



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Tweeërlei ministerraad. Over besluitvorming in Nederlandse kabinetten
Hoogerwerf, A.

Citation

Hoogerwerf, A. (1990). Boekbespreking van: Tweeërlei ministerraad. Over besluitvorming in Nederlandse kabinetten. *Acta Politica*, 25: 1990(3), 367-370. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449835>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449835>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

daaropvolgende hoofdstuk van Smoker. Hij meent dat noch modelbouw op basis van de veronderstellingen van Richardson, noch de modellen die van de veronderstelling van rationeel keuzegedrag uitgaan, tot bevredigende resultaten hebben geleid. In tegenstelling tot Intriligator en Brito meent Smoker nieuwe wegen in te kunnen slaan door te putten uit de literatuur over 'artificial intelligence'. De bijdrage van Senghaas is teleurstellend. Op stellige toon, in gekunsteld en weinig helder taalgebruik, en daardoor oncontroleerbaar, zet hij uiteen dat de wapeningswedloop tussen de supermogendheden 'essentially inner-directed' is. Reeds de openingszin van zijn hoofdstuk wordt door de actualiteit gelogenstraft: 'The political elites in East and West have pursued their strategy of détente only in conjunction with a policy of unceasing armamentism'. Deze bewering is misschien ook voor het verleden onjuist. De actuele ontwikkeling in de Russisch-Amerikaanse relatie is in strijd met het zo stellig geponeerde primaat van de 'internal factors'. Het einde van de Koude Oorlog is immers ingeluid door de Sovjetunie, door de wens van de huidige leiding van het land zich van een maffia-achtige organisatie op te werken tot een regering van nette heren en geslaagde zakenlieden, en zo de schade aan de eigen samenleving, die hun voorgangers eerder met veel geweld veroverden en deels ook vernietigden, te kunnen herstellen. Op deze wijze hopen zij de internationale concurrentiestrijd te kunnen bijbenen. De Verenigde Staten hebben met dit plotselinge einde van de Koude Oorlog niets van doen gehad. Maar de wapeningsuitgaven in de westelijke wereld gaan *als reactie* wel drastisch naar beneden. Alle onderdelen van Senghaas' betoog, zoals 'interne' versus 'externe' 'impulses to armaments', zijn hem reeds enkele tientallen jaren geleden voor het eerst uit de pen gevloeid.

Deel II gaat over 'technological dynamics'. Een bijzonder boeiend hoofdstuk is de verhandeling van Wilhelm Agrell, 'The bomb that never was: the rise and fall of the Swedish nuclear weapons program'. Zoals vele kleinere landen in Europa, waaronder ook ons eigen land, heeft Zweden een 'nuclear weapons program' gehad. Het feit dat de programma's van de kleinere landen niet van de grond zijn gekomen is minder interessant dan het voornemen dat zich manifesteerde. Anders dan in Nederland, waar het parlement in 1939 door de regering Colijn buiten de aanschaf van uraniumoxide, en na de oorlog door Van Kleffens buiten de thorium-overeenkomst met de VS, is gehouden, lijkt in Zweden het parlement in een vroegtijdig stadium te zijn ingeschakeld bij het nucleaire onderzoek, zij het met uitzondering van de militaire kant van het program.

Een degelijke bijdrage in dit deel van het boek is voorts de studie van Albrecht over de rol van 'Research & Development' als aanjager van de wapenwedloop. De auteur begint met een poging de schade te herstellen die Senghaas in het denken over de wapeningswedloop heeft aangericht: 'the confrontation of "internal" and "external" direction may be helpful, also because of the fine moralistic undertone involved; but such a simplistic classification is doomed to fail (...)'. Albrecht werpt zelfs de vraag op of wel sprake is geweest van een wapenwedloop tussen de supermogendheden.

