



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: De regering van Rusland en de Sovjet-Unie

Löwenhardt, J.H.L.

Citation

Löwenhardt, J. H. L. (1977). Boekbespreking van: De regering van Rusland en de Sovjet-Unie. *Acta Politica*, 12: 1977(3), 428-431. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451773>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451773>

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

G. P. van den Berg, **De regering van Rusland en de Sovjet-Unie**, Leiden (diss.), 1977, 258 blz.

Ik vraag mij af hoeveel politicologen er tegenwoordig nog op vrijdagavond aan de beeldbuis gekluisterd zitten om de minister-president te horen en zien vertellen wat er die dag in de ministerraad is besloten. Het zullen er, denk ik, niet zo erg veel zijn die met rode koontjes en glimmende ogen naar de voorzichtige formuleringen van de premier zitten te luisteren.

Steeds wanneer ik de premier op vrijdagavond zie, benijd ik de vakgenoten die de Nederlands politiek tot onderwerp van studie hebben gemaakt. Want de minister-president mag dan wel zijn best doen zich op de vlakke te houden (tenzij een ont-hulling hem beter uitkomt), in het algemeen lekt toch wel uit wat er in de ministerraad precies — of bijna precies — is voorgevallen. Het grootste deel van de tijd van degenen die de sovjetpolitiek probeert te doorgronden gaat daarentegen zitten in het opsporen van weinig spectaculaire maar onmisbare feitelijke gegevens. Wekelijks ingelicht worden over de besluiten van het Politburo en de ministerraad en over-stelpt worden met analyses, speculaties en geruchten in de dag- en weekbladpers, dat is een droom die weinig kremlinologen zullen durven dromen.

Om eerlijk te zijn is er wel wat veranderd sinds de jaren van de grote duisternis onder Josef Stalin. Nikita Chroesjtsjov liet verslagen van vergaderingen van het Centraal Comité publiceren en klapte in zijn de-stalinisatieredes danig uit de school. Er worden tegenwoordig vrij vaak memoires van voormalige sovjetpolitici en militaire leiders gedrukt waarin ons af en toe een kijkje achter de schermen wordt ge-gund. In de unierepublieken wordt wel eens een min of meer politicologische studie gepubliceerd. Een enkele dissident houdt zich binnen de Sovjetunie bezig met historisch onderzoek en weet bronnen aan te boren die voor de Westerse onderzoeker ontoegankelijk zijn. De historicus Roy Medvedev, bijvoorbeeld, baseerde zijn studie over het stalinisme onder meer op mondelinge verklaringen van in de Sovjetunie levende informanten.¹ In het boek dat hij onlangs met zijn tweelingbroer Zjorès publiceerde geeft hij allerlei details over de vergaderingen van het partijpre-sidium waarop men Chroesjtsjov vergeefs (1957) en met succes (1964) trachtte af te zetten.² Dat de Westerse kremlinologie niet helemaal meer in de kinderschoenen staat blijkt uit het feit dat met eenvoudige middelen kan worden aangetoond dat sommige van de door de Medvedevs geuite beweringen niet kloppen.

Een cost-benefit analyse van kremlinologisch speurwerk zou aantonen dat de be- oefenaar van zulk onderzoek eigenlijk een beetje gek is. Immers, om een paar heel

elementaire gegevens te verkrijgen, moet hij vaak bergen werk verzetten. Het aantal vergaderingen van de ministerraad per jaar sinds 1917, de samenstelling van het kernkabinet: kom er maar eens achter.³

We weten bijv. dat de Sovjetunie in 1924 werd bestuurd door tien volkscommissa- rissen die eens per week met elkaar vergaderden o.l.v. een premier. Twaalf jaar la- ter was hun aantal gestegen tot 18 en weer elf jaar later, in 1947, waren er in totaal 59 ministers van unie- of unierepublikeinse ministeries in Moskou. In december 1962 zaten in de ministerraad van de USSR naast de premier, de twee eerste vice-pre- miers, negen vice-premies en vijftien voorzitters van ministerraden van de unie- republieken (ex officio), nog vijftien ministers en 31 hoofden van staatscomités, commissies, raden en diensten. Het uitdijen van de ministerraad heeft tot gevolg gehad dat in dit orgaan geen collectieve besluitvorming meer plaats kon vinden. Een vergadering met meer dan zeventig deelnemers kon hoogstens nog dienen om elders genomen besluiten te bekrachtigen. Het vaststellen van het algemene beleid voor bepaalde groepen van ministeries overeenkomstig de richtlijnen van het Polit- buro, en het coördineren van de werkzaamheden van ministeries kon, gezien de grootte, niet meer plaatsvinden in de voltallige, plenaire ministerraad. Daarom moesten er wel kernkabinetten worden ingesteld die in naam van de ministerraad besluiten gingen nemen.

Deze op het eerste gezicht voor de hand liggende gedachtengang wordt in het ene handboek over de sovjetpolitiek na het andere zonder zorgen herhaald. De moeilijke toegankelijkheid van het terrein van onderzoek wordt door Westerse auteurs maar wat graag gebruikt als excuus om elkaar tot in den treure na te praten. Origineel onderzoek, gegraveerd in primaire bronnen, is zeldzaam.

