

Democratie en politieke betrokkenheid

Drs. A. Klink



Burgers moeten echt kunnen kiezen, zeggen voorstanders van het referendum. Jawel, maar dat gebeurt niet in het stemlokaal. Wie zo over onze democratie denkt, houdt er schrale politieke denkbeelden op na. Een voortzetting van de discussie.

Onder de noemer van staatkundige vernieuwing is een erg oude discussie van nieuw bloed voorzien. Het referendum, de raadpleging van het volk bij politieke beslissingen, staat weer in de schijnwerpers. Het regeerakkoord dat het kabinet-Lubbers III stut, kondigde een breed politiek overleg aan over mogelijke vernieuwingen op staatkundig en staatsrechtelijk gebied. De daad is inmiddels bij het woord gevoegd en de Commissie-Deetman buigt zich sinds enige tijd over de met de innovatie gemoeide onderwerpen. Maar niet alleen in Den Haag staat het referendum op de politieke agenda. Veel gemeenteraden discussiëren momenteel over de vraag of zij in de toekomst moeten gaan werken met beslissende volksraadplegingen. Omdat daarvoor geen wettelijke basis aanwezig is, beraden zij zich erop om zelfstandig de consultatie van het volk op te waarderen. De gemeenteraad zou op voorhand kunnen verklaren zich aan de uitslag van een referendum te onderwerpen. In sommige plaatsen is de discussie daarover in die zin al een gepasseerd sta-

tion dat lokale afgevaardigden zich het hoofd pijnigen over de kwestie welke thema's aan de plaatselijke bevolking voorgelgd zullen worden. In onze hoofdstad heeft die vraag zelf weer tot een soort volksstemming geleid.

De belangstelling voor de inrichting van de politieke besluitvorming heeft in de loop van dit jaar nog een impuls gekregen. De opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen van dit jaar werden allerwegen als alarmerend ervaren. Zorg over de politieke betrokkenheid van burgers en het draagvlak van de democratische rechtsstaat moedigen de gedachtenwisseling over de kwaliteit van de parlementaire democratie aan. Voorstanders van een directere participatie van burgers bij de politieke besluitvorming zien nieuwe openingen om hun idealen aan te bevelen. Nu en dan worden zij in een nieuwe context geplaatst. Zo heeft de Leidse politicoloog Bovens, in een poging het Nederlandse politieke landschap in kaart te brengen, het referendum als toetssteen van politieke moderniteit gepresenteerd. Het CDA zou, als pendant van de conservatieve stroming die Bovens onderscheidt, hameren op het herstel van tradities, waarden, normen en de daarbij passende sociale controle. An-

Drs. A. Klink (1958) is stafmedewerker bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

dere partijen als de PvdA, de VVD en vooral D'66 daarentegen zouden meer langs de lijnen van het 'deelgenootschap' de burgerzin willen bevorderen (referenda, burgerlijke gehoorzaamheid, medezeggenschap). Afgezien van de dubieuze (en eigenlijk ook nog onwetenschappelijke) profielschets van vooral de christen-democratie, geeft een dergelijke benadering de populariteit van de politieke besluitvormingsvraagstukken treffend weer.

Dat bij de interpretatie van staatkundige thema's – hier de wervingskracht van de politiek – politieke vooronderstellingen en ideeën altijd een rol (moeten) spelen, blijkt ook weer duidelijk uit de debatten over de kwaliteit van ons democratisch bestel. In het zomernummer van Christen Democratische Verkenningen buigen twee prominente christen-democraten zich expliciet over het vraagstuk. De heer Kaland, voorzitter van de CDA-fractie in de Eerste Kamer, wijt de 'niet onaanzienlijke teruggang... in de participatie van burgers in de politieke partijen' vooral aan een gebrek aan dualistische verhoudingen. Volksvertegenwoordigers kennen bij de afwegingen van de pro's en contra's van beleidsvoorstellen een te zwaar gewicht toe aan hun 'taak' coalities in stand te houden of wethouders, gedeputeerden dan wel ministers in het zadel te houden. De democratische rechtsstaat zou er wel bij varen als de afgevaardigden zich zelfstandiger zouden opstellen tegenover de bewindslieden. Dit ondanks de belemmeringen die daaruit voor het bestuur voortvloeien. 'Die prijs voor het functioneren van de democratie moeten wij bereid zijn te betalen', aldus Kaland.