Ook het derde en laatste deel, 'Political dynamics' heeft sterkere en zwakkere

bijdragen. Het bevat verhandelingen over 'militarisme en kapitalisme' (Geyer), gevolgd door een kritiek van Mjøset op Geyers bijdrage, een hoofdstuk over wapenaccumulatie in de Sovjetunie en de Volksrepubliek China (Jacobson), een goed opstel van Väyrynen over een mogelijk verband tussen lange economische golven, machtsvergangen en wapenaccumulatie, en een overzicht van Wiberg over het onderzoek naar relaties tussen oorlog en bewapeningswedloop op het niveau van landen, paren van landen en het internationale stelsel (met merkwaardigerwijs de regio als een lege cel) dat me bijzonder nuttig lijkt. Het boek besluit met een kort essay van Intriligator en Brito over de toekomst van de wapenwedloop. Nu de wapeningswedloop tussen de supermogendheden in wederzijdse afschrieking is geëindigd en nu ook op politiek niveau wordt afgeremd, werpen bij de vraag op welke andere actoren aan een wapenwedloop zouden kunnen beginnen. Zij noemen vier groepen landen: de kleinere kernmogendheden, potentiële prolifererders, 'Newly Industrializing Countries' en sommige landen in de Derde Wereld. De toekomst ziet er volgens de auteurs niet opgewekt uit. Men zou hun boodschap kunnen samenvatten door de stelling die zij voor nieuwe prolifererders in petto hebben: 'enough weapons to strike, but not enough to deter'. Zij wijzen onder andere op de verleiding van pre-emptie waaraan deelnemers aan nieuwe wapenwedlopen worden blootgesteld door de kwetsbaarheid van wapens bij geringe aantallen daarvan.

H. W. Houweling

R. B. Andeweg, **Tweeërlei ministerraad: Over besluitvorming in Nederlandse kabinetten, (oratie)**, Rijksuniversiteit te Leiden, 1989.

Oraties kunnen worden gewijd aan een overzicht van een vakgebied, een onderzoeksprogramma, een bepaald theoretisch of methodisch probleem, een maatschappelijk vraagstuk of een verslag van een bepaald onderzoek. Andeweg heeft ervoor gekozen zijn oratie als hoogleraar in de empirische politicologie in Leiden hoofdzakelijk te wijden aan enige resultaten van zijn onderzoek naar de Nederlandse ministerraad. Daarbij baseert hij zich op notulen van de ministerraad van 1945 tot en met 1968 en op vraaggesprekken met 78 oud-ministers uit de naoorlogse periode. Zijn doel is 'een beeld... te schetsen van het collegiaal besluitvormingsproces binnen de ministerraad' (p. 3).

Het tot nu toe overheersende beeld is volgens de auteur dat de besluitvorming uit het kabinet als college ofwel is weggezogen naar boven, naar de minister-president, ofwel is weggelekt naar beneden, naar allerlei formele en informele onderraden. Een politicoloog als Blondel is zelfs van mening dat werkelijk collectieve besluitvorming in een ministerraad structureel onmogelijk is. Want collectieve besluitvorming zou pas relevant worden wanneer er binnen het college verschil van inzicht bestaat. Maar om te overleven, zou een kabinet interne conflicten zoveel mogelijk moeten vermijden. In plaats van een besluitvormende functie zou

een ministerraad daardoor slechts de functies vervullen van schouwtoneel voor een ritueel, van het legitimeren van beslissingen van kleinere groepen en van arbitrage in competentiegeschillen tussen ministers.

Andeweg stelt daartegenover dat de ministerraad in Nederland meer dan die in veel andere landen vergadert en wel degelijk nog steeds ook een besluitvormend college is (p. 6). In 1968 viel 21 procent van de beslissingen anders uit dan aanvankelijk was voorgesteld. Uiteraard waren niet alle amendementen van even groot gewicht, maar dergelijke cijfers geven volgens Andeweg toch voldoende reden om vol te houden dat de huidige grondwetsbepaling dat 'de ministerraad beaardslaat en besluit over het algemeen regeringsbeleid' in ons land nog niet tot het sprookjesrecht behoort (p. 8). Deze conclusie lijkt mij voorbarig, zolang niet vast staat dat de agendapunten inderdaad 'het algemeen regeringsbeleid' betroffen. Volgens mijn onderzoek onder de politiek-bestuurlijke elite, gerapporteerd in *Vanaf de top gezien* (p. 223-236), noemt 48% als probleem rond de besluitvorming in de ministerraad dat er te weinig aandacht voor hoofdlijnen is en 50% dat er te weinig coördinatie is. Men spreekt van 'ommuurde tuintjes bewerken', van 'mekaar vliegen afvangen' en van 'de betrekkelijke trivialiteit van het kabinetsbeleid'. Men zegt dat de ministerraad in feite meer functioneert als een vastlegger van besluiten van individuele ministers dan als een collegiaal bestuur. Dit verschil in optiek kan samenhangen met het feit dat Andeweg alleen oud-bewindslieden interviewde, terwijl ik met zittende bewindslieden, topambtenaren, vooraanstaande Kamerleden en topadviseurs heb gesproken.

