



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Het initiatief in de wetgeving

Visscher, G.

### Citation

Visscher, G. (1979). Het initiatief in de wetgeving. *Acta Politica*, 14: 1979(2), 193-232. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451965>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451965>

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

Tot de praktische overwegingen, die mijn keus hebben bepaald, behoort ook het feitelijk gegeven, dat, naar Prof. Kuypers vermeldt, de Academische Raad een 'Sectie Sociologie en Politicologie' heeft.

w.g. Oud

## Het initiatief in de wetgeving

### Enkele kwantitatieve gegevens over de indiening van regeringsontwerpen en initiatiefvoorstellen sinds het optreden van het kabinet-Marijnen<sup>1</sup>

G. Visscher

#### Inleiding

Samen met de regering vormen de Staten-Generaal de wetgevende macht. Zoals bekend berust het initiatief in het proces van wetgeving vrijwel geheel bij de regering.

In dit artikel zullen enige kwantitatieve gegevens gepresenteerd worden over de wetsontwerpen, die sinds het optreden van het kabinet-Marijnen — juli 1963 — bij de Tweede Kamer zijn ingediend. De onderzoeksperiode is afgesloten aan het eind van de zitting 1976—1977, d.w.z. in juni 1977. Als wetsontwerp is beschouwd het voorstel dat, na de beoogde goedkeuring door Tweede en Eerste Kamer en na plaatsing in het Staatsblad, kracht van wet krijgt.

Er komt onder andere aan de orde hoeveel wetsontwerpen de opeenvolgende kabinetten hebben ingediend, wat de aard van deze ontwerpen was, van welke departementen zij afkomstig waren, door hoeveel bewindslieden zij ondertekend werden en van welke partijen deze bewindslieden lid waren. De gepresenteerde gegevens hebben niet betrekking op naturalisatie-ontwerpen. Hetzelfde geldt voor begrotingsontwerpen, tenzij anders is vermeld. In een aparte paragraaf wordt ingegaan op de initiatiefvoorstellen, die in de periode 1963—1977 zijn ingediend.

Door het Parlementair Documentatiecentrum van de Rijksuniversiteit Leiden zijn tal van gegevens over wetsontwerpen verzameld. Deze gegevens betreffen niet alleen de ontwerpen zoals zij bij de Tweede Kamer werden ingediend. Van alle ontwerpen uit de onderzochte periode is tevens bekend hoe de behandeling door de kamercommissie plaatsvond, welke verslagen er door de commissie werden uitgebracht, welke periodes er verstreken voor de ontwerpen in openbare behandeling kwamen en hoeveel nota's van wijzigingen er op een ontwerp werden uitgebracht. Over de openbare behandeling zijn ook de meest relevante gegevens opgespoord zoals de bewindslieden die het ontwerp verdedigden, de fracties die amendementen indienden, de stemming over die amendementen en uiteindelijk over het wetsontwerp. Dezelfde data zijn verzameld over de behandeling van de ontwerpen in de Eerste Kamer.

Dit artikel vormt een eerste neerslag van de onderzoeksresultaten, voorzover die betrekking hebben op de indiening van de ontwerpen. In latere instantie zal vanzelfsprekend ook verslag gedaan worden van de andere aspecten, nl. de snelheid van de behandeling, de indiening van nota's van wijzigingen, het gebruik van het recht van amendement, de openbare behandeling in het algemeen en de eindstemming in het bijzonder.

In een kwantitatieve benadering van de sociale werkelijkheid worden bepaalde kwalitatieve aspecten van het onderzoeksobject tot op zekere hoogte verwaarloosd. Zo ook hier. Afgezien van het onderscheid naar de aard van het wetsontwerp — te weten begrotingsontwerpen, ontwerp-verdragen en z.g. gewone ontwerpen — blijft de inhoud van de ontwerpen namelijk buiten beschouwing. Een wetsontwerp met betrekking tot verhoging van de accijns op sigaretten is kwantitatief even interessant als een ontwerp tot invoering van de vermogensaanwasdeling. De maatschappelijke betekenis van beide zaken loopt evenwel nogal uiteen! In het onderzoek is bijvoorbeeld ook geen onderscheid gemaakt tussen initiërende wetsontwerpen en ontwerpen tot wijziging van de van kracht zijnde wetten. Op een ander kwalitatief aspect, namelijk de importantie van het ontwerp, zal in toekomstig onderzoek wel ingegaan worden.<sup>2</sup> Deze importantie is betrekkelijk eenduidig af te lezen uit de behandeling, die het ontwerp na indiening bij de Tweede Kamer ten deel valt.

