁹⁹ Het Bundesverfassungsgericht staat op het standpunt dat dit een uitputtende regeling is en dat het de federale wetgever

697. Er is daarna slechts één referendum gehouden, nl. over de Britse toetreding tot de Europese Gemeenschappen onder President Pompidou. De opkomst was toen zeer matig.

698. Zie no. 16.

699. Art. 29 en 118 GG.

niet vrijstaat in andere gevallen zijn toevlucht te nemen tot rechtstreekse volksraadpleging⁷⁰⁰; daarbij houde men in het oog dat de Duitse grondwet, anders dan de Franse, niet zelf bij referendum is ingevoerd. De Länder kunnen evenwel in hun grondwetten royelere bepalingen opnemen over volksraadpleging op het terrein van hun bevoegdheden, en dat is hier en daar ook geschied.

Kan men nu uit deze ontwikkeling van de volksraadpleging afleiden dat wij onderweg zijn van een representatieve naar een meer 'participatieve' democratie? Een dergelijke overgang zou aansluiten bij bespiegelingen die men in de Franse literatuur wel aantreft over de groei van een 'démocratie gouvernée' naar een 'démocratie gouvernante'.⁷⁰¹ In de argumentatie valt een drietal elementen te onderscheiden. In de eerste plaats wijst men op mankementen van het representatief systeem, zoals wij hiervoor op verschillende plaatsen al ontmoet hebben: de lengte van de band tussen de uitgebrachte stem en het besliscentrum, de bureaucratisering, de rigiditeit van de geijkte politieke scheidslijnen, vooral bij het ontstaan van nieuwe politieke problemen, e.d. Daarnaast stelt men vast dat de nieuwe populariteit van het referendum, de ontwikkeling van allerlei inspraakvormen en de alom waarneembare roep om meer openbaarheid in het besluitvormingsproces wijzen in de richting van meer rechtstreekse betrokkenheid van de burger. Tenslotte doet men de sprong naar de eigen opvattingen, om te verdedigen dat meer rechtstreekse zeggenschap voor de burger ook begerenswaard is en daarom bevorderd moet worden.

Het is niet onmogelijk dat er inderdaad een neiging naar meer directe zeggenschap is, of ontstaat, nu de indirecte zeggenschap, met name die via het stembiljet, steeds indirecter lijkt te worden.⁷⁰² De moeilijkheid is dat voor een democratisch landsbestuur in grote staten niet (althans nog niet) een alternatief bestaat voor het representatieve stelsel. Dat betekent dat vormen van directe zeggenschap of participatie in die staten verzoend moeten worden met de eisen die het representatieve systeem stelt. Dat kan een probleem opleveren in de verhouding tussen referendum en parlementair stelsel — zoals het Noorse toetredingsreferendum illustreerde. Het speelt echter ook wanneer hecht georganiseerde groepen, met de pretentie te spreken namens 'de' arbeiders, boeren, studenten, wijkbewoners of natuurliefhebbers, tegen de resultaten van het parlementaire besluitvormingsproces opkomen met een beroep op de wensen of eisen van het daarbij betrokken deel van het electoraat. Soms verloopt dat via institutionele kanalen, bijv. wanneer belangrijke groepen in allerlei advieslichamen vertegenwoordigd zijn, zoals vooral in Nederland het geval is. Soms ook neemt het de vorm aan van massademonstraties, stakingen of bezettingen ('directe actie', in het moderne jargon), een enkele keer van openlijke rebellie zoals in de Parijse meidagen van 1968. Ook deze laatste 'événements',

700. BVerfGE 8 no. 14, Volksbefragung über Atomwaffen, 1958.

701. Met name Georges Burdeau, *La démocratie* (nouvelle éd., Parijs 1960).

702. Recente waarnemers zijn sceptisch: René de Lacharrière op. cit. (nt. 536) p. 127-160; Keith Middlemas op. cit. (nt. 562) hfdst. 15.