Mevrouw Leyten kiest voor een meer politiek-inhoudelijke benadering. Zij pleit voor eerherstel van het primaat van de politiek. Nadat met de uitbouw van de verzorgingsstaat de politiek steeds meer invloed heeft afgestaan aan het bestuur en het ambtelijk apparaat, roept zij andermaal met haar omvangrijke en soms onduidelijke wet- en regelgeving een tegenkracht op; nu in de

vorm van de rechterlijke macht. Haar primaat, zo betoogt mevrouw Leyten, zal de politiek pas terugkrijgen als zij bereid is om te retireren en om de verantwoordelijke samenleving inhoud te geven. De overheid beperkt zich dan tot haar kerntaken. In ander verband had overigens ook de voormalige onderwijsminister Deetman er al op gewezen dat daarin de redding van de ministeriële verantwoordelijkheid is gelegen.¹

Het arsenaal aan hersteloperaties is met deze opties (referendum, dualisme, terugtrekkende overheid) zeker niet uitgeput. D'66 berijdt inmiddels weer een aantal stokpaardjes; de gekozen burgemeester, commissaris der koningin en minister-president, zelfstandige bestuursorganen, etc. Ook ideeën over een gemitigeerd districtenstelsel (evenredigheid per kiesdistrict) zijn in de loop van dit jaar weer uit de kast gehaald. De relatie tussen kiezer en gekozenen zou daarmee versterkt moeten worden. Regionaal brengen burgers hun stem uit op regionale kandidaten. En dat – zo is de verwachting – scheidt een band.

In dit nummer van Christen Democratische Verkenningen gaat mr. M. Nagel nader in op de voorstellen die Leyten en Kaland eerder deden. En alhoewel hij van beide auteurs vindt dat zij in goede richtingen wijzen, vreest hij dat zij geen afdoende oplossingen aandragen voor het probleem van de politieke vervreemding dat zich allerwegen aftekent. Slechts het referendum – over de vorm valt te redetwisten – verschaft burgers de mogelijkheid heldere en overzichtelijke keuzen te maken. Zonder die helderheid zal de politieke participatie niet wezenlijk toenemen, zo destilleer ik uit de bijdrage van Nagel. Toch zijn bij deze stelling mijns inziens grote vraagtekens te plaatsen. Ten eerste vanwege de met het referendum gemoeide politieke besluitvormingsprocedure zelf

1. Zie W.J. Deetman, 'De ministeriële verantwoordelijkheid, de afstand tussen norm en fictie', W.C.M. van Lieshout e.a., *Bestuur en meesterschap. Opstellen over samenleving, staat en sturing* (Den Haag 1988) 101-112.

en in de tweede plaats vanwege het gevaar dat juist het debat over procedures de eigenlijke oorzaken van de betreurdere vervreemding toedekt. En dat is niet zonder risico's. Zij blijven dan voortwoekeren

Het debat over de procedures kan de eigenlijke oorzaken van de vervreemding toedekken.

en hollen daarmee de vitaliteit van onze democratie nog verder uit. Deze stellingen vragen om argumenten.

Vertegenwoordiging

'Niet de majoriteit, maar de autoriteit' was een geliefde uitspraak van de erflaters van de christen-democratie. De christelijk geïnspireerde politici van weleer gaven daarmee aan dat het beginsel boven de gezagsdrager staat. Niet de opiniepeiling, niet het algemene rechtsbewustzijn, noch het wetspositivisme ('wat de in het zadel zittende bestuurder op een procedureel zuivere manier uit de hoge hoed tovert, is als zodanig legitiem'), of ook het gezamenlijke oordeel van volksrepresentanten kan ongeclausureerd het laatste woord hebben in een rechtsstaat. En ook formele besluitvormingsprocedures geven nooit uitsluitend over de legitimiteit van beslissingen. Dat wil echter niet zeggen dat de christen-democratie neutraal staat tegenover de inrichting van de besluitvorming. Zij kan zich niet afzijdig houden bij discussies over deze materie, omdat er hoge beginselen in het geding zijn. Het rapport 'Publieke gerechtigheid' van het Weten-

