



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: De heerschappij van de ministerraad

Putten, J. van

Citation

Putten, J. van. (1970). Boekbespreking van: De heerschappij van de ministerraad. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(2), 222-224. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451223>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451223>

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

BOEKBESPREKINGEN

MAARSEVEEN, H. TH. J. F. VAN, *De heerschappij van de ministerraad*. 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij) 1969. - 62 p.

De rede waarmee mr. H. Th. J. F. van Maarseveen in januari zij ambt van gewoon hoogleraar in het staats- en bestuursrecht aan de Nederlandse Economische Hogeschool aanvaardde, is een voor politicologen en juristen interessant fenomeen. De rede heeft als titel 'De heerschappij van de ministerraad'. Van Maarseveen beoogt met het woord heerschappij aan te duiden 'een samenstel van bevoegdheden die inhoudelijk zijn, feitelijk waar en als zodanig worden aanvaard door de rechtsovertuiging'. Hij stelt dat in ons land de ministerraad de heerschappij uitoefent, met andere woorden de ministerraad heeft de hoogste bevoegdheid tot staatsbewindvoering.

Met een dergelijke stelling wordt meteen al een flinke knuppel geworpen te midden van de hoenders die toegewijd vasthouden aan het begrip 'regering', waaronder sinds lang koningin en ministers worden verstaan. Van Maarseveen werpt de knuppel met kennelijk genoegen. 'Het verschil tussen monarchie en republiek is in onze tijd tot een aantal minder belangrijke nuances ingeschrompeld'. En: 'Afschaffing van de monarchie behoeft niet te betekenen dat een nieuw ambt of orgaan in het leven zou moeten worden geroepen'. En: 'Een werkelijk hard argument om zich voorstander van de vaderlandse monarchie te verklaren acht ik het economisch motief'. Met dit laatste wordt dan bedoeld dat Nederland voor een jaarlijks bedrag van plm. 15 miljoen internationaal een dagelijkse publiciteit en daarmee bekendheid en goodwill verwerft, die zonder koningschap niet voor een veelvoud van dat bedrag zou zijn te behalen...

Dergelijke uitlatingen zijn typerend voor Van Maarseveens wijze van benaderen. Hij blijft in de eerste plaats jurist — hij voert ook voor een jurist deugdelijker gronden aan om te onderstrepen dat de koning in beginsel buiten de zaken staat, namelijk de koninklijke onschendbaarheid — maar heeft gelijktijdig een open oog voor de politieke en sociale werkelijkheid achter de formele regels en laat meermalen deze werkelijkheden zwaarder gelden dan het officiële voorschrift.

Maar als men wil volhouden dat de heerschappij bij de ministerraad berust, heeft men niet alleen af te rekenen met de koning, (per slot van rekening was dat al gebeurd), maar ook met andere overheidsorganen die bevoegdheid tot bewindvoering bezitten. Van Maarseveen beperkt zich tot twee: de rechter en het parlement. Hij laat zich bij zijn keuze leiden door de rol die de trias politica in het denken over het staatsrecht nog steeds speelt, een rol overigens die hij hoogst ongelukkig vindt en die hij juist door het kiezen van deze twee voorbeelden verder wil uithollen.

Wat de rechter betreft erkent hij, dat diens onafhankelijkheid vaststaat, evenals de afwezigheid van enigerlei hiërarchieke ondergeschiktheid voor het doen en laten, maar zij doen niet af aan de gegevenheid dat de rechter dient te handelen volgens de wet. 'En het is op dit punt dat de rechter ingepast is in het totale staatsapparaat en directieven heeft te volgen'.

Wet is ondenkbaar zonder parlement, maar ook hiermee weet Van Maarseveen raad: 'Op te merken valt dat de positie van het parlement geheel en al bepaald wordt door zijn relatie tot de ministers. Zelfstandige taken heeft het niet. Het is gebleven wat het in 1814 werd: een vertegenwoordiging van de bevolking bij het hoogste staatsgezag'. En verder: 'Niet valt te ontkennen dat de ministerraad als orgaan een staatsrechtelijke positie inneemt die domineert over die van het parlement'.