Uitgangspunt in een kwantitatieve benadering is de vergelijkbaarheid van de onderzoekseenheden. Gezien onze definitie van wet — namelijk wet in formele zin — is het alleszins gerechtvaardigd om een vraagteken te zetten achter dit uitgangspunt. Wanneer we twee willekeurige wetsontwerpen naast elkaar leggen, zullen er vrijwel zeker belangrijke verschillen aan te wijzen zijn met betrekking tot de inhoud, de strekking en de omvang van beide ontwerpen. Anderzijds mag worden aangenomen, dat wanneer we niet individuele wetsontwerpen maar de wetgevende productie in verschillende periodes vergelijken, de bedoelde verschillen elkaar min of meer zullen opheffen. Zo ook zal het gemiddelde wetsontwerp van de aldus te vergelijken aantallen ontwerpen het modale wetsontwerp van de gehele onderzochte periode 1963—1977 dichter nabij komen naarmate de betrokken periodes — en dus ook de te vergelijken aantallen wetsontwerpen — groter zijn. Hierbij wordt dan wel impliciet aangenomen, dat het modale wetsontwerp tijdens de onderzochte periode niet ingrijpend van karakter veranderd is.<sup>3</sup>

### Aantal en aard van de ingediende ontwerpen

Sinds het optreden van het kabinet-Marijnen zijn er 2.560 ontwerpen van wet bij de Tweede Kamer ingediend. Van deze 2.560 ontwerpen waren er 2.504 afkomstig van de opeenvolgende kabinetten, d.w.z. 97,8 %. Kwantita-

### G. Visscher Het initiatief in de wetgeving

tief gezien is het gebruik, dat leden van de Tweede Kamer van het recht van initiatief gedurende deze periode maakten — 56 initiatiefvoorstellen in 14 jaar, d.w.z. 4 per jaar — niet indrukwekkend.<sup>4</sup> Indien we de regeringsontwerpen uitsplitsen naar hun aard krijgen we de volgende verdeling:

Tabel I: Aard van de ingediende ontwerpen

aard	aantal	percentage
gewone ontwerpen	1276	51.0
ontwerp-verdragen	144	5.8
rijkswetsontwerpen	43	1.7
begrotingsontwerpen	1041	41.6
totaal	2504	100.0

Ruim de helft van de ingediende ontwerpen betreft 'gewone' regelgeving, 7,5 % van de ontwerpen heeft een internationaal of koninkrijksaspect.<sup>5</sup>

De begrotingsontwerpen maken weliswaar een groot deel uit van het totaal aantal wetsontwerpen, ze zijn desondanks in dit kader weinig interessant. Deze ontwerpen binden overheidsorganen aan jaarlijkse maxima voor hun uitgaven, en zijn als zodanig van grote politieke betekenis. Hun aantal is evenwel primair afhankelijk van de departementale indeling en van het aantal bestaande staatsbedrijven. Ongeveer de helft van de ingediende begrotingsontwerpen betrof begrotingen voor departementen en staatsbedrijven. De andere helft bestond uit tussentijdse wijzigingen op de begrotingen, welke evenals de begrotingen zelf, per formele wet vastgesteld dienen te worden. Wijzigingen in begrotingswetten duiden enerzijds op een te geringe controle op het uitgavenbeleid van de departementen en anderzijds op gewijzigde, althans onvoorziene, omstandigheden. Hun aantal kan derhalve nauwelijks als indicator gelden voor de wetgevende betekenis van een bepaald departement of kabinet. Indien we langs kwantitatieve weg de wetgevende betekenis van een kabinet of departement op het spoor willen komen, dienen we de begrotingsontwerpen dan ook buiten beschouwing te laten.

