



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Evenwicht en overwicht: De verhouding van regering en volksvertegenwoordiging in de parlementaire geschiedenis

Boukema, P.J.

Citation

Boukema, P. J. (1970). Boekbespreking van: Evenwicht en overwicht: De verhouding van regering en volksvertegenwoordiging in de parlementaire geschiedenis. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(4), 487-490. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451269>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451269>

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

voelbaar te maken aan latere generaties; zijn werk is een elegie geschreven door een man met de grootst mogelijke gaven tot verwoording van emoties en situaties. Sijes is eerder de analyticus van maatschappelijke structuren en processen — de beschrijver van de strijd tussen groepen en bureaucratische machtsapparaten, die in een strak-beheerst proza, aan de hand van schijnbaar incidentele voorvallen, een onontkoombaar beeld geeft van de meest fundamentele maatschappelijke processen van deze eeuw. De Jong is van hen drieën eerder de traditionele historicus, de schrijver van het grote samenvattende werk, de met grote gaven toegeruste verhaler en commentator. Van de drie genoemde schrijvers is De Jong de enige, die dit hoofdwerk zou hebben kunnen schrijven. Sijes noch Presser hadden het gekund — noch, vermoedt men, ook gewild. En ook daarom kan men slechts diep respect hebben voor de grootse poging tot synthese, die een waardig inlossen is van een ereschuld — het eerlijk product van een leven door oorlog bepaald, en aan oorlog gewijd.

Het is te betreuren, dat de uitgevers een zo slecht-leesbare druk en zo matig papier hebben meegegeven aan wat terecht als standaardwerk wordt gepresenteerd. Althans één lezer begrijpt de ratio niet op deze wijze een wetenschappelijke en een populaire editie naast elkaar te doen verschijnen met een zo aanzienlijk prijsverschil. Zou het meegeven van de voetnoten ook aan de populaire uitgave en het zoeken van een verschil tussen een populaire editie en een standaardeditie in de keus van beter papier en een betere band niet tot een even bevredigende calculatie van kostprijzen en opbrengsten hebben kunnen leiden?

H. Daalder

BURNS, ARTHUR LEE, *Of Powers Their Politics: A Critique of Theoretical Approaches*.

Englewood Cliffs, N.J. (Prentice-Hall), 1968, — xv en 299 p.

Met dit boek levert Burns een belangrijke bijdrage tot het nog steeds voortdurende debat over de vorm en inhoud van de leer der internationale betrekkingen. Enkele gedeelten van zijn boek zijn al eerder gepubliceerd, o.a. zijn bekende artikel 'Prospectus for a General Theory of International Relations' in *World Politics* (oktober 1961). Andere reeds eerder gepubliceerde stukken zullen voor de meeste lezers echter onbekend zijn, bijvoorbeeld een artikel uit de *Australian Biblical Review* (december 1963). In de opzet om uit deze oude stukken samen met veel nieuw materiaal een geïntegreerd boekwerk te vervaardigen is Burns mijns inziens niet volledig geslaagd. Dit is op zichzelf echter geen groot bezwaar omdat hier een zeer belangrijk theoreticus aan het woord is wiens denkbeelden — ook al vormen deze dan geen uitgekristalliseerde eenheid — uitermate de moeite van het lezen waard zijn. Het is bovendien bijzonder interessant om de ontwikkeling van de ideeën van Burns in dit boek te volgen; hij citeert herhaaldelijk zijn vroegere conclusies waarmee hij het nu geheel of gedeeltelijk niet meer eens is. Helaas maakt Burns het de lezer niet erg gemakkelijk, doordat hij zijn vaak briljante denkbeelden begraaft onder een onnodig ingewikkelde redeneertrant die een haastige en slordige compositie verraadt.