Als in deze laatste zin niet het veilige woord 'staatsrechtelijk' voorkwam, zou men zich kunnen verbazen over de vanzelfsprekendheid waarmee Van Maarseveen het parlement naar de tweede plaats verwijst. Afgezien daarvan is voor verbazing wel enige grond, bijvoorbeeld als men leest: 'De mogelijkheid om de leden van de raad tot heengaan te dwingen brengt in dit beeld geen verandering. Kabinetwisseling bevestigt integendeel de leidende positie van de raad, het orgaan krijgt een andere samenstelling, zijn bevoegdheden blijven dezelfde.' Dit is immers geen argument; het gaat ook op voor het parlement, zelfs voor de koning: de koning is dood, leve de koning!

Juist nadat de lezer is opgewarmd door provocerende uitspraken over de monarchie, moet hij hier een anticlimax beleven: een betoog waarin de jurist het dualisme zal missen, een uiteenzetting bij het lezen waarvan de politicoloog — en natuurlijk niet alleen hij — de vele kabinetcrises aan zijn geestesoog voorbij ziet gaan, de vele botsingen waarbij kabinetten het onderspit moesten delven voor het parlement en gingen.

Nu kan mogelijk daartegen worden ingebracht dat een staatsrechtgeleerde aan dergelijke nachtmerries geen boodschap heeft, maar hij lokt ze wel uit wanneer hij het weinig bepaalde begrip heerschappij hanteert. Het lijkt bepaald de moeite waard, daarbij nader stil te staan.

Want wat is nu precies de heerschappij van de ministerraad? Er is geen formele rechtsregel die de ministerraad zonder meer de hoogste bevoegdheid tot staatsbewindvoering toekent. Er is allerminst een krachtig ontwikkeld rechtsgevoel dat de heerschappij van de ministerraad als uitgemaakte zaak aanvaardt. Het parlement weigert een tweede viool te spelen, herziet bijna koortsachtig zijn werkwijzen, schikt zich meermalen mokkend en rebelleert als de frustaties te groot worden. Partij en kiezers vallen in elkaar bestrijdende groepen uiteen. Voorstanders van rechtstreekse verkiezing van de minister-president zullen mogelijk Van Maarseveens betoog aanvaarden, voorstanders van versterkt monisme — waartoe Van Maarseveen zich in zekere zin toch ook moet rekenen, gezien zijn voorkeur voor de benoeming (voordracht) van de ministers door en uit het parlement en voor een combinatie van het ministerschap met het kamerlidmaatschap — zullen nog wel eens diep bij zichzelf te rade willen gaan of zij de heerschappij van de ministerraad volgens Van Maarseveens omschrijving kunnen aanvaarden.

Hiermee wil gezegd zijn, dat het hanteren van het begrip heerschappij in deze zin een hachelijke zaak is. Het staat op gespannen voet met zowel de staatsrechtelijke als de politieke werkelijkheid. Het lijkt hooguit een projectie van wat men wellicht zou wensen: een ministerraad die met wijsheid het land bestuurt, gedragen door het vertrouwen van het parlement dat de ministers heeft aangewezen, en van de kiezers die de parlementariërs afvaardigden in de zekerheid dat deze in hun geest de ministers zouden voordragen. De werkelijkheid is helaas niet zo. Indien het wenselijk was, van de geijkte paden af te wijken — en dat is het zeker —, zou het bezigen van meer omlijnde begrippen als invloed, macht en gezag dan niet verkieslijker zijn geweest?

Intussen doet dit aan de waarde van Van Maarseveens oratie nauwelijks iets af. Het is al herhaaldelijk opgemerkt: over de ministerraad weten wij veel te weinig. Van Maarseveens rede voorziet in zoverre in een grote behoefte, dat zij in kort bestek een grote hoeveelheid informatie over dit college verschaft. Deze informatie is vooral verwerkt in de vele aantekeningen die aan de uitgesproken tekst zijn toegevoegd.