### Het aantal wetsontwerpen per jaar van indiening

Bij uitsplitsing van het in de vorige paragraaf geschetste totaalbeeld over de jaren 1963 t/m 1977 ontstaat een zeer wisselvallig beeld. Zoals uit onderstaande tabel valt op te maken, lag het absolute dieptepunt in de wetgevende productie in 1967, namelijk 71 ontwerpen. Een volstrekt uniek hoogtepunt in de productie was het jaar 1976: 150 ontwerpen. Gemiddeld werden per jaar bijna 105 ontwerpen ingediend. Dit gemiddelde werd het dichtst bena-

Tabel II: Aantal ingediende ontwerpen per jaar

jaar van indiening	kabinet(ten)	gewone ontwerpen	ontw. verdr. + rijksw. ontw.	totaal
1963*	De Quay/Marijnen	30	4	34
1964	Marijnen	94	14	108
1965	Marijnen/Cals	84	16	100
1966	Cals/Zijlstra	93	16	109
1967	Zijlstra/De Jong	65	6	71
1968	De Jong	93	16	109
1969	De Jong	103	9	112
1970	De Jong	99	17	116
1971	De Jong/Biesheuvel	106	13	119
1972	Biesheuvel	103	13	116
1973	Biesheuvel/Den Uyl	73	13	86
1974	Den Uyl	75	10	85
1975	Den Uyl	96	7	103
1976	Den Uyl	125	25	150
1977*	Den Uyl/Van Agt	37	8	45
totaal		1276	187	1463

\* 1963 vanaf 24 juli, 1977 tot 8 juni

derd in de jaren 1964 t/m 1966. In de meeste andere kalenderjaren lag het aantal ingediende ontwerpen vrij ver van het gemiddelde. De periode 1968-1972 kenmerkt zich door een stabiele productie van nieuwe ontwerpen. In al deze jaren lag de jaarproductie duidelijk boven het gemiddelde van 105.

Als algemene conclusie valt te trekken, dat er naast het grillig verloop van de wetgevende productie, geen sprake is van een opvallende toename in de productie van wetsontwerpen. Zo werden in de eerste helft van de onderzochte periode niet zoveel wetsontwerpen minder ingediend dan in de tweede helft.

Zoekend naar een verklaring voor het grillig verloop ligt het voor de hand onder meer te kijken naar de invloed van de verschillende kabinetwisselingen, alsmede naar de aard van deze wisselingen. Immers een demissionaire periode zal gauw voor enige vertraging zorgen, een nieuw kabinet zal tijd nodig hebben om in te spelen en deze tijd zal mogelijk langer zijn naarmate men meer van koers wenst te veranderen.

In een jaar, waarin zich een kabinetwisseling voordeed, werden gemiddeld 96 ontwerpen ingediend. In de jaren, waarin dit niet het geval was, lag het aantal gemiddeld ruim een zesde deel hoger, namelijk op 113. Een kabinetwisseling lijkt het verloop van de productie van wetsontwerpen dus vrij aanzienlijk te beïnvloeden.

Wanneer we kijken naar de jaren waarin die kabinetwisselingen plaats vonden, dan zien we opvallende verschillen. In 1967, het jaar waarin het interim-kabinet Zijlstra plaats maakte voor het kabinet-De Jong, was de terugval in de productie van wetsontwerpen het grootste. Waarschijnlijk was naast de kabinetwisseling als zodanig vooral ook het tijdelijke karakter van het kabinet-Zijlstra hiervoor verantwoordelijk. De overgang naar het kabinet-Cals in 1965 ging met een zeer geringe terugval in het aantal ingediende wetsontwerpen gepaard. Dit is in zoverre opmerkelijk, gezien het feit dat het kabinet-Cals toch een ander beleid beoogde te voeren dan het kabinet-Marijnen. Op grond hiervan had men een grotere terugval in de productie van wetsontwerpen mogen verwachten. Het is goed mogelijk, dat de bewindslieden van het kabinet-Cals vanaf het optreden van het kabinet grote spoed achter de indiening van wetsontwerpen gezet hebben, in het besef dat het kabinet slechts een tweejarig bestaan beschoren zou zijn.