Het belangrijkste thema van het boek betreft de strijd tussen de moderne 'behavioristische' benadering van de leer der internationale betrekkingen en de traditionele, meer historisch-gerichte benadering. Hoewel Burns niet wars is van met name speltheoretische en kwantitatieve hulpmiddelen, kiest hij toch de zijde van de traditionalisten. In het eerste hoofdstuk begint hij meteen met de volgende ondubbelzinnige geloofsverklaring: 'Statesmen cannot tell what will or even what may happen. Research can do little to amend ignorance in either form, for it is in large part logically necessitated. Thus, a positive science of world politics or,

more generally, of international relations seems impossible' (p. 3). Deze gedachte wordt in het eerste hoofdstuk verder ontwikkeld (pp. 3-27) en wordt later nogmaals expliciet en uitvoerig aan de orde gesteld in het hoofdstuk over kwantificatie (pp. 171-174). Burns ontkomt echter niet aan het netelige probleem dat beide partijen in deze richtingstrijd parten speelt, namelijk dat men veelal langs elkaar heen praat omdat de uitgangspunten zo sterk van elkaar verschillen. Dat dit een probleem is onderkent Burns overigens wel. Van zijn eigen kritiek op de inductief-kwantitatieve methoden zegt hij bijvoorbeeld dat deze gebaseerd is op een 'philosophic attitude which makes no claim to supply a critique on their own terms of the quantitative approaches' (p. 171, cursivering A.L.). Een zwak punt in zijn betoog is dat niet duidelijk blijkt of hij zijn argumenten alleen op de leer der internationale betrekkingen of op alle sociale wetenschappen van toepassing acht.

De interessante en mijns inziens meest waardevolle delen van het boek zijn de kritische beschouwingen over de theoretische benaderingen van een aantal vooraanstaande politicologen. Zo behandelt hij de ideeën van Kaplan (pp. 112-121), Boulding (pp. 123-129), Alker (pp. 174-181), Richardson (pp. 183-186), Snyder (pp. 186-189), Rapoport (pp. 189-199) en Riker (pp. 237-247). Ofschoon zijn op- en aanmerkingen meestal scherp en verhelderend zijn, vertonen zij ook zo nu en dan tekenen van haast en slordigheid. Hij gaat bijvoorbeeld uitvoerig in op een van de resultaten in Hayward Alker's analyse van de stemverhoudingen in de Algemene Vergadering van de UNO in 1961-62: de correlatie tussen enerzijds het volume van de handel tussen de Arabische staten en drie grote Westerse landen (Verenigde Staten, Engeland en Frankrijk) en anderzijds de steun van deze Arabische staten voor resoluties die het supranationale karakter van de Verenigde Naties bevorderen. Burns stelt terecht dat men met het ontdekken van dit soort verband niet kan volstaan, omdat het volledig onduidelijk is waarom een dergelijk verband bestaat: 'How could heavy trade with the USA or the UK or France (one of whom was strongly for, one of whom was highly dubious about, and the last more and more disapproving of the methods of conducting UNOC in August and in December 1961) dispose ten Arab Powers to support UN supranational activities?' (pp. 177-178). Dit zou wel te verklaren zijn als het ging om handel uitsluitend met de Verenigde Staten. Maar volgens Burns bewijst het cijfermateriaal van Alker zelf dat dit niet het geval kan zijn: 'trade with the US alone has some but not much correlation with pro-supranationalist voting!' (p. 179). Dit evenwel blijkt helemaal niet uit de geciteerde tabel, want deze bevat alleen de correlaties voor alle landen, niet voor de groep van Arabische landen afzonderlijk.

Of Powers and their Politics is meer als een belangrijk boek dan als een goed boek te kwalificeren. Het zal dan ook degenen met een algemene politicologische belangstelling minder aanspreken dan de specialisten op het terrein van de theoretische ontwikkelingen in de leer der internationale betrekkingen.

A. Lijphart

CRAMER N., *Evenwicht en overwicht*. De verhouding van regering en volksvertegenwoordiging in de parlementaire geschiedenis.

Assen (Van Gorcum), 1969 — 42 p.

Evenwicht en overwicht is de titel van de rede, in universitair vakjargon: openbare les, die Dr. N. Cramer bij de aanvaarding van zijn gewoon lectoraat in de parlementaire geschiedenis aan de Rijksuniversiteit van Leiden heeft gehouden. Hierin behandelt hij volgens de ondertitel de verhouding van regering en volksvertegenwoordiging in de parlementaire geschiedenis.