zoals zij zo kies werden genoemd, leverden illustratiemateriaal voor onze these: het verzet in de Parijse straten was massaal en leek algemeen, een tegenbeweging was, ook in het land, aanvankelijk nauwelijks waarneembaar; maar bij de parlementsverkiezingen die kort na het herstel van de rust werden gehouden zorgde het electoraat voor een verrassing door de regerende gaullistische partij aan een eclatante verkiezingsoverwinning te helpen.⁷⁰³ Wat lijkt op een conflict tussen een groot deel van de kiezers en regering plus administratie en parlementaire meerderheid, is in werkelijkheid vaak een conflict tussen verschillende delen van de burgerij, een meer en een minder rumoerig deel. Dat is echter niet altijd zo, hetgeen de beoordeling soms moeilijk maakt.

In de industriële staten bestaan ook heel andere coalities van ideeën en belangen dan in de stembusstrijd tot uitdrukking kunnen komen. Op het eerste gezicht zou men zeggen dat representatieve stelsels die meer op consensus en minder op polarisatie zijn gericht, beter in staat zullen zijn de daaruit voortvloeiende fricties te verwerken. Kijkt men echter naar de Europese en Noord-Amerikaanse ervaringen van de laatste twintig jaar, dan vindt men geen bevestiging van deze stelling. Een enigszins ongemakkelijk proces van langzame aanpassing aan de nieuwe werkelijkheid van voortgaande diversificatie in het politieke krachtenveld schijnt al deze stelsels te kenmerken. Waar de heersende politieke cultuur, zoals thans in Groot-Brittannië, polarisatie met zich meebrengt in twee elkaar met veel verbaal geweld bestrijdende politieke partijen, met twee conflicterende ideologieën, vindt de verwerking van buiten die partijen om vertegenwoordigde verlangens vaak plaats in de informele sfeer, bijv. in het overleg met vakbonden en leiders van immigrantengemeenschappen. Men zou het ook aldus kunnen uitdrukken dat het representatieve stelsel kennelijk in staat is een aantal nieuwe vormen van representatie, via groepen en organisaties, en een aantal vormen van meer directe zeggenschap, te absorberen.⁷⁰⁴ Of dat zo blijft, zal de tijd moeten leren.

75. De burger als onderdaan

De burger is tegenwoordig niet, zoals hij vroeger geweest moet zijn, onderdanig, maar hij blijft onderdaan: d.w.z. hij is onderworpen aan de voorschriften en andere beslissingen die het wetgevend en besturend apparaat over hem uitstorten, en hij kan sancties oplopen als hij weigert of nalaat zijn gedrag dienovereenkomstig in te richten. Daarmee is het verhaal echter niet uit. Hij kan, alleen of samen met anderen, pogen om besluiten die hem niet aanstaan langs politieke weg ongedaan gemaakt te krijgen: via zijn MP of Congressman, via petitie, demonstraties of ingezonden brieven, via activiteit in zijn politieke

703. Zie o.a. de reportage van J.-R. Tournoux, *Le mois de mai du Général* (Parijs 1969), vooral 3^{me} partie.

704. Zie ook Charles E. Lindblom, *The policy-making process* (Englewood Cliffs N.J. 1968) hfdst. XII-XIII; Daalder, *Politisering en lijdelijkheid* (nt. 427) p. 70-78.

partij, vakbond of vereniging tot het behoud van de wildstand. Hij kan ook voor de rechter de wettigheid van hem regarderende beslissingen aanvechten, in landen als de VS en de Bondsrepubliek ook de grondwettigheid van de wetgeving. In tal van publiekrechtelijke systemen kan hij ook besluiten van lagere organen, bijv. gemeentelijke, onderwerpen aan het oordeel van hogere, bijv. regionale of provinciale.

