

HOOFDSTUK XIII

Op zoek naar evenwicht

T. Koopmans, 'Op zoek naar evenwicht', in: *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer: Kluwer 1986, pp. 189-207.

58. De Franse dyarchie

Voor de ontwerpers van de Franse grondwet van 1958 was versterking van de executieve een van de leidende gedachten. Men heeft gepoogd dat te bereiken met behoud van de hoofdkenmerken van het parlementaire stelsel, en het is nog steeds de vraag of men daar wel in geslaagd is.

Onder de IVe Republiek (1946-1958) was duidelijk gekozen voor een parlementair stelsel, waar het overwicht lag bij het parlement, met name bij de rechtstreeks gekozen kamer, de Assemblée nationale. Nieuw optredende regeringen hadden een vertrouwensvotum van de Assemblée nodig voordat zij aan de slag konden gaan, de zgn. investituur; regeringen konden elk moment de vertrouwenskwesitie stellen, en zij deden dat nogal eens om de Assemblée onder druk te zetten bepaalde beslissingen te accepteren; weigerde de Assemblée mee te gaan, dan was er een kabinetscrisis. In de eerste jaren na 1946 kon er met een centrum-linkse meerderheid worden geregeerd, maar deze brokkelde langzamerhand af; het kiesstelsel, een systeem van evenredige vertegenwoordiging, hielp niet erg mee werkbare meerderheden in de Assemblée te krijgen; de communisten, die ruim een vijfde van het electoraat achter zich hadden, schakelden zich uit als regeringspartner; ter rechterzijde ontstonden partijen die het constitutionele regime niet aanvaardden, bijv. de gaullisten, en daarom ook niet mee konden regeren; het politieke centrum vertoonde weinig eenheid. Het gevolg was dat de regeringen vaak een breed gamma van politieke opvattingen te zien gaven, zodat een werkelijk beleid niet gemakkelijk van de grond kon komen, onder argwanend toezien van de precaire parlementaire meerderheid. Vooral na 1953 volgden de regeringen elkaar in snel tempo op, terwijl een aantal belangrijke problemen, zoals de oorlog in Algerije, weinig verder tot een oplossing werden gebracht.⁵¹⁸

Men zou er lang over kunnen twisten of de IVe Republiek inderdaad aan haar eigen zwakheden is bezweken, zoals in Frankrijk veelal wordt beweerd, dan wel of ook een hechter bewind de militaire rebellie in Algiers van mei 1958 niet zou hebben overleefd en een beroep zou hebben moeten doen op generaal De Gaulle. De generaal had er, sinds hij zich in 1946 min of meer ontgoocheld uit de politiek had teruggetrokken, geen twijfel aan laten bestaan dat hij slechts weer bereid zou zijn een rol te spelen als er ingrijpende staatsrechtelijke

⁵¹⁸. Zie voorts Duverger, op. cit. (nt. 421) p. 100-110.

vernieuwingen tot stand zouden worden gebracht.⁵¹⁹ Versterking van de bevoegdheden van de executieve, vooral van die van de President van de Republiek, vormde daarvan de hoofdmoot — met corresponderende beknotheden van taak en functie van het parlement. Die gedachte was misschien wel versterkt maar niet ingegeven door de ongelukkige gang van zaken tijdens de nadagen van de IVe Republiek; hij vormde al veel eerder deel van die curieuze mengeling van politieke gezichtspunten die het gaullistische credo uitmaakte. 'Notre Etat n'a plus de volonté', zo klaagde in 1947 al een van De Gaulle's trouwste volgelingen, Michel Debré.⁵²⁰ Het 'régime d'assemblée' dat de grondwet van 1946 kenmerkte zou in feite leiden tot een 'régime des partis': de intriges en kibbelarijen tussen de politieke partijen hebben tot gevolg dat het bestuur van het land wordt gefrustreerd, dat de natie haar wil niet kan tonen, dat de bevolking zich niet met het politieke stelsel kan vereenzelvigen, dat Frankrijk niet zijn onafhankelijke rol in de wereld kan spelen enz. En het hoofdprobleem is in deze visie dat er, als het parlementair gekrakeel volkomen vastloopt, onder het 'régime d'assemblée' geen mogelijkheid is voor de President of voor het volk om die impasse te doorbreken. (Het ontbindingsrecht was aan beperkingen gebonden en werd in elk geval zelden gebruikt; en parlementsverkiezingen zouden, zo heette het dan, toch weer dezelfde gezichten in het Palais Bourbon terugbrengen.) Daarom zou er een presidentschap moeten komen 'dotée de pouvoirs réels d'arbitrage' en een ministerraad die niet van parlementaire grillen afhankelijk zou zijn. Dat is evenwel geen doel in zichzelf, maar dient ertoe om een einde te maken aan 'la dégradation de l'Etat' en om te komen tot 'un Etat qui en soit un'. De gaullistische ideeën over politiek leiderschap en een sterke staat zijn overigens nauw verbonden met die over de onafhankelijke rol van Frankrijk — voor sommigen een soort roeping van Frankrijk —, de soevereiniteit van de Franse staat en de 'grandeur' of 'gloire' die dit land ten deel hoort te vallen.⁵²¹

De grondwet van 1958 kwam onder druk van deze ideeën tot stand. De Gaulle oefende er een grote invloed op uit, niet alleen als laatste minister-president van de IVe Republiek en pretendent voor het presidentschap van de Ve, maar ook als iemand die zijn termen aan het land meende te kunnen opleggen nu het land blijkbaar niet zonder hem kon. Michel Debré, die de eerste Premier Ministre van de nieuwe republiek zou worden, zat de grondwetscommissie voor. De nieuwe grondwet werd bij referendum aanvaard, na een geduchte propagandacampagne.⁵²²

De positie van het parlement is onder de nieuwe grondwet in drie opzichten ingrijpend veranderd. Allereerst werd het kiesstelsel gewijzigd: de evenredige vertegenwoordiging ging overboord, er kwam een meerderheidsstelsel in districten in twee ronden.⁵²³ Deze wijziging moest de stabiliteit bevorderen: in

519. Persconferentie 22 juni 1951; zie De Gaulle, *Discours et messages* dl. II (Parijs 1970) p. 441.

520. Michel Debré, *La mort de l'Etat républicain* (Parijs 1947) hfdst. IV.

521. Zie Pierre Vianson-Ponté, *Histoire de la République gaullienne*, dl. I (Parijs 1970) hfdst. I.

522. Kleurrijk beeld bij Vianson-Ponté (nt. 521) p. 69.

523. In de eerste ronde besliste de absolute, in de tweede de relatieve meerderheid.

feite zijn er in de Assemblée sinds 1958 parlementaire meerderheden geweest van gaullisten en aanverwante groeperingen tot er in 1981 een socialistische meerderheid werd gekozen (die zich overigens gehaast heeft een vorm van evenredige vertegenwoordiging te herstellen). In de tweede plaats werd de wetgevende rol van het parlement beperkt: de grondwet geeft een limitatieve opsomming van onderwerpen die tot het 'domaine législatif' behoren, de overige onderwerpen vallen onder de regelgevende bevoegdheid van de regering.⁵²⁴ Ook binnen dit legislatieve terrein is de parlementaire discussie aan beperkingen onderhevig: de regering kan bijv. op een bepaald moment verlangen dat de tekst van een wetsontwerp zoals het dan luidt in zijn geheel in stemming wordt gebracht (vote-en-bloc), zodat langdurige debatten kunnen worden afgesneden. Tenslotte werd de band tussen parlement en regering gevierd: de ministeriële verantwoordelijkheid bleef in beginsel in stand, maar investituur en vertrouwensvotum werden afgeschaft, terwijl de motie van wantrouwen aan beperkingen werd onderworpen (o.a. afkoelingsperiode van 48 uur; meerderheid vereist van het aantal leden van de Assemblée in plaats van het aantal uitgebrachte stemmen).