Het is de verdienste van de auteur van dit proefschrift, de Leidse jurist G. P. van den Berg, dat hij de hierboven uiteengezette stelling in twijfel heeft getrokken en aan nauwgezet onderzoek heeft onderworpen. Van den Berg toont aan dat de ministerraad tot 1929 eens per week vergaderde maar daarna veel minder frequent. In 1929 waren er nog 39 vergaderingen, in 1932 24 en drie jaar later nog maar 21. Voor de USSR heeft hij na 1929 alleen voor de hier genoemde jaren cijfers kunnen be- rekenen, maar de trend wordt bevestigd door het verloop van de ministervergade- ringen in de Oekraïne. Het aantal leden van de ministerraad was in 1929 minder dan vijftien en zou, zegt van den Berg, tot in 1932 klein blijven. De afname van de ver- gaderfrequentie kon dus niet samenhangen met de toename van de omvang van de raad!

Van den Berg heeft een ingenieuze methode gehanteerd om zijn cijfermateriaal bij- een te garen. Van iedere vergadering van de raad wordt een protokool — besluiten- lijst — gemaakt. Deze protokollen zijn genummerd en worden in sovjet-juridische publikaties af en toe genoemd, bijv. in de volgende vorm: 'besluit van de Raad van Volkscommissarissen van de USSR van 23 november 1935 'Over de uitvoerders ten plattelande' (Besluitenlijst no. 19, punt 10)'. Als men veronderstelt dat van iedere vergadering een (één) besluitenlijst wordt opgemaakt en weet dat sinds 1930 de eer- ste besluitenlijst van het nieuwe jaar steeds nummer één krijgt, dan weet men ook dat op 23 november 1935 de 19e ministerraadsvergadering van dat jaar werd ge- houden. Door een aantal van deze gegevens voor verschillende jaren bijeen te zoe- ken kon Van den Berg een vrij nauwkeurige tabel van het verloop van de vergader- frequentie samenstellen.

De daling in de vergaderfrequentie van de ministerraad werd niet veroorzaakt door zijn groeiende omvang, maar waardoor dan wel? Van den Berg betoogt dat na de

dood van Lenin en met name tussen 1926 en 1929 de afhankelijkheid van de Raad van Volkscommissarissen van het Politburo snel groter werd. Het was, zegt hij, deze snel groeiende afhankelijkheidsrelatie die er voor zorgde dat de vergaderfrequentie van de ministerraad afnam, totdat deze uiteindelijk een 'lijst van namen' was geworden. Een belangrijke rol in deze ontwikkeling speelde het feit dat het besluitvormingsproces aan weinig strakke regels was onderworpen. Soms (niet altijd is bekend: wanneer wél, wanneer niet?) werden concept-besluiten rondgestuurd aan de leden en kon ieder zijn 'voor' of 'tegen' door het plaatsen van zijn handtekening kenbaar maken: de 'rondvraag procedure'. In andere gevallen (al weer: wanneer wél, wanneer niet?) bestond in bepaalde colleges het gebruik om naast plena ook 'disponerende vergaderingen' te houden: voor zulke bijeenkomsten gold géén of een lager quorum dan voor de plenaire vergadering en de besluiten kregen rechtskracht zodra de voorzitter deze had getekend, tenzij één van de *aanwezigen* bezwaar aantekende. De geschiedenis van de ministerraad na 1930 is vooral de geschiedenis van het kernkabinet en het bij dat kabinet bestaande en door Van den Berg uitvoerig beschreven bureaucratische apparaat. Aan de besluitvorming namen de individuele ministers niet deel tenzij zij een zó belangrijk ministerie bestuurden dat zij in het kernkabinet waren opgenomen.

Een speciaal hoofdstuk wijdt Van den Berg aan 'de hoogste organen van de partij en hun verhouding tot de regering'. Hij gaat daarin voor de periode 1919-1976 ondermeer na hoeveel van de plaatsen in het Politburo door leden van de regering worden 'bezet' en andersom en concludeert dat er verschillende mechanismen zijn waarmee de partij haar leidende rol ten opzichte van de ministerraad uit kan oefenen: 1. door een vergaande personele versmelting, 2. door vereniging van de allerhoogste functie in partij en ministerraad in één hand, en 3. door het in stand houden van een min of meer hiërarchische relatie tussen Politburo en ministerraad.

Erg indrukwekkend zijn die conclusies niet. De studie van Van den Berg is een typisch formeel-juridische studie: hij geeft een nauwkeurige beschrijving van ontstaan, ontwikkeling en ontbinding van de bijkans ontelbare regeringsorganen die er in Rusland tussen 1497 en 1976 hebben bestaan. De paragraaf waarin een verantwoording wordt gegeven voor 'het theoretische kader' van het boek is anderhalve bladzijde lang. Een groot bezwaar vind ik dat alles niet, integendeel. Het siert de auteur dat hij zich slechts een enkele keer heeft laten verleiden tot theoretische uiteenzettingen; werken die met veel poehá speculatieve theorievorming presenteren als belangrijke bijdrage tot de ontwikkeling van het vak zijn er te over. Aan 'grand theories' geen gebrek, maar de sovjetologie is er nog lang niet aan toe.