Het is voor de burger gemakkelijker te weten wat hij ondernemen kan naar gelang het publiekrechtelijke systeem overzichtelijker is. In dat opzicht gooit het Franse stelsel, met zijn hiërarchische opbouw en zijn preponderante rol van de administratie, hoge ogen. Als er iets mis is met de waterleiding van Montagu-les-Herbiers, zal de prefect er al gauw aan te pas komen, en deze zal, als het wat ingewikkeld eruit ziet, de competente technische dienst in Parijs, of de regionale vertakking daarvan, alarmeren.⁷⁰⁵ De touwen komen meestal samen in de handen van 'le pouvoir'. Naarmate de bevoegdheden meer over verschillende instanties verdeeld zijn, wordt het minder gemakkelijk uit te maken waar de verantwoordelijkheid voor vervelende toestanden ligt. Dat geldt in sterke mate voor de VS, waar een federaal systeem wordt gecombineerd met een betrekkelijk hoge decentralisatiegraad binnen elk van de deelstaten. De grondwettelijke regeling gaat ervan uit dat bepaalde taken en bevoegdheden uitsluitend op federaal niveau, andere alleen door de staten worden uitgeoefend; maar wij hebben al gezien dat de economische en sociale wetgeving sinds de jaren dertig, en de civil rights legislation van de laatste decennia, in de praktijk een ander bestel in het leven hebben geroepen, waarin bepaalde taken zowel door de federatie als door de staten worden aangepakt.⁷⁰⁶ Soms doet dat denken aan medebewindsconstructies zoals die uit de Britse en de Nederlandse decentralisatie bekend zijn; soms ook lijkt het op wat in het Duitse recht heet 'konkurrierende Gesetzgebung': het Grundgesetz somt nl. een groot aantal taken op waarvoor de Länder legislatieve bevoegdheden hebben, voor zover er op bondsniveau geen wettelijke regeling over die onderwerpen bestaat of totstandkomt.⁷⁰⁷ Zowel naar Duits als naar Amerikaans recht sluit de wetgevingsbevoegdheid de uitvoeringsbevoegdheid in. Er ontstaan aldus wat wij in Nederland de laatste tijd noemen complementaire bestuursvormen, die, wat ook hun intrinsieke merites mogen zijn, de overzichtelijkheid niet bevorderen en soms ook de verantwoordelijkheden versluieren.

Dit soort problemen doet zich in de VS bij allerlei onderwerpen van overheidszorg voor. Wij hebben hiervoor stilgestaan bij de federal agencies⁷⁰⁸; maar vaak beschikken de deelstaten op dezelfde gebieden over hun eigen agencies. De staat New York nam bijv. in 1937, vlak nadat het federale hoogge-rechtshof de National Labor Relations Act grondwettig had verklaard⁷⁰⁹,

705. Aardig voorbeeld in Marcel Pagnol, *Manon des sources* (Parijs 1962, thans *Livre de Poche*), destijds ook verfilmd.

706. Zie no. 20-22.

707. Art. 74 GG.

708. Zie no. 41.

709. *NLRB v. Jones and Laughlin*, nt. 112.

zijn eigen State Labor Relations Act aan, volgens hetzelfde patroon als de federale wet. Het gevolg was dat zich, vooral aanvankelijk, allerlei afgrenzingsperikelen voordeden: waren de state labor relations boards bijv. bevoegd om op te treden jegens ondernemingen waartoe de National Labor Relations Board zijn bemoeiingen niet uitstrekke, maar die wel volgens de nieuwere ontwikkelingen van de jurisprudentie betrokken waren in 'interstate commerce'? Over deze en soortgelijke vragen bestond en bestaat nogal eens onzekerheid.⁷¹⁰ De justitiabelen, in dit geval ondernemingen en vakbonden, kunnen van deze onzekerheid profiteren, doordat de mogelijkheid om hun onwelgevallige beslissingen aan te vechten wordt vergroot; zij kunnen er ook het slachtoffer van worden, omdat zij bij de verkeerde instantie bescherming vragen of omdat geen enkele instantie durft op te treden. 'Interagency agreements' om de problemen op te lossen zijn niet ongewoon, maar een nieuwe wending van de rechtspraak kan deze weer op losse schroeven zetten. De wens tot 'deregulering' die in de vroege jaren tachtig in de VS ontstond, en waar de Reagan-administratie zich aanvankelijk sterk mee vereenzelvigde, is nog te weinig in daden omgezet om in dit opzicht een nieuwe situatie te creëren.