In samenstelling, bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de regering uit zich het 'bicéphalisme' van het nieuwe bestel. De positie van de ministerraad tegenover de kamers werd in 1958 weliswaar versterkt, maar de executieve kreeg er een tweede 'hoofd' bij in de vorm van de President van de Republiek. Volgens de nieuwe grondwet zou de President gekozen worden door een kiescollege van ongeveer 80.000 man, bestaande uit parlementsleden en vertegenwoordigers van de departementen en gemeenten ('les notables'); de eerste keus, die tevens de laatste zou blijken te zijn, was niet moeilijk na alles wat er gebeurd was. De President wijst de Premier Ministre aan; deze kiest zelf zijn ministers. De Premier Ministre geeft leiding aan de regering, en deze 'détermine et conduit la politique de la nation'; de President echter 'assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat'.⁵²⁵ Deze teksten schijnen te suggereren dat de politieke leiding onder normale omstandigheden aan Premier Ministre en Ministerraad toekomt (en dus tegenover de volksvertegenwoordiging verantwoord moet worden), terwijl de President, als afzonderlijk orgaan, in actie komt wanneer de zaak vastloopt of in een crisis belandt. De toedeling van eigen bevoegdheden aan de President door de grondwet van 1958 schijnt deze lezing te bevestigen: de bevoegdheden die de President zonder ministerieel contraseign kan uitoefenen kunnen gezien worden als methoden om een eventueel optredende impasse te doorbreken. De President heeft nl. niet alleen de bevoegdheden die in elk parlementair stelsel aan het staatshoofd toekomen en die door ministerieel contraseign worden gedekt (bijv. uitvaardiging van wetten, sluiting en bekrachtiging van verdragen), maar ook enkele bevoegdheden die hij zonder contraseign uitoefent: aanwijzing van de Premier Ministre; ontbinding van

524. Art. 34 Constitution 1958; zie ook no. 25.

525. Resp. art. 20 en art. 5 Constitution 1958.

het Parlement; de mogelijkheid om bepaalde wetsontwerpen, zij het op voorstel van de ministerraad, aan een referendum te onderwerpen; tenslotte de hanteling van de 'pouvoirs exceptionnels', d.w.z. de bevoegdheid om, na 'raadpleging' van de Premier Ministre, de kamervoorzitters en de Conseil constitutionnel, alle vereiste maatregelen te nemen 'lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu'. Over deze laatste bepaling (art.16) is in 1958 nogal wat te doen geweest, omdat er gemakkelijk misbruik van gemaakt zou kunnen worden. President De Gaulle riep art. 16 in ten tijde van de Algerijnse generaalsputsch in 1961, en hij regeerde toen een ruim half jaar zonder parlement; eind 1961 werd de uitzonderingstoestand opgeheven, maar volgens verschillende schrijvers had hij langer geduurd dan door de omstandigheden was gerechtvaardigd.⁵²⁶ Hoe dan ook, de pouvoirs exceptionnels van art. 16 kunnen heel goed, samen met referendum, kamerontbinding en aanwijzing van de Premier Ministre, geacht worden tot de presidentiële 'arbitrage' in geval van een impasse te behoren.

President De Gaulle had evenwel een andere opvatting van het presidentschap. Zelf drukte hij het achteraf zo uit:

'Notre pays étant ce qu'il est, le bon sens commande de n'y point confondre en une seule personne le rôle suprême de chef de l'Etat, à qui incombe le destin, c'est-à-dire le lointain et le continu, et la charge seconde de premier ministre, qui, au milieu des saccades de toutes les sortes et tous les jours, mène l'action du moment et dirige les exécutants.'⁵²⁷

In feite heeft De Gaulle tijdens zijn gehele presidentschap duidelijk meegeregeerd, en hij regeerde vrijwel alleen op enkele beleidsterreinen (buitenlandse en defensiepolitiek en institutionele problemen), zij het met behulp van de ministerraad. Hij was hiertoe in staat door het persoonlijk overwicht dat hij op zijn volgelingen in ministerraad en parlement had (en soms ook op anderen), doordat hij het was die de gaullistische beweging en daarmee de parlementaire meerderheid bijeenhield, door de trouw die velen van zijn aanhangers jegens hem voelden, misschien ook door de mogelijkheid die de grondwet hem bood om in geval van meningsverschil met de ministers naar kamerontbinding of referendum te grijpen. Hij heeft daarmee trouwens de toon gezet voor zijn opvolgers.

In 1962 werd de positie van de President versterkt: voortaan zou de President niet meer door een kiescollege worden gekozen, maar rechtstreeks door de bevolking.⁵²⁸ De grondwetswijziging kwam tot stand bij referendum, en

526. Zie voorts G. Berlia, L'application de l'article 16 et les rapports entre Parlement et gouvernement, RDP 77 (1961) 1029.

527. Charles de Gaulle, Mémoires d'espoir, dl. II, L'effort (Parijs 1970) p. 68.

528. Voorgeschiedenis bij André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques (Parijs 1972) p. 816-818.

het was zacht gezegd twijfelachtig of die methode wel door de constitutionele beugel kon; maar het resultaat schijnt aanvaard te zijn.⁵²⁹ Het belang van de aldus aangebrachte amendering van de grondwet kan moeilijk worden overschat: de President heeft voortaan zijn eigen 'légimité démocratique', zijn democratisch gezag is als het ware niet geringer dan dat van de volksvertegenwoordiging, en daarmee is de dyarchische positie van de ministerraad geïnstitutionaliseerd.⁵³⁰ Duverger beweert zelfs dat de wijziging van 1962 de overgang teweeg bracht van een 'parlementarisme atténué' naar een 'régime semi-présidentiel'.⁵³¹ De ministerraad zit, bij het leiden van 'la politique de la nation', ingeklemd tussen parlement en President, die elk op basis van hun kiezersmandaat, of wat zij daarvoor houden, hun wil kunnen pogen door te zetten.

Deze moeilijkheid is verscherpt door de rechtstreekse verkiezing van de President, maar zij bestond ook voordien. Toen het ontwerp van de grondwet van 1958 door De Gaulle en Debré met een aantal staatslieden werd besproken, werd de vraag al opgeworpen wat er zou moeten gebeuren indien, bij een conflict tussen President en parlement, kamerontbinding niet zou helpen omdat dezelfde meerderheid zou terugkeren. De Gaulle meende toen dat met een referendum een beslissing zou kunnen worden geforceerd.⁵³² De generaal heeft zelf vrij veel gebruik gemaakt van het referendum, en hij heeft altijd duidelijk gemaakt dat hij een negatieve uitslag zou opvatten als een bewijs van wantrouwen in zijn beleid; de referenda kregen daarmee – ongeacht waarover werd gestemd – een plebiscitair karakter. Toen het referendum van april 1969 (dat overigens één antwoord verwachtte op twee verschillende vragen, nl. over regionalisatie en over hervorming van de Senaat) een negatieve uitslag te zien gaf, trad De Gaulle dan ook af. Zijn opvolgers zijn met het gebruik van de volksraadpleging voorzichtiger geweest.