schappelijk Instituut voor het CDA somt so *wie* so vijf redenen op, op grond waarvan christen-democraten de democratisering van de rechtsstaat voorstaan. Zo gaat de cultuuropdracht om de schepping te beheren en in te richten, ook naar zijn politieke zijde, alle mensen aan. Verder zal het inzicht in de publieke gerechtigheidsnorm waarop de politiek-verantwoordelijken zich dienen te oriënteren, minder snel ontsporen als er sprake is van onderlinge correctie, zo men wil van intersubjectiviteit. Verder wijst het rapport op het belang van een veelzijdige representatie van rechtsbelangen in het parlement, van de consensusvormende waarde van de politieke dialoog en van de democratisch gewaarborgde verantwoordingsplicht van politici. Uit deze waarden leidt het rapport vervolgens een aantal criteria af waaraan politieke besluitvormingsprocessen zouden moeten voldoen. Te noemen zijn:

- politieke vraagstukken mogen niet geïsoleerd behandeld worden. Verantwoord handelen is altijd inclusief van aard. Dat wil zeggen dat de gevolgen van bepaalde politieke keuzen in afwegingen verdisconteerd moeten zijn;
- politieke gezagsdragers zullen regelmatig verantwoording af moeten leggen van hun daden en beslissingen;
- deze beslissingen zullen in open overleg tot stand moeten komen. Openbaarheid, discussie, de uitwisseling van argumenten, ondubbelzinnige en heldere normen zijn daarbij trefwoorden;
- de procedure zal een effectief en inzichtelijk beleid mogelijk moeten maken, niet te omslachtig mogen zijn en met het oog op de rechtszekerheid binnen redelijke termijnen besluitvorming mogelijk moeten maken.

Met deze ijkpunten in de hand gaat het rapport vervolgens in op de vraag of christen-democraten bij hun streven naar de democratisering van de rechtsstaat moeten kiezen voor vormen van directe participatie (hetzij via het volksinitiatief, hetzij via de volksraadpleging) of voor de meer indi-

recte parlementaire democratie. Die kwestie acht de onderhavige studie met name van zo groot belang, omdat sommigen in referenda een 'belangrijk middel zien om de politieke betrokkenheid van burgers een impuls te geven en de democratische basis van het beleid te versterken'.

Om een gedegen oordeel over het referendum te geven, zijn nadere afbakeningen onontbeerlijk. Het referendum moet op de keper beschouwd onderscheiden worden van:

- het plebisciet, waarbij een vertrouwensuitspraak over een persoon of groep en diens/hun politiek aan de orde is. Het gaat daarbij niet om het aannemen of verwerpen van een bepaald beleidsvoorstel;
- het volksinitiatief dat burgers het recht verleent voorstellen van wet (of verordeningen en dergelijke) te doen. Als de initiatiefvoorstellen aan bepaalde criteria voldoen (bijvoorbeeld voldoende getalsmatige ondersteuning) wordt het ter beoordeling aan de kiesgerechtigde burgers voorgelegd. Deze nemen een bindende beslissing.

In navolging van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet kan het referendum worden gezien als een methode die het burgers mogelijk maakt bepaalde voorstellen (meestal voorstellen van wet) hetzij vanwege de regering, hetzij na aanvaarding door het parlement aan een volksstemming te onderwerpen.² Het gaat hierbij om een volksraadpleging met een bindend advies.

De meest uitgewogen voorstellen om het systeem van de volksraadpleging in onze rechtsorde op te nemen, zijn in 1985 gekomen van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (de Commissie-Biesheuvel). Zij spreekt van een correctief facultatief wetgevingsreferendum met beslissende uitslag. De volksstemming is facultatief omdat niet automatisch elk door de Staten-Generaal aanvaard wetsvoorstel aan een referendum wordt onderworpen. Zij heeft

een correctief karakter omdat de uitslag van de raadpleging tot correctie van de beslissing van regering en parlement kan leiden. Om een zorgvuldig gebruik van de volksraadpleging te garanderen wenste de commissie de initiatieven te clausuleren. Zo zou slechts tot een raadpleging mogen worden overgegaan zodra vele tienduizenden een verzoek tot het houden van een referendum doen. Bovendien zouden de voorstellen geen betrekking mogen hebben op onder meer het koningschap, het Koninklijk Huis, en de uitvoering van internationale verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Een meerderheid zou om een wetsvoorstel te kunnen verwerpen minimaal moeten bestaan uit dertig procent van alle kiesgerechtigden. (Stel dat er een opkomstpercentage is van 50% en het wetsvoorstel wordt met een meerderheid van 28% afgewezen, dan heeft deze uitslag toch geen corrigerende gevolgen. De drempel van 32% van al degenen die naar de stembus hadden kunnen gaan is dan immers niet gehaald.)