Wat het aantal ingediende ontwerpen betreft, lijkt de overgang van het kabinet-De Jong naar het kabinet-Biesheuvel nauwelijks enige voeten in de aarde te hebben gehad. In 1971 werden maar liefst 119 ontwerpen ingediend. Aangezien het kabinet-Biesheuvel een voortzetting van het tot dan toe gevoerde beleid beoogde, is de geconstateerde stabiliteit in ingediende wetsontwerpen niet zo opzienbarend. Het jaar, waarin het kabinet-Den Uyl optrad gaf wel een aanzienlijke terugval in de productie van ontwerpen te zien. Dit hing vanzelfsprekend ten nauwste samen met de langdurige kabinetsformatie. Er is evenwel meer aan de hand geweest, gezien het feit dat het aantal ingediende ontwerpen in 1974 niet hoger was dan in 1973. Het kabinet-Den Uyl had duidelijk een trage start wat dit betreft. Het ligt voor de hand deze trage start voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de heroriëntatie op het beleid, die onder dit kabinet plaats vond. Deze heroriëntatie kwam vooral tot uiting in de overvloedige stroom nota's, die het kabinet-Den Uyl in de eerste twee jaar van zijn bestaan naar de Kamer zond. Het lijdt geen twijfel, of de grote aandacht die aan het opstellen van nota's werd besteed, is op zich ook ten koste gegaan van de productie van wetsontwerpen in die jaren.<sup>6</sup> In het laatste hele kalenderjaar diende het kabinet-Den Uyl, zoals we al eerder zagen, uitzonderlijk veel ontwerpen in. Het is daarom interessant de aantallen wetsontwerpen, die het kabinet-Den Uyl in de vier jaren van zijn bestaan heeft ingediend, nog eens te vergelijken met de wetgevende productie van het kabinet-De Jong. Het kabinet-De Jong spreidde, anders dan het kabinet-Den Uyl, de indiening van de ontwerpen zeer gelijkmatig over de vier jaren. Het verschil in aantallen ontwerpen door het kabinet-Den Uyl in de jaren 1974 en 1976 ingediend, respectievelijk 85 en 150, steekt wel heel scherp af bij het geringe verschil tussen de aantallen ontwerpen door het kabinet-De Jong in het eerste en derde hele kalenderjaar ingediend, respectievelijk 109 en 116.

Splitsen we de jaartallen van tabel II uit naar de aard van de ontwerpen, dan valt bovenal de onregelmatigheid op in de verhouding tussen gewone ontwerpen en ontwerp-verdragen/rijkswetsontwerpen. Eigenlijk alleen in 1964 lag het aantal ontwerpen in beide categorieën in de buurt van het gemiddelde. Er treden met name grote verschillen op in de aantallen ontwerp-verdragen/rijkswetsontwerpen. De jaartotalen bewogen zich tussen 6 en 25. Het dieptepunt van 6 ontwerpen lag in het al eerder genoemde jaar 1967. In 1975 bedroeg het aantal ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen slechts 7. Op dit laatste jaar volgde het topjaar, waarin 25 van deze ontwerpen bij de Tweede Kamer werden ingediend. Bleef in een bepaald jaar het aantal ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen duidelijk onder de maat, zoals in 1967, 1969 en 1975, dan werd de ontstane achterstand in het volgende jaar al weer 'goedgemaakt'. Zeer opmerkelijk is in dit verband de activiteit van het kabinet-Den Uyl. Spreidden de kabinetten-Marijnen tot en met -Biesheuvel de indiening van ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen nog redelijk, hiervan is onder het kabinet-Den Uyl geen sprake. Dit kabinet diende in de veertien maanden, die aan de breuk in maart 1977 voorafgingen, evenveel ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen in als in de overige drie jaar van zijn bestaan tezamen.