Juridisch gezien is de plaats van de Premier Ministre merkwaardig. Hij 'dirige l'action du gouvernement', zegt de grondwet⁵³³, en de pouvoir réglementaire van de regering wordt in beginsel door hem uitgeoefend, zij het onder medeverantwoordelijkheid van de minister belast met de uitvoering. De rechtspraak ontzegt hem evenwel de functie van 'supérieur hiérarchique' van de andere ministers.⁵³⁴ De zwakte van zijn positie is de omstandigheid dat hij 'doublement responsable' is: tegenover de Assemblée die zijn regering omver kan werpen, en tegenover de President die hem naar huis kan zenden als dat hem goeddunkt (en die dat soms ook doet). Zoals de regering het in 1982 uitdrukte, in antwoord op een parlementaire vraag: 'Sans le double aval du Président de la République et de l'Assemblée nationale, qui tous deux bénéficient

529. Verg. art. 11 en art. 89 Constitution 1958.

530. Over de term dyarchie: no. 48.

531. Duverger op. cit. (nt. 421) p. 236-252.

532. Het officiële verslag van die zitting is te vinden bij Jean-Louis Debré, *La constitution de la Vme République* (Parijs 1975); zie p. 445-446.

533. Art. 21 al.2 Constitution 1958.

534. CE 12-11-1965, Compagnie marchande de Tunisie, AJDA 1966, 167.

de la légitimité conférée par le suffrage universel, le Premier ministre ne s'estimerait pas en situation de continuer à exercer ses fonctions.'⁵³⁵

Het stelsel van 1958-1962 lijkt wel gemaakt voor gaullistische condities: een krachtige persoonlijkheid als President, een trouwe Premier Ministre, ministers die meer vakminister dan politicus zijn, een gehoorzame kamermeerderheid, een Senaat die wat tegenspartelt en een volgbaar en dankbaar electoraat. En hoewel het zo natuurlijk niet kon blijven, bleek het constitutionele bestel meer levensvatbaarheid te hebben dan menigeen in de tijd van De Gaulle geloofde: de linkse partijen, met inbegrip van de communisten, hebben dat bestel langzamerhand aanvaard; toen De Gaulle in 1969 aftrad, verliep de overgang naar de nieuwe president netjes volgens de bepalingen van de grondwet; na 1981 bleek een socialistische president, Mitterand, zich met een zeker gemak in de instellingen van de Vijfde Republiek te installeren. De proef op de som, wat de stabiliteit van de instellingen betreft, moet echter nog komen: het is nog niet voorgekomen dat een president moest regeren met een hem vijandig gezinde parlementaire meerderheid. Zal die meerderheid een groep ministers leveren die het met de president probeert te rooien? Het politieke spraakgebruik noemt dat thans 'cohabitation'. Of zal zij, daarentegen, met parlementaire middelen proberen de president het regeren onmogelijk te maken en aldus spoedige presidentsverkiezingen uit te lokken? Het bestel lijkt gemaakt voor de situatie waarin 'majorité parlementaire' en 'majorité présidentielle' samenvallen; maar het is alleen maar crisisbestendig als het ook met de tegengestelde hypothese weg weet.⁵³⁶

Er is daarom wel iets te zeggen voor de stelling dat het dyarchische bewind van de Ve Republiek halverwege de schaal van presidentiële naar parlementaire stelsels een onzekere plaats heeft gevonden; maar dat het, als alles op haren en snaren mocht worden gezet, zal moeten kiezen of het meer de presidentiële kant uit wil, dan wel de parlementaire weg terug wil wandelen. Als de verschuiving van meerderheid zich het eerst in de parlamentsverkiezingen uit, lijkt het laatste het waarschijnlijkst.

59. Het Duitse kanselierschap

De ontwerpers van het staatsrechtelijke bestel van de Duitse Bondsrepubliek werden met een probleem geconfronteerd dat niet veel verschilde van wat de nieuwe machthebbers in het Frankrijk van 1958 obsedeerde, dat van de stabiliteit; maar zij losten het op andere wijze op. De Republiek van Weimar was voorjaar 1933 roemloos ondergegaan toen Hitler en zijn trawanten de macht overnamen; tijdens de drie daaraan voorafgegane jaren had het parlementaire stelsel, dat de grondwet van Weimar had gevestigd, al opgehouden te functio-

535. Journal officiel de la République française 1982, I, Débats parlementaires, Assemblée nationale no. 12, p. 1157.

536. Zie voorts René de Lacharrière, *La Ve, quelle République?* (Parijs 1983).

neren. Nazi's en communisten die samen in die tijd een belangrijke vertegenwoordiging in de Rijksdag hadden, weigerden de republiek en haar regeringsvorm te erkennen; een zwak centrum poogde te regeren, nu eens met behulp van de sociaal-democraten, dan met behulp van gematigde nationalist; de laatsten beschouwden – evenals overigens communisten en Nazi's – de sociaal-democratie echter als het werkelijke gevaar voor Duitsland; de invloed van de oude president Hindenburg, die er niet veel anders over dacht, steeg, terwijl de ministers poogden met noodverordeningen te regeren. De verschillende extremistische groeperingen verplaatsten de politieke strijd naar de straat – voor zover hij daar na de woelige dagen tussen 1918 en 1923 niet was gebleven – en uiteindelijk naar intimidatie en geweld.⁵³⁷ Ook vóór 1930 was de situatie echter verre van stabiel: er werd met krappe en vaak wisselende meerderheden geregeerd; de parlementaire fracties in de Rijksdag bleken weinig geneigd hun ministers te steunen of de republikeinse instellingen te verdedigen wanneer hun partijprogramma's of hun berekening van electorale kansen hun een andere koers ingaven; de Rijksdag bracht met een zeker gemak regeringen ten val zonder zich erom te bekreunen hoe het land verder moest worden geregeerd. Bij de belangrijkste politieke partijen (vooral bij de sociaal-democraten) heerste veel onzekerheid over de te volgen politiek, terwijl het land met het ene probleem na het andere werd geconfronteerd.

Het is moeilijk te zeggen of een anders geconstrueerd staatsrechtelijk systeem beter zou zijn gevaren. In elk geval: zowel voor de 'Sachverständigen' die tijdens een lange conferentie te Herrenchiemsee in 1948 teksten voor een federale grondwet ontwierpen, als voor de parlementaire raad – samengesteld uit vertegenwoordigers van de parlementen der Länder – die deze teksten besprak en de uiteindelijke versie vaststelde, stond het vast dat de fouten van Weimar voorkomen moesten worden. Er is wel overwogen om voor een regering met een vaste ambtstermijn, bijv. vier jaar, te kiezen, maar tenslotte heeft men geopteerd voor behoud van een parlementair stelsel, zij het met enkele clausuleringen. De belangrijkste daarvan is de reglementering van het wantrouwensvotum: enerzijds (als in de Ve Republiek) afkoelingsperiode van 48 uur en vereiste van een meerderheid van het aantal leden van de Bondsdag; anderzijds (en daarin schuilt een nieuwigheid van verstrekkend belang) de regel dat het wantrouwensvotum alleen de bondskanselier, de minister-president, kan betreffen en slechts geldig is indien tevens een nieuwe kandidaat voor het kanselierschap wordt aangewezen.⁵³⁸

De bondskanselier kan dus slechts worden verjaagd als zijn opvolger gereed staat het regeerpaleis te betrekken (men spreekt van een 'konstruktives Misstrauensvotum'); maar aan de andere kant is hij ook degene waarop de parlementaire kritiek zich in laatste instantie concentreert. De verantwoordelijkheid van de individuele ministers blijft in stand, maar de Bondsdag kan die

537. Zie A.J. Nicholls, *Weimar and the rise of Hitler* (Londen 1968, herdr. 1977) hfdst. IX-X. Uitvoerig K.D. Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik* (5e dr. Villingen 1971).