Cramer zet zijn onderwerp in een actueel kader door te wijzen op de bestaande kritiek op het parlementaire stelsel en door de resultaten van een onderzoek aangaande de opvattingen van Tweede-Kamerleden over de rol van het parlement weer te geven. Bovendien analyseert hij de huidige situatie ('Kern van de huidige problematiek', blz. 16) en kiest hij soms partij met betrekking tot aanbevolen oplossingen (blz 27, 28).

Door zich niet te beperken tot het belichten van gebeurtenissen in het verleden en het plaatsen van historische kanttekeningen bij actuele gebeurtenissen, overschrijft Cramer de grenzen van het vakgebied van de parlementaire historicus zoals hij ze zelf lijkt te hebben aangegeven (blz. 5). Een dergelijke benadering, geïnspireerd door de actualiteit en mede gericht op verbetering van het bestaande, heeft Cramer kennelijk bewust gekozen, getuige ook zijn voor de studenten bedoelde opmerkingen die hij besluit met een citaat van zijn voorganger Prof. mr. L. W. G. Scholten: 'Studie van hetgeen achter ligt, is van het hoogste gewicht voor de organisatie van hetgeen voor ligt. 'Het is een aanpak die de studenten zal aanspreken en die voor de ontwikkeling van ons staatkundig systeem nuttig kan zijn; al zal het niet eenvoudig zijn duidelijk te maken waar het oordeel van de parlementaire historicus eindigt en de mening van de politiek geëngageerde man van de wetenschap begint.

De rede van Cramer valt in twee gedeelten uiteen. Eerst (blz. 6-18) wordt aan de hand van een bij kamerleden ingesteld opinieonderzoek geschetst hoe kamerleden zelf de rol van het parlement zien en worden de belangrijkste hervormingspogingen terzake van de werkwijze van de Tweede Kamer besproken.

De verstrekte gegevens uit het opinieonderzoek zijn interessant, maar niet opzienbarend. Of het moest zijn de mededeling dat, hoewel 74% van de Tweede Kamerleden meent dat de parlementaire controle op de uitgaven te klein is en 55,3% deze mening is toegedaan met betrekking tot de parlementaire invloed op het bestuur, toch slechts 13% het werk niet bevredigend acht.

Als belangrijkste wijzigingen in het aanzien van de Tweede Kamer sinds de oorlog noemt Cramer het commissiestelsel en de institutionalisering van het partijwezen. De gelijdelijke vervanging van het afdelingsonderzoek door het commissiestelsel, waarmee kennelijk beoogd werd de positie van het parlement tegenover de regering te versterken, is niet gepaard gegaan met coördinatie van het werk in de commissies via het fractie-onderzoek. Teneinde dit nadeel te ondervangen is in 1961 een Algemene Begrotingscommissie (ABC) ingesteld waarin de wensen met financiële consequenties tegen elkaar afgewogen zouden moeten worden. Ook deze poging mislukte en dat moest ook wel gebeuren laat Cramer weten omdat de ABC te veel gedacht was vanuit een dualistische theorie. Ook elders hanteert Cramer het begrippenpaar dualisme-monisme, bijvoorbeeld waar hij, als verklaring voor de onbestemde indruk die de vernieuwingspogingen wekken, ook wijst op de in de Kamer bestaande meningsverschillen tussen monisten en dualisten.

Jammer, maar gezien de omvang van een openbare les begrijpelijk, geeft Cramer van deze begrippen geen nadere analyse. Dualisten en monisten zijn er immers in soorten. Weliswaar is men het er meestal over eens dat een dualistisch systeem inhoudt een zekere zelfstandigheid van het parlement tegenover de regering, maar men lijkt uiteen te gaan bij het aanleggen van de criteria op grond waarvan men tot die zelfstandigheid kan concluderen. Sommigen gaan kennelijk uit van de gedachte dat men van dualisme kan spreken als parlement en regering ieder een eigen taak, roeping hebben. Anderen leggen meer de nadruk op de feitelijke verhoudingen: berust het overwicht bij regering of parlement dan is van dualisme geen sprake. Anderen weer achten het slechts verantwoord een systeem dualistisch te noemen indien het gezag van regering en parlement uit verschillende bron geëgitimeerd kan worden. Zolang niet duidelijk is in welke