Er valt ondertussen wel wat op dit proefschrift aan te merken. Er komen té veel fouten, onvolkomenheden en slordigheden in voor. Dat soms hele regels zijn weggevallen, waardoor bijv. concluderende paragrafen onbegrijpelijk worden, is wel het meest storend. Een proefschrift is toch echt wel iets anders dan de NRC/Handelsblad. De tabellen zijn soms slordig in elkaar gezet; de betekenis van bepaalde kolommen in de zeer belangrijke tabel 13 (blz. 86) wordt pas duidelijk na ingespanden tuur- en rekenwerk. Nergens heb ik exacte cijfers kunnen vinden over het verloop van de omvang van de ministerraad, terwijl Van den Berg toch één van zijn belangrijkste conclusies op deze cijfers zegt te baseren. In die enkele gevallen waarin hij toch gaat interpreteren blijkt de auteur tot weinig bruikbare conclusies te komen doordat hij niet óver de juridische vormen heen kan kijken. Over de mislukte coup van 1957 zegt hij (blz. 157) dat zich toen een 'poging tot blokvorming van de ministerraad' in het partijpresidium voordeed die door het Centraal Comité werd

verrijdeld. Formeel is dat niet onjuist, maar er was wel wat méér aan de hand. De vele schoonheidsfouten kunnen echter niet verhelen dat Van den Berg met zijn studie een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot onze kennis van het regeringsapparaat van de Sovjetunie.

J. H. L. Löwenhardt

Noten

- 1 *K soedoe istorii* (Laat de geschiedenis oordelen), New York 1974.
- 2 Roy A. Medvedev and Zhores, A. Medvedev, *Khrushchev, The Years in Power*, London etc. 1977; Russische editie *N. S. Chroesjtsjov, Gody oe vlasti*, Ann Arbor, 1975.
- 3 De ministerraad heette van 1917 tot 1946 Raad van Volkscommissarissen; het Politburo heette van 1952 tot 1966 Presidium.

Jack H. Nagel, *The descriptive analyses of power*. New Haven and London (Yale University Press), 1975, 200 blz., f 45,—

De schrijver stelt zich tot doel methoden en begrippen te ontwikkelen die nodig zijn voor empirisch onderzoek naar machtsrelaties.

De methode die hij hiervoor uitdiept is de z.g. causale analyse; nauwkeuriger de padanalyse. Om deze methode te gebruiken geeft hij een definitie van macht die aangepast is aan de door hem te gebruiken methode: 'A power relation, actual or potential, is an actual or potential causal relation between preferences of an actor regarding an outcome and the outcome itself' (p. 29). Nu is het identificeren van machtsrelaties met een deelverzameling van causale relaties op zichzelf al dubieus. We kunnen niet eenvoudig stellen dat A macht heeft over B, omdat een bepaald wensenpatroon van A het gewenste gedrag van B veroorzaakt. B kan weigeren zich te gedragen volgens de wensen van A en dan blijkt de eventuele macht van A niet meer uit het afgedwongen gedrag bij B, maar uit de eventuele sancties die A dan tot zijn beschikking heeft. Een machtsrelatie van A over B kan dus ook blijken uit het machtpotentieel van A, dat onafhankelijk van het gedrag van B aanwezig is. Deze beide componenten — machtpotentieel en werkelijke machtsuitoefening — zullen in een uitputtende studie over macht behandeld moeten worden. In hun studie 'Graven naar macht' van H. M. Helmers e.a. hebben de auteurs met hun onderzoek naar dubbelfuncties bij grote ondernemingen en overheidslichamen de nadruk zwaar op dit machtpotentieel gelegd. Desondanks wordt hier de noodzaak van een bijbehorend onderzoek naar machtsuitoefening uitdrukkelijk toegegeven; op blz. 346 bijv. bepleiten zij een onderzoek naar beleidsuitkomsten. Een dergelijk onderzoek is niet alleen nodig omdat in veel gevallen potentiële macht alleen maar zichtbaar gemaakt kan worden via machtsuitoefening, maar bovendien is het mogelijk dat machtpotentieel vermindert wanneer dit nimmer aan machtsuitoefening gekoppeld is. Een studie van machtsuitoefening kan daarom een belangrijke bijdrage leveren tot ons inzicht in machtsrelaties.

Indien hier echter het complement — dus een studie van machtpotentieel — ontbreekt is het effect zo mogelijk nog erger dan in het omgekeerde geval. Het gevaar bestaat dan dat men relaties als een machtsrelaties gaat interpreteren die met macht weinig te maken hebben omdat zij bijvoorbeeld betrekking hebben op een gewoontegedrag waarbij iedere sanctie ontbreekt. Ook bestaat het gevaar dat in zo'n causaliteitsnetwerk de werkelijk relevante machtsvariabelen ontbreken. Dit kan