538. Art. 67 GG.

verantwoordelijkheid uiteindelijk slechts afdwingen door zich op de bondskanselier te richten. De tegenkant daarvan is dat het Grundgesetz de politieke leiding van de regering ook duidelijk in handen van de bondskanselier legt: hij kan 'Richtlinien der Politik' geven aan de andere bondsministers, en de parlementaire verantwoordelijkheid van deze ministers is beperkt tot het terrein dat door deze richtlijnen is opengelaten.⁵³⁹

In het kanseliersambt komt het streven van de ontwerpers van het Grundgesetz naar stabiliteit duidelijk tot uiting. De uitoefening van het ontbindingsrecht is aan de keus van de kanselier gekoppeld: in beginsel eindigt de parlementaire periode slechts door het verstrijken van de tijd waarvoor de Bondsdag gekozen is, maar de bondspresident kan in twee gevallen tot ontbinding overgaan. Het eerste doet zich voor als een impasse over de keus van een bondskanselier ontstaat: de Bondsdag kiest de kanselier op voorstel van de president of, als hij dat voorstel verwerpt, uit eigen hoofde; komt geen keus tot stand, dan is de president verplicht tot ontbinding over te gaan. Het tweede geval is dat waarin de Bondsdag weliswaar geen wantrouwen uitspreekt (dan moet hij immers dadelijk een nieuwe kanselier aanwijzen), maar waarin de zittende kanselier uitdrukkelijk om een vertrouwensvotum vraagt; indien hem dit wordt ontzegd, is de president bevoegd (maar niet verplicht) tot ontbinding over te gaan; doch die bevoegdheid vervalt zodra de Bondsdag een andere kanselier heeft gekozen.⁵⁴⁰ Aldus is, zo zou men kunnen zeggen, gepoogd een brug te slaan tussen de zeggenschap van de parlementaire meerderheid en de stabiliteit van het landsbestuur – zonder dat men, zoals in de Ve Republiek (of in het Duitse Rijk voor 1918) het eerste element aan het laatste heeft opgeofferd. De eerste bondskanselier, Adenauer, voerde jarenlang overigens een bijna persoonlijk bewind, in dezelfde stijl als president De Gaulle na 1958; bij zijn opvolgers was daar echter weinig sprake van, ook soms omdat de politieke situatie dat niet mogelijk maakte.

Er is enige onzekerheid over de vraag hoever de bevoegdheid van de bondskanselier reikt om 'Richtlinien der Politik' aan zijn medeministers te geven. De grondwet geeft geen verdere uitleg. Het feit dat de 'Richtlinienbefugnis' aan de bondskanselier toekomt sluit in elk geval uit dat de regering als geheel richtlijnen aan individuele ministers zou kunnen geven; het Bundesverfassungsgericht leidt er zelfs uit af dat het ook aan het parlement niet vrijstaat zulke richtlijnen te geven, behalve in de gevallen die het Grundgesetz uitdrukkelijk noemt.⁵⁴¹ Bovendien staat wel vast – al wordt dat door enkelen betwist – dat Richtlinien een algemeen karakter hebben, zodat de bondskanselier niet bevoegd is individuele ministers voor te schrijven hoe zij in concrete gevallen moeten beslissen; zij binden de ministers, niet de burgers, en zijn dus niet vergelijkbaar met de Franse 'pouvoir réglementaire'. Voor het overige heeft het begrip echter nog steeds vage contouren. Kan bijv. de bondskanselier

539. Art. 65 GG.

540. Art. 63 Abs. 4 en 68 Abs. 1 GG.

541. BVerfGE 1 no. 43, Deutsch-Französisches Wirtschaftsabkommen, 1952.

over elk willekeurig onderwerp van bestuurlijk beleid, tot het bevorderingsbeleid bij de posterijen en de subsidiëring van openbaar vervoer in landelijke gebieden toe, richtlijnen verstrekken? Sommige schrijvers houden vol dat de richtlijnen slechts min of meer principiële kwesties kunnen betreffen, die 'Ziel und Richtung der Staatsverwaltung' aangaan. Daarvoor pleit dat de regeringsverklaring bij het aantreden van een nieuw kabinet, en andere belangrijke verklaringen van de bondskanselier, geacht worden richtlijnen in te houden (de regeringsverklaring is dus, anders dan bijv. in Groot-Brittannië en Nederland, voor de ministers ook rechtens verbindend); maar daar staat tegenover dat vrij algemeen wordt aanvaard dat de bondskanselier daarnaast ook 'tagespolitische Richtlinien' kan verstrekken, en dat ook pleegt te doen — zij het in het bijzonder op gebieden die zijn bijzondere belangstelling hebben, zoals (meestal) de buitenlandse politiek. Volgens sommige commentatoren is de vraag hoever de bondskanselier kan gaan in laatste instantie een politieke vraag, die binnen de logica van het parlementaire stelsel wordt opgelost: meent een minister dat de kanselier te ver gaat, dan moet hij aftreden, en de politieke machtsverhoudingen zullen dan bepalen of hijzelf dan wel de kanselier aan het langste eind trekt.⁵⁴² Binnen de Duitse constitutionele opzet is dat evenwel niet helemaal overtuigend: ontevreden ministers kunnen nl. hun geschil met de kanselier als 'Organstreitigkeit' voorleggen aan de constitutionele rechter, en diens oordeel is dan bindend. Rechtspraak van het Bundverfassungsgericht hierover ontbreekt echter tot nu toe, en het lijkt op het eerste oog niet erg waarschijnlijk dat ministers dit soort onderlinge geschillen door de rechter zouden laten beslechten.⁵⁴³

De macht van de bondskanselier is al met al in tal van opzichten vergelijkbaar met die van de Britse Prime Minister — in feite is hij het ook die de andere bondsministers aanwerft en de laan uitstuurt⁵⁴⁴; maar de juridische grondslag van die macht is verschillend. De Prime Minister vindt deze grondslag in het feit dat de Lagerhuismeerderheid hem en zijn kabinet accepteert en de hand boven het hoofd houdt; de bondskanselier beschikt echter krachtens de grondwet over eigen taken en bevoegdheden, en hoewel hij in laatste instantie afhankelijk is van aanvaarding door de Bondsdagmeerderheid, zijn ook zijn relaties met de Bondsdag geïnstitutionaliseerd. Het Duitse parlementaire stelsel zou daarom, met een term ontleend aan de Nederlandse literatuur, in verhouding tot zijn Britse tegenhanger als meer dualistisch kunnen worden gekenschetst.⁵⁴⁵ Er zijn daarvoor twee verklaringen aan te wijzen. In de eerste plaats is het vertrouwen in het gezond verstand en in het verantwoordelijkheidsgevoel van de parlementaire meerderheid geringer dan in

542. Zo Ekkehart Stein, *Staatsrecht* (8e dr., Tübingen 1982) p. 32.

543. Zie voorts Von Mangoldt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, dl. II (2e dr., Berlijn-Frankfort 1964) p. 1253-1261; J. Amphoux, *Le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne* (Parijs 1962) p. 245-272.

544. Verg. Art. 64 Abs. 1 jo. Art. 58 GG.

545. Zie voor deze term Koopmans c.s., *Compendium van het staatsrecht* (4e dr., Deventer 1982) no. 24. Uitvoering Van der Pot-Donner, op. cit. (nt. 503) p. 426.

Groot-Britannië, en dat is, vooral na Weimar, ook niet helemaal onbegrijpelijk. Men zou misschien verder kunnen gaan en beweren dat ook het vertrouwen in het gezond verstand van het electoraat geringer is – de overheidsbevoegdheden zijn tenslotte door het Grundgesetz op allerlei manieren gekanaliseerd en ingeëngd, met het opperste toezicht in handen van het Bundesverfassungsgericht.⁵⁴⁶ Een tweede mogelijke verklaring ligt in de wijze waarop voorstellingen die de gezagsuitoefening door de overheid van een zeker aureool voorzien, deel zijn gaan uitmaken van het Duitse denken. Zij zijn wellicht terug te voeren op protestantse ideeën over de hoogheid van het overheidsgezag, zoals deze ook in Nederland hebben meegespeeld en zoals zij lange tijd vooral in Pruisen hebben geheerst. De merkwaardigheid is dat deze ideeën – waarvoor wel bijbelse vindplaatsen zijn aan te voeren – altijd betrokken zijn geweest op de positie van de monarch, later op die van de monarch of president en zijn ministers. De vertegenwoordigende lichamen schijnen niet erg in die glorie te hebben gedeeld – misschien omdat het machtsspel er zoveel openlijker geschiedt dan binnen de kanselarijen. In elk geval: aan de Britse traditie is deze denkwijze volkomen vreemd.