betekenis de termen gebruikt worden, werkt het hanteren ervan versluisend. Uit het door Cramer vermelde Leidse onderzoek blijkt dat de Tweede Kamerleden zelf met betrekking tot de taakstelling in meerderheid (61,7%) kiezen vóór de stelling dat het de taak van de regering is het beleid te bepalen (leiding) en de taak van het parlement om het beleid te beoordelen (lijdelijkheid). Cramer veronderstelt dat hier de kern van de huidige problematiek wordt geraakt. Enerzijds is er — aldus Cramer — een zekere lijdelijkheid als gedragspatroon welke verklaard kan worden uit het feit, dat elk kabinet in Nederland voor zijn bestaan afhankelijk is van verschillende minderheidsgroepen, en dus uit compromissen wordt geboren'. Anderzijds sluit dit in dat bij kamermeerderheden 'latente gevoelens van onvoldaanheid over een gebrek aan invloed, ... op belangrijke onderdelen' leven (blz. 16, 17).

Bij deze analyse passen tenminste enkele vragen. Allereerst deze of de lijdelijkheid van het parlement (alleen?, vooral?) verklaard kan worden uit het verschijnsel van het meer-partijen-kabinet. Door het te stellen zoals Cramer het doet, wordt gesuggereerd dat een tweepartijstelsel de lijdelijkheid van het parlement zou kunnen doorbreken. Kan echter een dergelijke veronderstelling, bijvoorbeeld in het licht van de Engelse parlementaire praktijk overleefd worden gehouden?

Vervolgens kan gevraagd worden of het gebrek aan invloed van het parlement op het regeringsbeleid wel in de gesuggereerde mate samenhangt met het coalitie-karakter van onze kabinetten. Zou daar waar de regering op één partij steunt de frustratie terzake significant minder zijn? Moet geen rekening worden gehouden met het feit dat in een tweepartijstelsel binnen de regeringspartij zelf de compromissen moeten worden gesloten, hetgeen ook aanleiding kan geven tot onbehagen. Bovendien: zouden de gevoelens van onvoldaanheid hun oorzaak niet kunnen hebben in de onmacht van parlement en kabinet beiden om de politieke werkelijkheid te beheersen?

Hoe dan ook: al kan niet ontkend worden dat gebrek aan homogeniteit tussen (en soms binnen) de regeringspartijen de machteloosheid van het parlement bevorderen kan, het lijkt te eenvoudig het gebrek aan invloed van het parlement alleen te verklaren uit het verschijnsel van het meerpartijen-kabinet. Hetzelfde geldt als men meent de huidige problematiek te kunnen oplossen door regeringsmeerderheid en kabinet aan elkaar vast te klinken, zoals enkele door Cramer vermelde rapporten (Rapport van de Commissie Duidelijkheid van de 18 en het PvdA-rapport 'Een stem die telt') voorstellen. Een dergelijke verwachting gaat voorbij aan de crisis in het partijwezen, die vooral hierin gelegen lijkt, dat de huidige partijen er onvoldoende in slagen hun (politieke) beginselen zodanig in program en beleid te actualiseren dat de kiezer daardoor wordt aangesproken en het (zelfstandig) bestaan van die partijen voldoende gerechtvaardigd acht.

Cramer tracht zich intussen los te maken van politieke implicaties van de terzake gedane voorstellen en zich — in het tweede gedeelte van zijn rede — te beperken tot een parlementair-historisch onderzoek naar de onverenigbaarheid van de functies van minister en kamerlid, waartoe enkele rapporten een aanbeveling bevatten.

De lotgevallen van de onverenigbaarheid zijn vooral interessant omdat enerzijds blijkt dat pas vanaf 1938 de onverenigbaarheid in de Grondwet is neergelegd, maar desondanks daarvóór slechts bij uitzondering beide functies werden gecombineerd. Zeker hing dit ook samen met de vóór 1918 geldende grondwettelijke bepaling dat wanneer een kamerlid minister werd hij zich herkiesbaar moest stellen: het is volgens Cramer niet onwaarschijnlijk dat sommige kamerleden (Goeman Borgesius) een ministerspost afwezen om te voorkomen dat bij de tussentijdse verkiezingen de kamerzetel voor hun partij verloren zou gaan. Ook na invoering van de evenredige vertegenwoordiging blijkt echter van de mogelijkheid tot combinatie geen gebruik te worden gemaakt. Waarom niet? Cramer