Als factoren die de mate van collegiale besluitvorming in Nederland vergeleken met andere landen in positieve zin beïnvloeden, noemt Andeweg de beperkte omvang van onze ministerraad en de cultuur van de op overeenstemming gerichte democratie ('consensual democracy'). Het gedrag van ministers in de ministerraad tracht de auteur, in aansluiting op het 'new institutionalism' (March en Olsen, Scharpf, Shepsle), echter vooral te verklaren uit het institutionele karakter ervan.

Ministers zijn in de ministerraad tegelijkertijd vertegenwoordigers van een departement en van een politieke partij, zoals Van den Burg al in 1971 in *Acta Politica* heeft opgemerkt. De vraag is dan hoe die twee, door Andeweg als 'centrifugaal' betitelde, krachten van departement en politieke partij zich in de collectieve besluitvorming tot elkaar verhouden. Al te kras stelt Andeweg dat in onze ministerraad tot voor kort slechts één van de twee centrifugale krachten de besluitvorming beheerste. 'De ministerraad opereerde vooral als een haast apoliteek college van departementshoofden' (p. 15). Dit bracht volgens hem mee dat ministers slechts aan de beraadslagingen deelnamen wanneer hun departement belang had bij het agendapunt. Dit zogenaamde non-interventiebeginsel werd blijkens een analyse van de notulen van 1968 echter ook toen reeds met de voeten getreden. Bij de helft van de ministers had een kwart tot de helft van de discussiebijdragen niet, op hun eigen portefeuille betrekking. Eén van hen, Marga Klompé, werd daarom door een collega zelfs verrijkt met de titel van 'OL Vrouwe van Altijd Durende, maar niet Altijd Gewenste Wijsheid'.

In die jaren begon een proces op gang te komen dat Andeweg aanduidt als de

partijpolitieke kolonisatie van het kabinet. Dit proces hield verband met de groei van de politieke recrutering van bewindslieden, de rol van het regeerakkoord en het partijpolitieke vooroverleg voor de ministerraad. De conclusie van de auteur is dat de ministerraad in feite niet één institutie vormt, maar twee verschillende instituties in één lichaam herbergt: een interdepartementaal college en een coalitie van politieke partijen (p. 24, 25). Deze twee instituties hebben elk verschillende spelregels, verschillende standaardprocedures, verschillende pikordes en verschillende methoden van conflictoplossing. 'Sectorale belangen en politiek-ideologische waarden hebben beide een legitieme plaats in het besluitvormingsproces, maar stellen daaraan verschillende eisen' (p. 28). Die ontwikkeling tot een dubbele institutie kan een bedreiging voor het collegiale bestuur vormen, wanneer de schakelmechanismen tussen beide instituties haperen. Het meeste werk voor verder onderzoek ligt volgens Andeweg dan ook op het terrein van de relatie tussen beide instituties die de ministerraad herbergt.

Ik heb deze goed leesbare en tot nadenken prikkelende oratie met plezier gelezen, omdat zij een waardevolle aanvulling op de te schaarse politicologische literatuur over de ministerraad vormt. Daarnaast riep zij bij mij ook een aantal vragen op. De ondertitel 'Over besluitvorming...' en het woord 'besluitvormingsproces' in de doelstelling worden in deze oratie niet echt waargemaakt, want keuzen van de actoren tussen alternatieven komen nauwelijks aan de orde. De tekst gaat in feite vooral over de ministerraad als – in de woorden van de auteur – een combinatie van twee instituties. Of het woord instituties hier overeenkomstig het sociaal-wetenschappelijk spraakgebruik is gebezigd, valt te betwijfelen. Analytisch gezien, verdient het wellicht de voorkeur te zeggen dat de ministers in de ministerraad verschillende rollen vervullen, waaronder die van beleidsvoerder (of woordvoerder?) van een departement en van een politieke partij. De ministerraad als zodanig vervult verschillende functies, waaronder die van het nemen van bepaalde besluiten en het min of meer coördineren van het beleid van verschillende departementen en verschillende politieke partijen.