60. Het politieke stelsel

Beziet men, met een politicologen-oog, politieke stelsel als geheel, dan vormen de staatsrechtelijke betrekkingen tussen volksvertegenwoordiging en regering daarvan slechts een onderdeel, naast vele andere. Die andere onderdelen beïnvloeden het staatsrecht, maar zij worden er op hun beurt door beïnvloed.

De beïnvloeding *van* het staatsrecht door andere factoren is in het voorgaande al meermalen aan de orde gekomen. De Ve Republiek zou in zijn huidige vorm bijv. niet tot stand zijn gekomen zonder de partijpolitieke constellatie in het Frankrijk van de jaren vijftig, zonder de Algerijnse revolte van mei 1958 en zonder de persoon van Charles de Gaulle. Er zijn stellig ook dieper liggende factoren aan te wijzen, maar de poging die van marxistische zijde is ondernomen om de staatsrechtelijke constructie van de Ve Republiek uitsluitend op economische factoren terug te brengen – als ‘la traduction politique rigoureuse du capitalisme monopoliste d’Etat’⁵⁴⁷ – is weinig overtuigend: zij veronachtzaamt dat diezelfde factoren zich ook in andere landen, zoals in Italië en Groot-Britannië, voordoen zonder dezelfde politieke effecten te hebben. In een land waar de hoofdstad een minder belangrijke plaats inneemt en waar regionale eenheden politiek, cultureel en sociaal meer een eigen gezicht vertonen zoals in Italië, of in een land waar een veel bontere verscheidenheid van publiciteitsmedia, openbare instellingen en particuliere organisaties de ruimte tussen de individuele burger en het regeringsgezag opvult zoals in

546. Zie no. 23.

547. Aldus Roger Garaudy, *Peut-on être communiste aujourd’hui?* (Parijs 1970) p. 217-218.

Groot-Brittannië – kortom in een land met meer 'subsystem autonomy'⁵⁴⁸, zou de constructie van 1958 moeilijk tot stand hebben kunnen komen. Zij kon in Frankrijk worden ingevoerd, en werken zoals zij werkt, tegen de achtergrond van een traditie waarin absolutistische koningen, centralistische republieken en bonapartistische machthebbers elkaar hebben afgewisseld. 'Upon this point, a page of history is worth a volume of logic', zoals Justice Holmes eens achteloos opmerkte (in een belastingzaak, overigens).⁵⁴⁹

Beïnvloeding *door* het staatsrecht is het eenvoudigst vast te stellen in de VS. Dat een succesvol senator een ander type politicus is dan een goed Lagerhuislid, komt mede doordat de Amerikaanse Senaat een andere constitutionele functie heeft dan het Britse Parlement. De wijze waarop de voorverkiezingen en verkiezingen voor het presidentschap worden uitgevochten is niet los te denken van het federale systeem. En de politieke strijd om de rassenintegratie laat zich niet begrijpen zonder de jurisprudentie van het federale hoogerechtshof in de beschouwingen te betrekken, en dusdoende bij de staatsrechtelijke positie van het hof stil te staan.

Hoe dan ook, voor het verkrijgen van inzicht in het politieke krachtenveld tussen volksvertegenwoordiging en regering – en daarmee in het feitelijk functioneren van parlementaire en presidentiële stelsels – is heel wat meer nodig dan staatsrecht alleen. Verschillende elementen bepalen dat krachtenveld, het belang van elk daarvan wisselt in verschillende tijdvakken, en elk ervan kan slechts begrepen worden tegen de achtergrond van een groot aantal, soms zeer ongelijksoortige, factoren. Simplificaties zijn daarom gevaarlijk. De discussie over de invloed van het partijstelsel toont dat aan: in de Amerikaanse literatuur heeft lang de gedachte overheerst dat tweepartijstelsels, zoals in de VS en Groot-Brittannië, tot politieke stabiliteit zouden leiden, meerpartijstelsels, zoals op het Europese continent, juist tot instabiliteit, getuige de ervaringen met Italië, de IIIe en IVe Republiek en Weimar. Lijphart heeft, aan de hand van het Nederlandse voorbeeld, echter op overtuigende wijze laten zien dat onder bepaalde voorwaarden een meerpartijstelsel juist door stabiliteit kan worden gekenmerkt.⁵⁵⁰ Soortgelijke conclusies zouden, aldus Lijphart, getrokken kunnen worden ten aanzien van de Scandinavische landen, België, Zwitserland en het na-oorlogse Oostenrijk.⁵⁵¹ In deze landen gaat, als in Nederland, een sterke ideologische (religieuze en/of politieke) verdeeldheid aan de basis gepaard met een neiging van de politieke elites om te pacteren, waarna zij vervolgens het compromis naar hun eigen ideologische familie terugvertalen in de taal van die familie. Zo'n bestel kan alleen maar functioneren onder bepaalde voorwaarden, bijv. een vrij grote mate van ho-

548. Zie voor deze term R. Dahl, *Modern political analysis* (3e dr., Englewood Cliffs N.J. 1976) hfdst. IV.

549. *New York Trust Company v. Mark Eisner*, 256 US 349 (1921).

550. A. Lijphart, *The politics of accommodation* (nt. 2).

551. A. Lijphart, *Typologies of democratic systems* (nt. 39). Zie ook H. Daalder, *The consociational democracy theme*, 26 *World Politics* (1974) 604; dezelfde, *On the origins of the consociational democracy model*, *Acta Politica* XIX (1984) p. 97.

mogeniteit van de bevolking, en een zekere mate van vertrouwen in de politieke leiders en/of in de eigen instellingen. Het probleem voor de comparatist blijft, bij aanvaarding van deze lezing, waarom die voorwaarden in landen als Nederland wel zijn (of althans: waren) vervuld, terwijl de ideologische verdeeldheid in landen als Italië en Frankrijk juist geleid heeft tot politieke instabiliteit of tot politiek immobilisme. Verwijzing naar de historie helpt ook niet dadelijk: Italië had na de Tweede Wereldoorlog net twintig jaar fascistische dictatuur achter de rug, terwijl Frankrijk alleen vier jaar Duitse bezetting had doorleefd (het grootste deel van Frankrijk, inclusief Parijs, althans), op dezelfde manier als bijv. België.⁵⁵² Men zou dan misschien een beroep willen doen op het 'volkskarakter', bijv. op de neiging van de mediterrane volkeren 'à dramatiser les termes du débat'; maar dat helpt ook niet veel, want als daar ergens sprake van was, dan was het in de Republiek van Weimar.