wijst op toevallige factoren en op het feit dat de staatkundige opvattingen in de christelijke coalitie niet in de richting van een combinatie wezen. Dit laatste geldt zeker voor de ARP en de CHU, maar in katholieke kring werd daar toch ook wel anders over gedacht, getuige de — eerder door Cramer geciteerde — opvatting van Struycken, namelijk dat de regering zich veel meer dan voorheen moest ontwikkelen tot het leidend en daarmee gezaghebbend orgaan van de meerderheid der volksvertegenwoordiging. Zouden dan toch andere — bijvoorbeeld praktische — bezwaren de combinatie bemoeilijken?

Cramer is kennelijk voorstander van opheffing van de onverenigbaarheid, waar bij hij aansluit bij Oud, die meende dat de onverenigbaarheid een mogelijke ontwikkeling van ons parlementaire stelsel een nodeloze belemmering in de weg legde; nodeloos — aldus Oud (Het jongste verleden, Dl. V, blz. 453) — omdat indien de parlementaire zeden de combinatie niet verdragen, zij ook zonder grondwettelijk verbod niet pleegt voor te komen. Daarnaast wijst Cramer op de vertrouwensband tussen ministers en parlement waardoor het parlementaire stelsel gekenmerkt is, en die een wat te formeel karakter heeft gekregen doordat in de praktijk het parlement nieuw optredende ministers eigenlijk niet kent. Sterk kan ik dit argument niet noemen: het gaat bij het opheffen van de onverenigbaarheid immers om het scheppen van de mogelijkheid dat ministers kamerlid *blijven* en niet om het voorschrijven van de combinatie.

Overigens deel ik de wens van Cramer dat zo mogelijk kamerleden tot minister worden benoemd en wel vooral om de kans op kortsluiting tussen kamer en minister te verminderen. Dat door de combinatie tevens wordt tegemoetgekomen aan de grief dat nu personen minister worden 'op wier benoeming de kiezer geen invloed heeft gehad' spreekt me niet erg aan. Waar het imers om gaat is dat kiezers invloed willen uitoefenen op de samenstelling van het kabinet (vgl. De Nederlandse kiezers in 1967, Amsterdam/Brussel 1967, blz. 62) en die invloed neemt door het combineren van de functies nauwelijks toe.

De suggestie om intensiever contact tussen regeringspartijen en verwante ministers mogelijk te maken stuit evenmin bij Cramer als bij mij af op de vrees dat te veel achter gesloten deuren wordt voorgebakken. Toch is enige voorzichtigheid op zijn plaats. Want zelfs al zou men het kabinet als een (motie-) uitvoerend orgaan (zie Rapport Commissie Duidelijkheid) van de kamermeerderheid willen zien, in de praktijk is niet uitgesloten dat de kamermeerderheid een werktuig in de handen van het kabinet wordt, of tenminste als zodanig wordt ervaren. Fantasie om daarvan weer onbehagen bij de kiezers te verwachten is nauwelijks nodig.

Inmiddels zal duidelijk zijn dat Cramer een actueel en belangwekkend onderwerp boeiend heeft behandeld. Dat zijn betoog vragen oproept is geen diskwalificatie, maar een verdienste. Evenzeer valt positief te waarderen dat Cramer zijn eigen opvattingen over de richting waarin wijzigingen in het staatsbestel nodig zijn niet verzwijgt. En dat hij daarbij uiting geeft aan zijn overtuiging, dat het fundament waarop het parlementaire stelsel berust, namelijk de verdraagzaamheid, niet verlaten mag worden zal ieder bevredigen, al was het maar omdat hiermee een voor onderstelling expliciet gemaakt wordt.

P. J. Boukema

WEIL, GORDON L., *The Benelux Nations. The politics of small country democracies.* New York (Rinehart, Holt & Winston), 1970. —260 p. \$ 3,—

Weil's boek over de Benelux is een deel van de *Modern Comparative Politics Series*, die geredigeerd wordt door Peter H. Merkl. Deze serie is voornamelijk bedoeld als onderwijsmateriaal, maar tracht toch de methodologie en de praktijk te combineren.