### De indiening van wetsontwerpen door de verschillende kabinetten

In de vorige paragraaf hebben we geconstateerd, dat de wetgevende productie door de jaren heen een onregelmatig patroon vertoonde. Een wisselvalligheid, die voor een deel zeker aan het aflossen van de wacht van de achter-eenvolgende kabinetten toegeschreven leek te kunnen worden. Het ligt dan ook voor de hand in deze paragraaf te bezien of een uitsplitsing over de verschillende kabinetsperiodes niet een grotere regelmaat in de wetgevende productie aan de dag brengt dan bij een uitsplitsing over jaren blijkt. Hierbij dienen we dan natuurlijk wel de duur van de periode waarover de kabinetten aan het bewind waren in de beschouwing te betrekken. Hoe langer een kabinet regeert, des te meer wetsontwerpen het kan opstellen en indienen. Gezien de lange periode, die het veelal vergt om ontwerpen voor te bereiden en uit te werken, lijkt het niet onmogelijk dat de productie aan wetsontwerpen per tijdseenheid enigszins zal toenemen. Op grond hiervan is gemakkelijk in te zien, dat het niet zonder meer mogelijk is langs kwantitatieve weg de productie aan ontwerpen van twee kabinetten, die — qua duur — geheel verschillende periodes geregeerd hebben, te vergelijken. Over de wetgevingsactiviteiten van kabinetten, die ongeveer even lang aan het bewind zijn geweest, kunnen vergelijkenderwijs wel betrouwbare uitspraken gedaan worden.

Voor de door ons bestudeerde periode tussen 1963 en 1977 betekent dit in concreto, dat de productie aan wetsontwerpen van de kabinetten-Marijnen, -Cals en -Biesheuvel onderling vergeleken zal worden. De productie van het kabinet-De Jong zal vergeleken worden met die van het kabinet-Den Uyl.

De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Biesheuvel zijn respectievelijk ongeveer 20.5, 19.5 en 22 maanden aan het bewind geweest. De verschillen zijn dus gering. Deze verschillen zijn in feite nog kleiner als we bedenken, dat het kabinet-Biesheuvel duidelijk het langste demissionair is geweest, namelijk ruim 5 maanden. Het kabinet-Marijnen was ongeveer 1.5 maand demissionair en het kabinet-Cals nog enige dagen minder. Zoals hierna nog zal blijken, dient een kabinet, nadat het een demissionaire status heeft gekregen, nog maar weinig wetsontwerpen in.

Het kabinet-De Jong heeft 2 maanden langer geregeerd dan het kabinet-Den Uyl, althans voorzover de periode-Den Uyl door ons onderzocht is, namelijk tot 8 juni 1977. Op een periode van ruim 4 jaar mag een verschil van 2 maanden geen naam hebben. De kabinetten waren bovendien een vrijwel gelijke periode demissionair.

Indien we de wetsontwerpen uitsplitsen naar het kabinet, dat ze bij de Tweede Kamer indiene, krijgen we de volgende tabel:

Tabel III: Aard van het wetsontwerp per kabinet van indiening

	gewone ontwerpen		ontwerp-verdragen		rijkswets-ontwerpen		begr. ontwerpen		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
kabinet Zijlstra	26	2.0	1	0.7	1	2.3	7	0.7	35	1.4
Marijnen	147	11.5	18	12.5	7	16.3	150	14.4	322	12.9
Cals	147	11.5	19	13.5	6	14.0	151	14.5	323	12.9
Biesheuvel	156	12.2	21	14.6	3	7.0	143	13.7	323	12.9
De Jong	414	32.4	42	29.2	11	25.6	288	27.7	755	30.2
Den Uyl	386	30.3	43	39.9	15	34.9	302	29.0	746	29.8
totaal	1276	100.0	144	100.0	43	100.0	1041	100.0	2504	100.0

In het oog springen de vrijwel exact gelijke aantallen wetsontwerpen, die de kabinetten-Marijnen, -Cals en -Biesheuvel hebben ingediend. Het verschil tussen de door het kabinet-De Jong en het kabinet-Den Uyl ingediende ontwerpen is eveneens te verwaarlozen. Gezien het voorgaande lijkt het niet te boud om te concluderen, dat het aantal ingediende ontwerpen direct afhankelijk is van de periode welke een kabinet regeert. Andere factoren, zoals bijvoorbeeld de departementale indeling of de politieke samenstelling van het kabinet, zijn wat dit betreft van aanzienlijk geringere betekenis. In elk geval is duidelijk dat de hervormingsgezindheid van een kabinet niet is af te lezen aan het aantal wetsontwerpen, dat het indient bij de Tweede Kamer.