Het aantal variabelen dat men in stelling moet brengen en waarvan men het respectieve belang moet wegen is voor ons probleem daarom zeer groot. De wijze waarop het partijstelsel in een representatief systeem functioneert hangt bijv. mede samen met de bevolkingsopbouw, etnisch, religieus, economisch en cultureel; empirische studies over kiezersgedrag verschaffen daarover weinig licht. Dat functioneren hangt evenwel ook samen met een aantal diepliggende houdingen en benaderingen die vaak historisch bepaald zijn. Voor Nederland kan men denken aan de invloed van de regenten-oligarchie die het land onder de Republiek in feite bestuurde: de sporen ervan reiken tot ver in de 19e en misschien wel tot in de 20e eeuw.⁵⁵³ De staatsburgers verwachten iets van de politieke leiding, maar wat zij verwachten is niet steeds hetzelfde. Het wantrouwen waarmee 'le pouvoir' in Frankrijk wordt bejegend, en het cynisme van vele Italianen ten aanzien van het gehele politieke stelsel, vinden nauwelijks tegenhangers in landen als Engeland, Nederland en Denemarken. In Italië komt dat misschien doordat de staat een ongemakkelijke coalitie is gebleven van steden en streken en van economische, religieuze en politieke machtshebbers; maar Frankrijk is, sedert de Fronde er de adel als politieke macht uitschakelde, vanuit één centraal punt gedirigeerd geweest. En misschien omdat dat zo is, laat de bevolking er zich minder gemakkelijk dirigeren dan in de Noordzeelanden.⁵⁵⁴

Al te veel rationaliteit moet men daarom in deze 'Problemkreise' niet zoeken. Ook bepaalde historische gebeurtenissen, zuiver nationaal bepaald, kunnen het beeld helpen vormen. Zo is het bijv. opvallend hoezeer het partijstelsel in Frankrijk nog in de ban is van de Franse revolutie: 'links' betekent revolutionair – in die zin van het woord –, en de aldus getrokken scheidslijn mag

552. Het ging daarbij om een militaire bezetting – anders dan in Nederland waar een burgerlijk bestuur werd ingesteld door de Duitse bezetter.

553. Zie voorts H. Daalder, *The Netherlands: opposition in a segmented society*, in: R. Dahl (ed.), *Political oppositions in Western democracies* (4e dr., New Haven Ct. en Londen 1969) hfdst. VI.

554. Er is een beroemd gebleven woord van Mussolini dat het niet moeilijk is de Italianen te regeren maar dat het volstrekt nergens toe dient.

soms vergeten worden, onder crisissomstandigheden duikt hij vanzelf weer op: bij de totstandkoming van de IIIe Republiek in 1870/71, tijdens de Dreyfus-affaire, onder het volksfrontbewind van 1936, en bij de installatie van Mitterrand als president in 1981, toen de revolutionaire mythologie nog eens werd opgerakeld. Maar de Vendée, die in 1790-91 tegen de revolutie in opstand kwam, is daarna tegen de revolutie blijven stemmen, ongeacht of dat een stem op Napoleon III, op een katholieke centrumpartij of op De Gaulle betekende.

En toch blijft het staatsrecht een faktor waarmee bij de studie van de politieke werkelijkheid rekening moet worden gehouden. De partijconstellatie in de Bondsrepubliek heeft de laatste tien, vijftien jaar niet beduidend verschild van de Britse, en ook de politieke problemen toonden in beide landen veel trekken van overeenstemming: werkloosheid, inflatie, terroristische aanslagen, jeugdrevolte e.d. De verhouding tussen regering en parlement, die een van de sleutelfactoren in de politieke machtsuitoefening is, wordt in de Bondsrepubliek echter mede bepaald door de institutionaliserende trekken die het Duitse staatsrecht van het Britse onderscheiden: de macht van de bondskanselier is niet alleen een politiek – en dus in beginsel veranderlijk – gegeven, hij is juridisch vastgelegd en leent zich tot een juridische discussie; zo worden de parlementaire beraadslagingen er ook gekleurd door de omstandigheid dat in een aantal kwesties de wetgever niet het laatste woord heeft in verband met de Verfassungsgerichtsbarkeit; zo is de decentralisatie van de zeggenschap over het onderwijs er niet een kwestie van beleid, zoals in Engeland, maar bestanddeel van de grondwettelijke vastgelegde federale structuur. In de politieke discussie spelen de juridische vormen daarom ook een grotere rol dan in Westminster. Daar staat echter weer tegenover dat ook deze juridische gegevens niet los kunnen worden gezien van de andere elementen die het politieke stelsel vormen of beïnvloeden, zoals historische achtergrond, economische situatie, geografische en strategische positie, samenstelling van de bevolking, opvattingen over de verhouding tussen staat en burger en nog vele meer. Regeersystemen vergelijken lijkt op een vergelijking met een onbekend aantal onbekenden.⁵⁵⁵

61. De bureaucratisering

In het voorgaande troffen wij een aantal ontwikkelingen aan die op een of andere manier in de richting van versterking van de executieve leken te wijzen: de gegroeide macht van de President in de VS, de evolutie naar Prime Ministerial government in Westminster, de beknotten van de taak van het parlement in de Ve Republiek en de juridische waarborgen voor continuïteit in de uitoefening van het kanseliersambt krachtens het Duitse Grundgesetz.⁵⁵⁶ Als

⁵⁵⁵. In een recent werk worden enige passages gewijd aan de 'methodologie van de macrovergelijking', zie Gorle-Bourgeois-Bocken, *Rechtsvergelijking* (Gent 1985) no. 171 e.v.

⁵⁵⁶. Resp. no. 53, 55, 58 en 59.

men deze ontwikkelingen in onderling verband wil bezien, dient men een ander perspectief toe te voegen, dat hiervoor soms reeds zijdelings aan de orde is gesteld: de bureaucratisering van het besluitvormingsproces die de laatste halve eeuw heeft plaatsgegrepen, en de veranderingen die daardoor in de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging zijn teweeggebracht.

Het is hier niet de plaats uitvoerig op de bureaucratiseringsverschijnselen in te gaan.⁵⁵⁷ Voor onze probleemstelling is echter van belang dat bureaucratisering van de besluitvorming langs zeer verschillende lijnen tot stand kan komen. Het eenvoudigst voor te stellen is die welke ontstaat door wat men verstopping aan de top zou kunnen noemen: door de sterk toegenomen overheidsinterventie, en door de gegroeide delegatie van regelgeving, moeten op regeringsniveau zoveel beslissingen worden genomen dat de noodzaak ontstaat vele ambtenaren in het proces te betrekken; zij nemen zelf de secundair geachte beslissingen — soms in het kader van ministeriële richtlijnen, die zij zelf dan vaak hebben helpen opstellen — en zij bereiden de politiek belangrijk geachte beslissingen voor. De ministers blijven, in de parlementaire stelsels, verantwoordelijk voor alles wat geschiedt, maar de parlementariërs weten, evenals lobbyisten en andere geïnteresseerde leden van het publiek, dat zij voor een weloverwogen discussie van een zaak beter bij de behandelende ambtenaar terecht kunnen.

De tweede bureaucratiseringslijn heeft in dit opzicht een ander karakter: de uitbouw van de verzorgingsstaat heeft een aantal organisatievormen in het leven geroepen, die een bepaalde publieke taak verrichten los van enigerlei direct toezicht van regeringswege, zij het meestal wel onder rechterlijke of quasi-rechterlijke controle: de stelsels van sociale zekerheid (in de meeste landen bestaan er verschillende) vormen het duidelijkste voorbeeld. Het aantal functionarissen dat in deze stelsels belast is met premie-inning, uitkering, beheer van toevertrouwde fondsen en beoordeling van premieplicht en recht op uitkering, is enorm: een bureaucratisch netwerk houdt in wezen de stelsels draaiend. Enigszins hiermee vergelijkbaar is het geval dat onafhankelijke organen of instellingen worden gecreëerd om op een bepaald gebied overheidsbevoegdheden uit te oefenen, zoals de federal agencies in de VS⁵⁵⁸, het Duitse Bundeskartellamt of de Britse Arts Council. Een uitgebreide en deskundige staf is voor dit soort organen onontbeerlijk, en het denkwerk over het te volgen beleid wordt in elk geval door die staf geïnitieerd, zo niet geheel verricht. Tenslotte heeft de groei van de publieke sector, vooral in landen als Frankrijk en Groot-Brittannië, het aanschijn gegeven aan vrij los van de ministeriële departementen opererende bureaucratieën, zoals bij de Franse spoorwegen, de Electricité de France, de Britse National Coal Board en de BBC. Al deze ontwikkelingen betekenen niet dat de invloed van de regering op het totale overheidsbeleid wordt versterkt; maar zij houden wel in dat de greep van de vertegenwoordigende instellingen op dat beleid in belangrijke mate terugloopt. Wij