Na deze korte schets van mogelijkheden om de burgers intensiever bij het politieke bedrijf te betrekken – er zijn nog vele andere varianten bedacht – is het tijd om het referendum met de eerder genoemde criteria te confronteren. Opnieuw fungeert het rapport over de visie op de overheid daarbij als gids. Confrontatie levert het volgende beeld op.

- De volksraadpleging zal tot een vertraagde invoering van wetten leiden. In spoedeisende gevallen is dat zonder meer nadelig. Speciale procedures kunnen daar eventueel een mouw aan passen. Ernstiger is echter dat er schadelijke patstellingen en impasses kunnen ontstaan na correctie van de zijde van het volk. De regering kan weigeren een reeds parlementaire wet in te trekken. Nieuwe verkiezingen hoeven dan geen

2. *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Den Haag 1971) 159.

oplossing te betekenen. Voor regeringsfracties kan het voortzetten van een coalitie bepaald oninteressant en zelfs ongewenst worden als de beleidsinbreng die voor hen wezenlijk was, wordt geblokkeerd. (Bijvoorbeeld de Wet aanpassingsmechanismen, die de koppelingen tussen het niveau van de uitkeringen en de loonontwikkelingen regelt.)

- Wetten (of verordeningen) kunnen maar zelden los van en zonder samenhang met andere beleidsopties en -resultaten op hun merites worden beoordeeld. Zij zijn in de regel niet geïsoleerd te benaderen. De volksraadpleging gaat al snel aan deze samenhang voorbij. Beleidsonderdelen worden uit hun context gelicht, zodat het bepaald niet denkbeeldig is dat regering en parlement, zich na het afblazen van een wet – als resultante van een referendum – geconfronteerd zien met een gehavend beleidspakket. ‘One vote for one issue’ staat borg voor versplintering. Of zoals W.L. Zielhuis ooit in Bestuursforum opmerkte: ‘Zelfs een schijnbaar eenvoudige vraagstelling als het al dan niet afschaffen van de hondenbelasting kan niet met een eenvoudig ja of nee beantwoord worden, maar kent (vanwege de samenhang met de overige – hier gemeentelijke – uitgaven, A.K.) minstens vijf en waarschijnlijk zelfs meer antwoorden.’³
- Standpunten en besluiten van politieke partijen en Kamerfracties zijn openbaar toegankelijk, vatbaar voor tegenspraak, kritiek en correctie. Alarmerende gevolgen van beslissingen hebben over het algemeen electorale repercussies. Er is sprake van een verantwoordingsplicht en van een aanwijsbare verantwoordelijk ‘instantie’. Bij de volksraadpleging ligt dat anders. (Om van het volksinitiatief maar niet te spreken.) Wordt een wet door het volk weggestemd dan kunnen bewindslieden, noch het parlement, noch de politieke partijen, maar ook niet ‘het volk’ daarvoor ooit nog ter verantwoording worden geroepen. Feitelijk is

er namelijk sprake van anonieme besluitvorming.

Het is op grond van deze argumenten dat vanuit christen-democratisch inzicht – waarin zoveel nadruk wordt gelegd op een verantwoorde, dat wil zeggen integrale be-

Het volk kan voor de gevolgen van een referendum nooit ter verantwoording worden geroepen.

sluitvorming, op het evenwicht van rechten en plichten en op de verantwoording jegens derden – gekozen moet worden tegen het opnemen van direct-democratische elementen in het parlementair-democratische stelsel. Alleen in een strikt representatief stelsel kan zich een evenwichtig, uitgebalanceerd en samenhangend beleid uitkristalliseren. Een beleid dat het resultaat is van een publiek, openbaar debat. Een beleid waarvoor de architecten (periodiek) ter verantwoording worden geroepen, omdat zij niet in de luwte van de anonimiteit, maar voor het oog van alle betrokkenen en geïnteresseerden, hun afwegingen kracht bijzetten.