Splitsen we de ontwerpen uit naar hun aard, dan blijkt de gelijkenis tus-

sen de aantallen wetsontwerpen ingediend door de kabinetten-Marijnen en -Cals frappant: in geen van de vier categorieën ontwerpen verschilt de productie van het kabinet-Cals meer dan 1 ontwerp van de productie van het kabinet-Marijnen. Kwantitatief gezien vormt de activiteit van het kabinet-Cals in dit opzicht als het ware een copie van die van het kabinet-Marijnen.

Het kabinet-Biesheuvel heeft enkele 'gewone' wetsontwerpen meer ingediend en enkele begrotingsontwerpen minder dan de beide voornoemde kabinetten. Als we de categorie ontwerp-verdragen samentrekken met de ontwerpen van rijkswet komen we voor deze ontwerpen ongeveer op hetzelfde aantal uit als bij de kabinetten-Marijnen en -Cals. Gezien het feit dat het kabinet-Biesheuvel iets langer aan het bewind geweest is dan de andere twee kabinetten, mogen we wel concluderen dat bewindsliden uit het kabinet-Biesheuvel relatief weinig begrotingsontwerpen hebben ingediend.

De aantallen wetsontwerpen ingediend door de kabinetten-De Jong en -Den Uyl, opgesplitst naar hun aard, verschillen iets meer van elkaar. Het kabinet-De Jong heeft 28 'gewone' ontwerpen meer ingediend dan het kabinet-Den Uyl en dit laatste kabinet op zijn beurt 14 begrotingsontwerpen en 5 ontwerp-verdragen/ontwerpen van rijkswet meer. Indien we de weinig betekende begrotingsontwerpen evenwel buiten beschouwing laten en tevens bedenken dat de periode-Den Uyl twee maanden korter was, blijken de aantallen resterende wetsontwerpen voor beide kabinetten toch vrijwel exact gelijk. We kunnen dit het zuiverste aangeven, door het quotiënt van het aantal ingediende ontwerpen en het aantal dagen, waarover de kabinetten regeerden, te berekenen. Als we dit doen, krijgen we het volgende resultaat:

Tabel IV: Aantal wetsontwerpen per dag per kabinet van indiening

	aantal ontwerpen per dag
Zijlstra	.206
Marijnen	.262
Cals	.279
Biesheuvel	.267
De Jong	.293
Den Uyl	.292
totaal	.282

N.B.: excl. begrotingsontwerpen.<sup>7</sup>

De dagproductie bewoog zich voor alle kabinetten tussen 0.2 en 0.3 ontwerp. Het kabinet-Zijlstra, dat slechts 4<sup>1/2</sup> maand aan het bewind was, diende 0.206

wetsontwerp per dag in. Voor de kabinetten-Marijnen, -Cals en -Biesheuvel lag dit gemiddelde op respectievelijk 0.262, 0.279 en 0.267 en voor de kabinetten-De Jong en -Den Uyl op respectievelijk 0.293 en 0.292. Heel duidelijk spreekt uit deze cijfers dat de productie per dag toeneemt naarmate een kabinet langer aan het bewind is. De dagproductie van het kabinet-Cals lijkt relatief gezien de hoogste, waarbij evenwel bedacht moet worden dat dit kabinet betrekkelijk kort demissionair is geweest en dat zijn bestaan abrupt is afgebroken. De kabinetten-Marijnen, -Biesheuvel en -Den Uyl kenden, behalve een langere demissionaire periode, ook de ietwat verlamme werking van een naderende breuk binnen het kabinet.

Anders dan bij de categorie gewone ontwerpen het geval is, neemt de gemiddelde productie van ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen niet toe, naarmate een kabinet langer aan het bewind blijft. De indiening van ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen levert juist een zeer stabiel beeld op. De kabinetten, die langer dan 1 jaar regeerden, dienden alle 13 à 15 van deze ontwerpen per jaar in. Relatief het minste aantal ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen diende het kabinet-De Jong in, namelijk 13 per jaar. De gelijkmatigheid zal wel grotendeels verklaard kunnen worden uit de betrekkelijk autonome werking van de diplomatie.