557. Zie vooral Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique* (Parijs 1963; heruitg. 1971).

558. Zie no. 41.

wezen reeds op de situatie ten aanzien van de Britse genationaliseerde industrieën in dit opzicht.⁵⁵⁹

Men kan de bureaucratisering ook uit een andere, meer kwalitatief dan kwantitatief gekleurde, gezichtshoek benaderen. Modern beleid, bijv. ten aanzien van energievoorziening, drinkwatervoorraden, grondwatervervuiling, ruimtelijke ordening e.d., vraagt vaak vooruitdenken over perioden van 20 à 25 jaar; ambtenaren met vaste aanstellingen en rigide carrièrepatronen zijn daartoe eerder geneigd dan politici, wier horizon nogal eens bepaald wordt door de volgende verkiezingen. Zulk beleid eist echter ook wetenschappelijk inzicht, en dat kan binnen de bureaucratie gemakkelijker worden gerecruteerd dan in de kring van parlementariërs en ministers. En bovendien eist zulk beleid vaak het bezigen van geheel nieuwe benaderingen, concepties en modellen, die beter in de rust van de studeerkamer kunnen worden uitgedacht dan in de jachtige atmosfeer van het politieke bedrijf. Vooral deze laatste omstandigheid bewerkstelligt nogal eens dat de ambtenaren in hun denken over beleidsproblemen de politici een of twee ronden vóór zijn. Nieuwe ideeën worden dikwijls binnen de bureaucratie ontwikkeld; het schijnt dan voor de hand te liggen dat ministers zich pas in een tweede stadium die ideeën eigen maken, en dat het daarna nog even duurt voordat die ideeën in parlementaire kring zijn doorgedrongen. Empirische studies bevestigen dat de parlementariërs soms aan het einde van deze informatieketen te vinden zijn.⁵⁶⁰ Bij het strategische denken in de VS heeft deze constellatie zich meermalen voorgedaan (men sprak een tijd lang zelfs van 'Pentagonese' — in het Pentagon huist het departement van defensie — als een afzonderlijke beleidstaal die langzamerhand werd overgenomen door pers en politici).

Het voorgaande betekent niet dat nieuwe beleidsopties (deze term komt zelf uit het 'Pentagonese') zich altijd binnen de bureaucratie zouden uitkristalliseren. Soms komen nieuwe ideeën als het ware van onderen op: al dan niet georganiseerde bevolkingsgroepen komen er mee te voorschijn, en dan zijn het juist de parlementaire politici, met hun grotere gevoeligheid voor de 'trends' in het publieke opinie, die eerder dan ambtenaren de nieuwe beleidsopties weten te formuleren. Het is mogelijk dat dit bijv. geschied is met betrekking tot de nieuwe ideeën over de positie van de vrouw en over de reconstructie van de binnensteden in landen als Engeland en Nederland; in de VS biedt de oppositie tegen de Vietnamoorlog waarschijnlijk een goed voorbeeld. De omgekeerde gang van zaken komt evenwel vaak genoeg voor om van belang te zijn voor de doorgronding van de aard van het beslissingsmechanisme in democratisch geregeerde landen.

Men kan de bureaucratisering tenslotte nog uit een enigszins andere invalshoek bezien: instellingen hebben vaak hun eigen beleid, d.w.z. zij benaderen de beleidsproblemen vanuit een consistente visie, met alle voorkeuren en

⁵⁵⁹. Zie no. 56. Zie voorts Rosenthal c.s., *Openbaar bestuur* (2e dr., Alphen aan den Rijn 1980) ijdst, 3, 4 en 8.

⁵⁶⁰. Zie o.a. H.G. de Maar, *De uitbreiding van Schiphol* (Deventer 1976) par. 4-1-4.

weerstand die daarbij horen. Dat verhoogt de voorspelbaarheid van het overheidsbeleid, maar het kan een informeel besluitvormingspatroon doen ontstaan dat afwijkt van het constitutionele stamien. Het laatste is niet gauw het geval wanneer het om min of meer onafhankelijke instellingen gaat, zoals de Amerikaanse Securities and Exchange Commission. Ook de Britse Treasury heeft echter duidelijke visies, bijv. op het probleem van de inflatiebestrijding; en de ervaring leert dat nieuwe ministers, Tory of Labour, na verloop van enige tijd meestal die visie delen. De besluitvorming binnen het Britse kabinet – en voor Nederland en België zouden gelijksoortige vaststellingen kunnen worden gedaan – wordt dan ook niet alleen gekenmerkt door discussies in verband met tegengestelde politieke opinies van de politieke leiders, volgens de geijkte politieke patronen (type: links-rechts); zij wordt evenzeer bepaald door tegenstellingen tussen departementale visies, zoals Treasury contra spending departments, Trade en Industry contra de welfare departments, Foreign Office contra de economische departementen e.d.⁵⁶¹. In een parlementair stelsel bemoeilijkt dat de uitoefening van de parlementaire controle; en het doet afbreuk aan de samenhang tussen de parlementaire meerderheid en de regering.

Een additionele opmerking is hier nog op haar plaats: doordat het de ministers zijn die zich van de bureaucratie kunnen bedienen, beschikken zij vaak in verhouding tot het parlement over een grote informatie-voorsprong. Zij kunnen, wanneer dat politiek van belang is, gegevens laten produceren over het aantal schapen in Northumberland, de toegankelijkheid van de steenkooladers in Yorkshire en de mogelijkheid om zoet water uit de meren van Wales tot drinkwater te transformeren. Het parlement beschikt in de Europese landen niet over vergelijkbare informatiebronnen; het moet vaak afgaan op wat regeringen meedelen. De moderne informatietechnologie heeft deze voorsprong belangrijk vergroot: niet alleen omdat meer gegevens ter beschikking zijn, maar ook omdat deze gegevens op verfijnde manieren kunnen worden verwerkt, gecombineerd of met elkaar in verband gebracht. Ministers plegen daarvan datgene bloot te geven wat voor hun politieke positie of voor de verwezenlijking van hun programma van belang is; ook in zoverre is de parlementaire controle er niet gemakkelijker op geworden.⁵⁶²

62. De parlementaire controle

Juist als men naar de reële intensiteit van de controle op regeringshandelen door de volksvertegenwoordiging kijkt, springt de betrekkelijkheid van het belang van staatsrechtelijke constructies in het oog. De parlementaire controle vormt een van de kenmerken van het Britse parlementaire stelsel; maar door

561. Zie Mackintosh, *The British cabinet* (nt. 436) hfdst. XXII.

562. Zie voorts Keith Middelmas, *Politics in industrial society, the experience of the British system since 1911* (Londen 1979) hfdst 11-12.

een aantal factoren, waarvan de greep die de regering op de parlementaire meerderheid heeft waarschijnlijk de belangrijkste is, hoeft de executieve zich voor die controle, door de bank genomen, niet al te veel zorgen te maken. In de VS wordt de zelfstandigheid van de executieve nog steeds beleden; maar commissies uit Huis en Senaat zitten de regering soms op de nek op een manier die in Westminster voor onfatsoenlijk zou worden gehouden, en er in elk geval niet voorkomt. Het is een merkwaardige paradox.