Het eerste deel bestaat uit een redelijk goed historisch overzicht en een economische en algemeen politieke impressie van Nederland en België. Daarna behandelt hij achtereenvolgens lagere organen, partijen, verkiezingen en kabinetsformatiebelangengroepen, parlement en regering en tenslotte de rechterlijke macht in deze twee landen. De 'ministaat' Luxemburg wordt in een minihoofdstuk beschreven en in het laatste internationale hoofdstuk worden koloniale politiek, Benelux, EEG en NAVO samengevoegd.

Voor alles moet gesteld worden dat dit boek in een duidelijke behoefte voorziet; tot nog toe bestond er niets over de Benelux in het Engels en over Luxemburg eigenlijk in het geheel niets. Gezien de beperkte opzet slaagt de auteur er wel in een goede indruk van deze 'cockpit' landen te geven voor diegenen, die er weinig of niets over weten. Weil doet dit echter niet zonder de valstrik te vermijden de politiek te willen verklaren door gebruik te maken van de strijd tegen de zee van de Nederlander, het gedrag in het verkeer van de Belg, de Luxemburgse tussenpositie van Duitse en Franse invloed of een Latijnse of Noordse stijl van parlementair debat.

Waarschijnlijk om de leesbaarheid te bevorderen is het boek niet overbelast met tabellen of ander statistisch materiaal, maar ongetwijfeld zou enig gedetailleerd empirisch onderzoek verhelderend gewerkt kunnen hebben en bovendien zouden daardoor fouten en methodologische onjuistheden vermeden kunnen zijn. Zo beweert de auteur bijvoorbeeld dat de voornaamste reden om lid te worden van provinciale- en communale raden in België de grote kans is om in het nationale parlement te komen.

Zelfs als maar dan de helft van de 387 leden van het parlement ook provinciale- of gemeenteraads-plaatsen bezetten, is dit op 2600 gemeentes en 9 provincies nog een dusdanig klein getal, dat het onmogelijk als bewijs kan dienen. Een andere methodologische tekortkoming is het feit dat Weil het gebrek aan partijdiscipline in Nederland toeschrijft aan het individualistische karakter van de Nederlander of aan de mogelijkheid dat uitgestoten partijleden makkelijk een eigen partij kunnen beginnen. Waarschijnlijk doelt Weil hier op het geval Gruijters, maar daar, zoals in de meeste partijtwisten, speelde ook nog een duidelijk ideologisch geschil.

Een aantal fouten in het boek zouden als typisch van een Amerikaan aangeduid kunnen worden. Zo wordt het Sinterklaasfeest het meest religieuze feest van het jaar genoemd en als men het met het Amerikaanse kerstmis vergelijkt is het inderdaad een verklaarbare fout. Verder is het voor iemand uit een republiek niet logisch dat het staatshoofd in een Koninkrijk niet op zijn minst enige politieke macht heeft. De rol van de koningin in de kabinetsformatie wordt misschien daarom wel rijkelijk overschat.

Deze fouten mogen zeer vergeeflijk genoemd worden, daaraast echter worden enkele werkelijk storende fouten gemaakt. Zo worden de oorzaken tot val van de kabinetten Marijnen en Cals verwisseld, komen de KVP-stemmen alleen uit het zuiden en is de burgemeester van Utrecht een socialist. Weggelaten worden: elke aanduiding van Nieuw Links in de PvdA, de taalsplitsing binnen de Belgische partijen of voor Luxemburg, wanneer en waarom het na 1813 aan het Oranjehuis persoonlijk werd toebedeeld.

Dit mag ons toch niet doen vergeten dat het boek ook briljante analyses geeft, zoals een zeer goede beschrijving van de school- en taalkwestie in België en van de rol van de Benelux in de EEG. Ook geeft hij een haarscherpe analyse van de minieme invloed van de Nederlandse kiezer in de samenstelling van het kabinet.

Concluderend kunnen we stellen dat dit boek niet een diepgaande studie genoemd kan worden, maar dat het desondanks een waardevolle bijdrage is tot de literatuur over de Benelux, voornamelijk omdat het een grote kring lezers van