Het is echter overduidelijk dat met deze stellingname nog geen suggesties zijn gedaan die het democratisch draagvlak van het overheidsbeleid kunnen verbeteren. Toch zijn die nodig. Die noodzaak is juist de oorzaak van het debat over de herziening van de democratische besluitvor-

3. W.L. Zielhuis. Over het referendum. *Bestuursforum* juli/augustus 1985, 223.

ming. Daarom hieronder nog een enkele suggestie.

Dualisme

Voor- en tegenstanders van de invoering van de volksraadpleging delen over het algemeen de zorg over ontwikkelingen die onze democratie onder druk zetten. Opkomstcijfers bij verkiezingen, of het nu om de Europese of om de gemeenteraadsverkiezingen gaat (regionale nabijheid speelt kennelijk een ondergeschikte rol) lopen terug, de omvang van het ledental van politieke partijen schrompelt in en de actieve deelname aan partij-politieke activiteiten concentreert zich bij een wel zeer kleine minderheid van het volk. Over oorzaken en oplossingen lopen de meningen uiteen, maar een debat daarover is zonder meer zinvol. Met het zomernummer van Christen Democratische Verkenningen is daarvoor een aanzet gegeven. En een goede ook. Terecht verwachten de auteurs die zich over dit vraagstuk buigen niet alle heil van de overheid en van wetswijzigingen die ons staatkundig bestel op onderdelen herijken. Een dergelijke benadering past teveel bij het ethos dat de christen-democratie in elk geval al een decennium lang, bestrijdt: het afschuiven van problemen naar de overheid. De heer Kaland wijst terecht op de eigen verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers door te pleiten voor een krachtiger dualistische opstelling. Toch past daarbij een kanttekening. Een nostalgisch terugzien naar een vermeend krachtig dualistisch bestel van weleer (de negentiende-eeuwse idee van het parlement als genootschap van vertegenwoordigers zonder partijbinding en zonder bindende vertrouwensrelatie met de regering) is niet zo zinvol. Ook al niet omdat het parlement zich in het verleden vooral tot taak stelde klassieke vrijheidsrechten tegenover de regering te verdedigen. Naar moderne sociaal-rechtsstatelijke opvattingen vergen echter juist deze vrijheidsrechten een actief, ondersteunend overheidsbeleid. Het parlement, dat deze rechten

moet beschermen, committeert zich uit dien hoofde met het instrumentele overheidsoptreden en ziet zich genoodzaakt mee te denken over de samenhang van dit beleid, mede in relatie tot de wensen van de coalitiepartners. Regeerakkoorden komen dan ook vooral op initiatief van de samenwerkende fracties tot stand. En de samenhangende afspraken hebben dan ook niet zozeer een disciplinerende alswel een verantwoordelijkheid-bevorderende functie.

Een en ander neemt echter niet weg dat fracties helder(der) zouden moeten zijn over de verhouding tussen de door hen geaccordeerde beleidsvoorstellen, de eigen politieke wensen en het compromis-karakter van beslissingen. Dat schept duidelijkheid voor de kiezers. In dat opzicht valt er – ook in christen-democratische kring – nog veel te verbeteren. Compromissen moeten als zodanig benoemd worden. De politieke helderheid is er niet mee gediend als fracties en politieke partijen de indruk wekken dat zij zich volledig vereenzelvigen met de onderhandelingsresultaten. (Tenzij uiteraard de dialoog tot een compromis leidt dat op een hoger plan staat dan de aanvankelijk ingenomen standpunten. En dat kan. Niemand heeft de wijsheid in pacht.)

Behalve een grotere openheid op dit front is het ten tweede nodig dat politieke partijen zich intensief beraden op de eigen posities. Zij zouden meer dan in het verleden via partij-politieke activiteiten burgers moeten mobiliseren, de interne partij-democratie moeten optimaliseren, eventueel de band met de regio's – via onder andere kandidaatsstellingsprocedures – aan kunnen halen, moeten waken voor een partij-politieke nomenclatuur en de vorming van het kader intensief ter hand moeten nemen. (In dat opzicht heeft het CDA de afgelopen jaren overigens zeker goed gepresteerd. Intensieve discussies vonden plaats. Regelmatig zijn regionale bijeenkomsten van de grond getild.)