De wijze waarop deze processen binnen de ministerraad verlopen, hangt af van de doeleinden, informatie en macht van de ministers en die van hun departementen en Kamerfracties. Andeweg neemt terecht afstand van een al te eenzijdige accentuering van informatie of macht van de actoren (p. 11, 12), maar schenkt aan het belang van deze factoren en aan doeleinden verder te weinig aandacht.

Overigens kan men zich ook afvragen of het niet te eenzijdig is om de departementen en de politieke partijen ten opzichte van de ministerraad slechts als centrifugale krachten te beschouwen. Departementen kunnen onder andere via de onderraden ook middelpuntzoekend werken. Iets dergelijks geldt voor de afzonderlijke ministers via het partijpolitieke vooroverleg.

Aan het slot van zijn oratie stelt Andeweg dat de politicologie als gevolg van het behaviorisme lijdt aan twee eenzijdigheden, die hij betitelt als atomisme en inputisme. Het antwoord daarop zoekt hij in bestudering van politieke gedrag binnen politieke instituties. Andeweg gaat helaas voorbij aan het duidelijkste antwoord dat tot nu toe in de politicologie op de door hem genoemde ismen is gege-

ven, namelijk het onderzoek naar inhoud, processen en effecten van beleid, ook wel aangeduid als de beleidswetenschap. Zo riep deze boeiende oratie bij mij niet alleen conceptuele en theoretische vragen op, maar ook de behoefte aan een meer open communicatie tussen de deelgebieden van de politicologie.

A. Hoogerwerf

Ter recensie ontvangen publikaties

De redactie kan zich door gebrek aan plaatsruimte gedwongen zien niet alle ontvangen publikaties te doen recenseren en behoudt zich het recht voor uit onderstaande lijst indien nodig een keuze te maken. Daarbij zal voorrang worden gegeven aan Nederlandse politicologische publikaties en aan werken die voor de politicologen in het algemeen van belang zijn.

- Aarts, C.W.A.M., *Bodemverontreiniging en collectieve actie* (Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente), Enschede 1990.
- Andweg, R.B., *Tweeërlei ministerraad* (Rijksuniversiteit te Leiden), Leiden 1989.
- Backhaus, J.G., *De financiering van de welvaartsstaat. Een dogmenhistorische beschouwing* (Rijksuniversiteit Limburg), Maastricht 1990.
- Bader, V.M., en A. Benschop, *Sociale ongelijkheid en collectief handelen* (Wolters-Noordhoff) Groningen 1988.
- Baehr, P.R., *Mensenrechten* (Boom), Meppel/Amsterdam 1989.
- Bailey, C.J., *The US Congress* (Basil Blackwell), Oxford/New York 1989.
- Bax, C.J. e.a. (red.), *Universaliteit van Grondrechten* (Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam 1989.
- Becker, J.W., *Reacties op werkloosheid* (Samsom), Alphen aan den Rijn 1989.
- Bertrand, M., *The third generation world organization* (Martinus Nijhoff Publishers), Dordrecht.
- Beus, J.W. de, *Markt, democratie en vrijheid. Een politiek-economische studie* (W.E.J. Tjeenk Willink), Zwolle 1989.
- Bosmans, J., *Staatkundige vormgeving in Nederland. Deel II: de Tijd na 1940* (Van Gorcum), Assen/Maastricht 1990.
- Braak, H.J. van de, *Economische sociologie* (Van Gorcum), Assen/Maastricht 1988.
- Braam, G.P.A., *Bestuursociologie. Mensen, groepen en openbaar bestuur: een inleiding* (Samsom Uitgeverij), Alphen aan den Rijn/Brussel 1988.
- Charmant, H., en P.B. Lehning, *Afscheid van de verlichting. Liberalen in verwarring over eigen gedachtegoed* (Donner), 1989.
- Chubb, J.E., en P.E. Peterson, *Can the government govern?* (The Brookings Institution), Washington 1989.
- Claessen, P.D.A., *Beleidsvrijheid in het medebewind. Over de vrijheid van gemeenten en provincies bij de uitvoering van wetgeving* (VUGA), 's-Gravenhage 1989.