Aandacht wordt ondermeer geschonken aan het ontstaan van kabinetten, aan de positie van de minister-president (onder meer in vergelijking met die van een aantal buitenlandse kabinetleiders), aan de positie van de staatssecretarissen, aan de taakverdeling tussen de raad en de z.g. onderraden, aan de onderwerpen

die de raad pleegt te behandelen, de besluitvaardigheid, de agenda, het secretariaat, de relatie tot de departementen.

Van Maarseveen oordeelt er positief over dat de bevoegdheden van de ministerraad door een college worden uitgeoefend. Het is naar zijn mening de verdienste geweest van de ministerraad in de laatste decennia, dat men heeft gepoogd de ernstige nadelen van het collegiaal beraad te ontgaan. De ministerraad werkt hoogst efficiënt.

Daartegenover staan verschijnselen die Van Maarseveen ook signaleert, zonder er evenwel conclusies aan te verbinden ten aanzien van de heerschappij van de ministerraad: 'De procedures die tot besluitvorming leiden, verzekeren evenwel onvoldoende degelijkheid en veelzijdigheid. De stelselmatigheid van de besluitvorming laat eveneens te wensen over. (De bewerktuiging van de raad is te gering om beleidsinitiatie door de raad in wenselijke omvang mogelijk te maken). Voorts is de uitvoering van de beslissingen niet door enigerlei vorm van toezicht zeker gesteld'.

Moge Van Maarseveens betoog dus niet in alle opzichten geheel consistent lijken, er is niettemin veel reden, met deze oratie zeer ingenomen te zijn. Ze verschaft veel informatie over een invloedrijk maar grotendeels in het verborgen werkend college, de benadering van het onderwerp is fris en origineel, de wijze waarop problemen worden gesteld stimuleert beoefenaars van het staatsrecht, politicologen en politici tot voortgezet creatief denken. Ook werd zelden een inaugurele rede zo fraai uitgegeven. Kennisneming derhalve warm aanbevolen.

J. VAN PUTTEN

EHRMANN, HENRY W., *Politics in France. A country study.* Boston (Little, Brown & Comp.), 1968. —368 p.

Ehrmann's studie van het politieke systeem in Frankrijk vormt een onderdeel uit de reeks vergelijkende areastudies van vnl. ontwikkelde landen, die onder redactie van Almond, Coleman en Pye in *The Little, Brown Series in Comparative Politics*, verschijnen.

De bedoeling van de serie is om via een gemeenschappelijke analyse-approach individueel verschillende politieke systemen beter en cumulatief vergelijkbaar te maken, waardoor de vergelijkende politicologie meer dan voorheen zal kunnen bijdragen tot de politicologische theorievorming.

Als gemeenschappelijke approach voor deze studies geldt het functionele analyse-paradigma, dat Almond en Coleman in 1960 in hun boek *The Politics of the Developing Areas* hebben ontwikkeld en dat in 1966 door Almond en Powell nader is uitgewerkt en verfijnd voor de analyse van meer ontwikkelde politieke systemen in *Comparative Politics A Developmental Approach*.

De bezwaren tegen Ehrmann's studie gelden eerder het functionele paradigma van Almond dan Ehrmann's toepassing ervan. Het grote tekort in Almond's schema is dat functies en structuren waardoor deze functies vervuld worden, nauwelijks van elkaar te onderscheiden zijn. Dit is op zich niet zo verwonderlijk gezien Almond's methoden om via een observatie van bestaande structuren de functies van een politiek systeem te bepalen. Toepassing van dit aldus ontworpen functionele schema levert daardoor echter bij de operationalisatie het bezwaar op dat de functionele analyse veel gaat lijken op een structurele beschrijving, waardoor de bovenvermelde opzet tot theorievorming teloor dreigt te gaan. Hetzelfde ervaart men overigens ook bij concrete toepassing van Merton's sociologisch paradigma.