Het Amerikaanse publiekrecht geeft daarmee een typerend voorbeeld te zien van het soort moeilijkheden dat de burger-onderdaan in tal van stelsels ontmoet: groei van het aantal nieuwe organen en instellingen, en vervaging van de bevoegdheidsafgrenzingen. Het is in die constellatie lastig voor de burger om zijn weg te vinden; maar daarvoor kan hij, zou men zeggen, eventueel een beroep doen op gespecialiseerde juridische bijstand. Minder gemakkelijk op te lossen is evenwel de vraag hoe bereikt kan worden dat al deze verschillende overheidsinstanties en hun ambtelijke apparaten zich doorlopend bewust blijven van de verantwoordelijkheid die zij jegens de rechtzoekende burger hebben. Parlementaire controle en rechterlijk toezicht zijn voor dat doel niet de meest geschikte middelen, al kunnen zij ertoe bijdragen uitwassen te keren. Juist om dit probleem te lijf te kunnen gaan is in een aantal landen de uit Scandinavië afkomstige instelling van de ombudsman gerecipeerd.

De ombudsman is afkomstig uit het Zweedse recht, waar hij in 1809 werd ingevoerd, zij het dat er enkele 18e-eeuwse voorgangers waren.⁷¹¹ De achtergrond van het instituut wortelt waarschijnlijk in de originele wijze waarop het Zweedse bestuur is georganiseerd. Belangrijke beleidsbeslissingen worden weliswaar door de ministers of de regering genomen, maar het dagelijkse bestuurswerk wordt verricht door van de regering min of meer onafhankelijke ambtelijke diensten. Soms worden deze diensten geleid door een 'raad' – vergelijkbaar met de Amerikaanse agencies – , soms ook door een ambtelijke directeur. De omvang van hun bemoeienis en van hun ambtelijk apparaat verschilt sterk: het 'Riksskatteverket' dat de gehele belastinginning verzorgt, is

710. Zie bijv. *Guss v. Utah Labor Relations Board*, 353 US 1 (1957). Uitvoerig: K.L. Hanslowe, *Procedures and policies of the New York State Labor Relations Board* (Ithaca N.Y. 1964) hfdst. VIII.

711. Zie H.H. Kirchheiner, *Ombudsman en democratie* (Alphen aan den Rijn 1971) hfdst. I.

een mammoeth in verhouding tot een studiebureau als het 'Konjunkturinstituut'. Ook de verhouding tot de regering is van geval tot geval verschillend geregeld: soms staat van beslissingen van de dienst beroep open op de Kroon, soms niet; meestal is de regering bevoegd algemene aanwijzingen te geven aan de dienst, maar niet altijd. De grondgedachte is echter steeds dezelfde: de regering is er voor de politiek, zuivere bestuurshandelingen worden door de zelfstandige diensten verricht.⁷¹² Voor individuele beslissingen van de diensten zijn de ministers dan ook niet verantwoordelijk jegens het parlement, en voor de algemene beleidslijn slechts voor zover zij die, op grond van de toepasselijke wetgeving, kunnen beïnvloeden. De leemte in de controle die daardoor ontstaat, is op twee manieren gevuld. In de eerste plaats zijn de ambtenaren aan betrekkelijk straffe bijzondere strafrechtelijke regels onderworpen. In de tweede plaats wijst het parlement een ombudsman aan (eigenlijk: parlementair gevolmachtigde) om op de naleving van die regels toe te zien, eventueel tot vervolging over te gaan en het parlement te rapporteren over zijn bevindingen. In de loop van de tijd heeft de ombudsman groot gezag gekregen: hij is de toeverlaat geworden van burgers die in hun contact met ambtelijke diensten in de knoei zijn gekomen, en zijn gezag bij de ambtenaren is zo groot geworden dat hij zelden tot vervolging hoeft over te gaan; men volgt zijn aanwijzingen. En het punt waar de ombudsman in zijn beleid steeds op hamert is juist de verantwoordelijkheid die de ambtenaren rechtstreeks tegenover de burgerij hebben. Steeds weer, of het nu naar aanleiding van klachten is of van bevindingen bij eigen inspectiereizen, brengt hij deze kant van de zaak onder de aandacht.⁷¹³