Toch kan het ook daar niet bij blijven.

Trefzeker wijst mevrouw Leyten op het enorme gevaar dat de echte besluiten niet meer door partijen en hun fracties (in samenspel met de regering) genomen worden, maar door de overheidsbureaucratie en – in toenemende mate – de rechterlijke colleges. Dat manco heeft alles te maken met de onevenwichtige verhouding die zich langzaam is gaan aftekenen tussen overheidsbestuur enerzijds en parlement en politieke partijen anderzijds. De beleidsvoorbereiding en – in het meest positieve geval – het opstellen van beleidsalternatieven vinden bijna exclusief plaats door geprofessionaliseerde amtelijke staven. (Of – vooral tijdens de laatste jaren – door tijdelijke externe adviescommissies.) De fracties in de Kamers kunnen daarop vaak slechts reageren. Voor het doordenken en ontwikkelen van beleidsalternatieven is over het algemeen geen ruimte of draagvlak.

De derde opdracht is daarom om deze tendens om te buigen, zodat het zwaartepunt van het politieke handwerk weer verschuift naar de fracties en de politieke partijen. Meer dan ooit is het nodig om de voorwaarden te creëren voor een bloeiende parlementaire democratie en de politieke ideeënvorming meer een zaak van laatstgenoemden te maken. Voor het beleidsrelevante wetenschappelijke onderzoek zijn de wetenschappelijke instituten geschikt, in de partij-democratie ingebedde instanties. Brede partij-politieke discussies verschaffen de burgers, in hun rol van partij-lid, de mogelijkheid zich intensief en effectief met politieke beslissingen en afwegingen bezig te houden (Burgers moeten reëel kunnen kiezen, zeggen de voorstanders van een referendum. Jawel, maar dat gebeurt niet alleen in het stemlokaal. Wie zo over onze democratie denkt, houdt er schrale politieke denkbeelden op na.) De resultaten van de gedachtenwisseling, de resoluties en besluiten van partijraden zullen doorwerken in de verkiezingsprogramma's en daarmee (hopelijk) in de regeerakkoorden. Natuurlijk

houden regering, parlement, politieke partijen en wetenschappelijke bureaus overigens elk hun eigen verantwoordelijkheid. Maar de verschuiving van het bovengenoemde zwaartepunt is mijns inziens een *conditio sine qua non* voor een vitale parlementaire democratie. Er moet voor worden gewaakt een staatkundig bestel in het leven te roepen, waarin omvangrijke ambtelijke apparaten *de facto* een beslissende betekenis krijgen.

Tenslotte blijft ook dan een duidelijke oriëntatie van de overheid op haar kerntaken van eminent belang. Alleen op die manier zijn de voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving te creëren en is een omvangrijke 'bestuurswetgeving' (het bestuur gehuld in de jas van de beleidsuitvoerder) te vermijden.

Afronding

De politieke democratie kampt met draagvlakproblemen. De opkomst bij verkiezingen loopt gestaag terug en dat baart zorgen. Toch is dat verschijnsel 'slechts' uiting van een dieperliggend probleem. Bij het sleutelen aan verkiezingsprocedures loopt men het risico zich overwegend op symptomen te richten. Van groter belang is de relatie tussen de wetgevende en uitvoerende macht en de plaats van de politieke partijen in het politieke spectrum. Om het primaat van de politiek en de 'voorrang van de wet' te herstellen (ten opzichte van met name de beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende overheidsbureaucratie) is het nodig dat de overheid zich op haar kerntaken gaat richten, ruim baan schept voor de verantwoordelijke samenleving en de beleidsinhoudelijke rol van politieke partijen en de volksvertegenwoordigers wordt opgewaardeerd. Dan wordt het deelnemen aan partij-politieke activiteiten weer een wervender aangelegenheid. Politieke participatie behelst op de keper beschouwd immers meer dan het anoniem invullen van een verkiezingsbiljet. (Hoe waardevol en onmisbaar dat ook is.)