De toepassing van Almond's schema bij de analyse van Frankrijks politiek systeem heeft voor Ehrmann het onbetwistbare voordeel gehad dat hij voortdurend genoodzaakt was de waargenomen politieke verschijnselen in een grotere

culturele en politieke context te beschouwen. Het nadeel is dat de auteur in zijn boek wel een functionele indeling van hoofdstukken heeft weten te bereiken, maar binnen deze hoofdstukken toch voornamelijk structureel beschrijvend en veronderstellend te werk is moeten gaan. Door het hele boek heen zien we dat Ehrmann steeds de politieke cultuur als belangrijkste verklarende grond voor politieke verschijnselen probeert aan te voeren; een politieke cultuur zoals die d.m.v. politieke socialisatie van de ene generatie op de andere wordt overgedragen als een, zoals Verba het noemt 'mixture of attitudes in a mixture of historical periods'.

Een belangrijk kenmerk van deze politieke cultuur in Frankrijk is het gelijkheidsbeginsel, dat volgens Ehrmann veel dieper geworteld is dan het vrijheidsbeginsel. Het egalitaire principe leidt tot een eeuwige rebellie tegen iedere vorm van autoriteit, of deze nu belichaamd wordt in een regering, partij, vakbond of vereniging. De Fransman is hierdoor individualist geworden met een grote afkeer van het compromis.

Deze trek in de Franse cultuur heeft er volgens Ehrmann toe geleid dat een modern en sterk partijwezen nooit van de grond is gekomen en een vakbeweging of andere georganiseerde verenigingen nooit een belangrijke rol in het Franse politieke leven hebben gespeeld. Vanzelfsprekend leiden deze individualistische factoren tot zwakke regeringscoalities. Ehrmann spreekt dan ook over een atomistisch systeem. De Franse kiezer beschouwt de volksvertegenwoordiger als zijn persoonlijke ambassadeur te Parijs. De afgevaardigde handelt dienovereenkomstig, een feit waardoor de regeringscoalities in de 3e en 4e republiek steeds zo tijdelijk en instabiel bleken te zijn.

In een dergelijke situatie vindt Ehrmann de roep om een sterke man niet zo onbegrijpelijk, omdat deze, door de grote afstand tussen hem en het volk, het gelijkheidsprincipe niet direct aantast.

Ehrmann onderkent dan ook in de geschiedenis van Frankrijk sinds de revolutie een voortdurend elkaar afwisselende reeks van benadrukking van representatieve waarden en de roep om de sterke man. D.w.z. dat het representatieve systeem steeds wordt afgewisseld door het plebiscitaire systeem met haar referenda, of dat de *volonté générale* met de sterke man, die deze wil formuleert, steeds de partijverdeeldheid met haar oligarchieën opvolgt. Men zou het kunnen aanduiden als de periodieke overheersing van de ideeën van of Montesquieu of Rousseau.

Na de partijpolitieke twisten en onenigheden van de 3e en 4e republiek was volgens deze theorie een De Gaulle met vertrouwensplebiscieten in plaats van parlementaire debatten dan ook onvermijdelijk.

Volgens Ehrmann heeft Frankrijk tot nu toe nog steeds geen volwassen democratie gekend, omdat de genoemde kenmerken en door de Fransen geaccepteerde waarden in hun cultuur steeds in strijd zijn met de behoeften van een politiek systeem, dat vrijheid met autoriteit combineert.

Bij deze conclusie speelt Ehrmann's eigen visie op een volwassen democratie een te grote rol, welk feit vaker bij zijn beschouwingen meespeelt. Vele verschijnselen die Ehrmann eerder frapperend dan normaal vindt vanuit zijn Amerikaanse optiek wekken bij mij juist de indruk van het tegengestelde. Ehrmann's boek levert een beter en dieper inzicht in de werking en functionering van het Franse politieke systeem, maar mag niet zonder meer een bijdrage tot theorievorming — het doel van de functionele approach — genoemd worden.

T. NOLDUS