Het is niet onmogelijk dat deze laatste omstandigheid het instituut aantrekkelijk heeft gemaakt voor landen die het Zweedse onderscheid tussen politiek en administratie niet maken en die in beginsel uitgaan van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor bestuurshandelingen op rijksniveau. In elk geval, een aantal van die landen heeft als het ware het instituut na de tweede wereldoorlog gerecipieerd, Denemarken voorop (in 1945).⁷¹⁴ Omdat de mogelijkheid van vervolging van ambtenaren daar ontbreekt, valt de volle nadruk op de rapportage aan het parlement. De Deense ombudsman moet het, meer dan de Zweedse, hebben van zijn moreel gezag en van de indringendheid van zijn argumentatie; de enige mogelijke sanctie van zijn optreden is tenslotte dat het parlement de minister onder druk zet om een einde te maken aan onbevredigende situaties. Men is in Denemarken echter tevreden over de opgedane ervaringen.⁷¹⁵ Het is niet gewaagd te veronderstellen dat de naoorlogse popu-

712. Zie N.C.M. Elder, *Government in Sweden* (Oxford-New York-Toronto 1970) hfdst. III; Pierre Vinde, *Swedish government administration* (Stockholm 1971) p. 39-65.

713. Uitvoerig: André Legrand, *L'ombudsman scandinave* (Parijs 1970).

714. Verder o.a. Noorwegen, Finland, Nieuw-Zeeland en verschillende Canadese provincies, bijv. Ontario. De Britse Parliamentary Commissioner is niet helemaal vergelijkbaar, omdat hij slechts in actie kan komen als een MP een klacht naar hem verwezen heeft; zie no. 56. In de Bondsrepubliek bestaat een ombudsman voor militaire zaken ('Wehrbeauftragte'). Nederland voerde de 'nationale ombudsman' in in 1981.

715. Zie Kirchheiner (nt. 711) hfdst. IV, alwaar verdere literatuur.

lariteit van het instituut vooral samenhangt met de uitbreiding van het overheidsapparaat en de daarbij behorende nevenverschijnselen.

Met het voorgaande wil niet gezegd zijn dat in landen zonder ombudsman geen aandacht zou worden besteed aan de wijze waarop ambtelijke diensten de burgerij tegemoet treden. Vaak draagt een kritische pers bij tot inachtneming van fatsoencodes door ambtenaren; in het Britse Parlement speelt het question hour, vaak met vragen afkomstig van de 'constituents' (de kiezers uit het district van de afgevaardigde) in dit opzicht een rol; in Frankrijk is de ambtenarenwereld doordrenkt van een bepaalde taakopvatting, die in de opleiding en verdere vorming steeds beklemtoond wordt; in de Bondsrepubliek, en in zekere mate ook in Frankrijk, helpt het rechterlijk toezicht mee een aantal behoorlijkheidsnormen te ontwikkelen. Zo leidt ook hier een algemeen probleem, dat zich in alle liberale democratieën voordoet, tot een veelheid van oplossingen, die men voor elk land slechts kan zien in de context van het gehele publiekrechtelijke systeem.