Het verschil kan gedeeltelijk verklaard worden uit de omstandigheid dat het Amerikaanse Congres zoveel beter bewerktuigd is dan het Lagerhuis: doordat de leden over persoonlijke assistenten beschikken, en doordat de congrescommissies een eigen staf en een eigen budget hebben, kunnen de vertegenwoordigende lichamen eigen contacten, eigen informatiebronnen, eigen research en planning organiseren. Dat verklaart niet alles: het Congres zou dit potentieel ook uitsluitend hebben kunnen bezigen om zijn legislatieve taak beter te kunnen verrichten. Naarmate wetgeving en bestuur meer met elkaar vervlochten raken, is zulk een taktiek echter moeilijker vol te houden: voorbereiding van nieuwe wetgeving vereist vaak dat nagegaan wordt hoe oudere wetgeving over hetzelfde of een aanverwant onderwerp heeft gewerkt. Ook als er nieuwe onderwerpen aan de kim verschijnen waarvoor wetgeving noodzakelijk zou kunnen zijn (bijv. databescherming in de jaren zeventig), is het vaak noodzakelijk zich in sommige bestuurspraktijken te verdiepen (bijv. justitiële documentatie en politieregisters). En in het algemeen is de samenhang tussen wetgeving en bestuur vrij groot: soms zal bijv. niet duidelijk zijn of bepaalde toestanden die men onwenselijk acht met bestuurlijk of met wetgevend optreden kunnen worden bestreden.

Er is ook nog een andere verklaring mogelijk, die het paradoxale van de Amerikaanse ontwikkelingen onderstreept. De leer van de onafhankelijkheid van de executieve heeft als belangrijkste gevolg dat het voortbestaan van de zittende regering niet door de congresmeerderheid kan worden bedreigd – behoudens het, in dit opzicht te verwaarlozen, geval van impeachment. De keerzijde daarvan is dat de meerderheid ook niet gauw het gevoel heeft dat zij front moet maken om de administratie heen: een democratische meerderheid kan het een democratische President lastig maken, omdat zij weet dat de President, zijn kabinet en zijn adviseurs niet door vijandige stemmingen van hun stoel te krijgen zijn. Doordat de controle van de administratie formeel ontbreekt, kan hij gemakkelijker worden uitgeoefend – zij het onder een andere naam: het Congres controleert niet, het ‘investigates’.⁵⁶³ Onder omstandigheden kan dat onderzoek echter tot een intensieve controle leiden, zoals menig President heeft ondervonden.

In het Britse en Westduitse parlement kan de controle daarentegen slechts worden uitgeoefend tot het moment dat de regering neen begint te zeggen; wil de volksvertegenwoordiging dan toch verder gaan, dan weet zij dat zij ook naar een andere regeringséquipe (c.q. bondskanselier) zal moeten omzien

⁵⁶³. Zie no. 51-52.

– en dat is nu eenmaal een politiek gezien nogal ingrijpende gebeurtenis. Daarmee is nog niets gezegd over de vraag op welk moment een regering in een parlementair stelsel met neenzeggen begint; omdat de regering harerzijds meestal van een goede werkrelatie met de parlementaire meerderheid afhangt, zal zij dat moment niet te vroeg kiezen. Een aantal door de traditie geijkte vuistregels pleegt dit terrein te beheersen, en die regels zijn flexibel genoeg om toe te laten dat een regering die politiek sterk staat zich meer kan veroorloven dan een regering die in de bestaande parlementaire krachtsverhoudingen gemakkelijk voor een ander team zou kunnen worden uitgewisseld.

De versterking van de macht van de executieve blijkt daarom, ook in een parlementair stelsel, niet alleen uit de bevoegdheden van regering en ministers, uit het arsenaal aan mensen en technische middelen dat de regering ter beschikking staat en uit constitutionele regels gericht op verhoging van de stabiliteit van regeringen: die versterking komt ook bij de parlementaire controle aan bod. Al te sombere conclusies over de toekomst van het parlementarisme hoeft men daar ook weer niet aan te verbinden, want, zoals een Nederlands parlementariër het heeft geformuleerd, ‘de maatschappij controleert mee’ in een democratisch bestuurd land.⁵⁶⁴ Politieke controle op het regeringsbeleid wordt ook uitgeoefend doordat tal van instellingen, organisaties en individuele personen onderdelen van de regeringsadministratie op de vingers zien; de eventuele kritiek vertaalt zich dan in adressen aan regering of parlement, in commentaren in de pers of voor radio of televisie, in cartoons en ingezonden brieven in de kranten, in demonstraties of andere ‘acties’, kortom in buitenparlementaire druk. Als deze druk blijft toenemen, is dat voor de regering een teken dat zij de bakens moet verzetten wil zij haar steun in het land niet kwijtraken; blijft zij dadenloos dan wordt de parlementaire meerderheid geconfronteerd met de vraag of de zittende regering haar meer waard is dan de volgende verkiezingsuitslag. Meestal komt het niet zover; de regering zal pogen, door correctie van bepaalde beslissingen, of (Britse oplossing) door een onpartijdig onderzoek toe te zeggen, de druk te doen verminderen. Zij is daartoe geneigd omdat zij weet dat zij anders het risico loopt dat haar parlementaire meerderheid de hoorns in de wal zal zetten. De mogelijkheid van parlementaire controle is in zekere zin een voorwaarde voor de effectiviteit van de buitenparlementaire controle. In de politieke werkelijkheid doen zich vaak wrijvingsverschijnselen voor die maken dat deze wisselwerking tussen parlementaire en buitenparlementaire kritiek minder soepel verloopt dan uit het voorgaande zou kunnen worden afgelezen: de aandacht kan bijv. net sterk op een ander, belangrijk geacht probleem zijn gericht, en dan is buitenparlementaire druk minder effectief.

Bovendien verschilt de mate waarin ‘maatschappij’ en parlement op elkaar inspelen, van land tot land. In Frankrijk is de parlementaire controle traditioneel zwak; dat was ook vóór de dagen van de Ve Republiek al zo, maar het twintigjarige bewind van gaullisten en ‘apparentés’ heeft er niet erg toe bijge-

564. A. Vondeling, Tweede Kamer: lam of leeuw? (Amsterdam 1976) p. 125.

dragen daar verandering in te brengen.⁵⁶⁵ Maar een complete ongevoeligheid voor sommige vormen van buitenparlementaire druk kan ook een meerderheid die zich stevig in het zadel waant, zich op de lange duur niet veroorloven. 'Les événements' van mei 1968 — de studentenrevolte en wat daarmee samenhang — hebben tot een universitaire hervorming geleid toen de rust eenmaal was weergekeerd; en de socialistische meerderheid slikte na 1981 haar plannen in om de positie van het bijzonder onderwijs te reglementeren toen uit een aantal grote demonstraties bleek dat zij bezig was de hele katholieke wereld tegen zich in het harnas te jagen.

De slotsom is niet moeilijk te trekken: de parlementaire controle kan niet in isolement worden beschouwd, hij is deel van een aantal controlemechanismen van zeer verschillende aard, zoals de pers en andere publiciteitsmedia, de vrijheid van verenigingen en organisaties, het weerwerk van niet onder regeringsgezag staande openbare instellingen (adviesorganen, functioneel of territoriaal gedecentraliseerde eenheden) en rechterlijk toezicht.⁵⁶⁶ Elk daarvan is even onontbeerlijk om recht te doen aan de vooronderstellingen van een regeersysteem dat op 'liberal democracy' is gebaseerd; maar de parlementaire controle is het sluitstuk, doordat hij eventueel de regeerders rechtstreeks kan dwingen een andere koers in te slaan.

565. Zie ook Pierre Avril, *Les Français et leur Parlement* (Parijs 1972) hfdst. VIII-IX.

566. Zie ook Middlemas t.a.p. (nt. 562).