Optredende kabinetswisselingen lijken de totale productie van deze categorieën ontwerpen dus nauwelijks te beïnvloeden. Zij hebben in de regel slechts tot gevolg, dat de indiening van ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen uitgesteld wordt, op grond van de traditie dat demissionaire bewindsliden de indiening van deze ontwerpen aan hun opvolgers overlaten. De stagnatie in de wetgevingsmachinerie bij een kabinetswisseling komt dientengevolge vrijwel geheel tot uitdrukking in de categorie gewone ontwerpen.

Op grond van bovenstaande gegevens kunnen we bovendien vrij nauwkeurig aangeven, wat de 'prijs' van een optredende kabinetscrisis is voor het proces van wetgeving. Een kabinetscrisis, anderhalf jaar na de vorming van een nieuw kabinet, betekent in concreto, dat de dagproductie over de kabinetperiode en de daaropvolgende twee-en-een-half jaar tot de volgende Tweede Kamerverkiezingen, zich beweegt tussen 0.265 en 0.280, en over de gehele 4-jarige periode tussen twee Kamerverkiezingen in circa 0.275 zal bedragen. Een vierjarige periode zonder kabinetscrisis geeft een productie van 0.290 – 0.295 ontwerpen per dag. Over een periode van vier jaar berekend, levert dit een verschil op van 25 tot 30 – gewone – wetsontwerpen. Dit aantal is vrij gering op de totale productie aan ontwerpen, namelijk ongeveer 7%. Hierbij dient opgemerkt te worden, dat deze 25 tot 30 wetsontwerpen wel eens die ontwerpen zouden kunnen zijn, waarin een kabinet dat de vier jaar weet vol te maken het duidelijkst zijn wetgevende prioriteiten heeft gesteld.

Het duurt ongeveer 3 maanden, voordat een nieuw kabinet de wetgevende draad van het vorige kabinet oppakt. Het lijkt in dit verband weinig verschil uit te maken wat de oorzaak was van de kabinetswisseling. In die eerste 3 maanden ligt de indiening van wetsontwerpen overigens niet stil. Het aantal ontwerpen bedraagt ruim de helft van normaal. Men zal begrijpen dat een demissionair kabinet enige terughoudendheid betracht bij het indienen van wetsontwerpen. Over de mate van terughoudendheid kan men evenwel moeilijk betrouwbare uitspraken doen, omdat de demissionaire periodes daar in de meeste gevallen te kort voor waren. Slechts de demissionaire periode van het kabinet-Biesheuvel stelt ons in staat de terughoudendheid te kwantificeren, door de maand-productie voor en na de verkiezingen van november 1972 te vergelijken. Gedurende 5 maanden voor de verkiezingen diende dit kabinet in totaal 60 ontwerpen in. Het totaal over 5 demissionaire maanden bedroeg 27 ontwerpen. De productie van ontwerpen liep dus met meer dan de helft terug. Hier staat evenwel tegenover, dat het aantal ingediende ontwerpen voor de verkiezingen aan de hoge kant was, namelijk 12 per maand. Over de gehele periode van 14 jaar lag het aantal ingediende ontwerpen per maand net onder de 9. We mogen dus slechts concluderen, dat het demissionaire kabinet-Biesheuvel aanmerkelijk gas terug nam, vergeleken met het parlementaire kabinet-Biesheuvel. De productie van ontwerpen kwam niet echt stil te liggen en werd weer enigszins opgevoerd, toen er na 3 maanden nog geen uitzicht bestond op de vorming van een nieuw kabinet.

Op grond van het voorgaande kunnen we verschillende conclusies trekken. Op middellange termijn gezien, lijkt er sprake van een vrij grote stabiliteit in de productie van wetsontwerpen. Bekijken we de productie evenwel over min of meer willekeurig gekozen periodes van een jaar, dan schijnt die productie juist uiterst grillig. In de praktijk is het verloop van de productie in sterke mate afhankelijk van kabinetswisselingen. Zowel de demissionaire periode, voorafgaand aan een kabinetswisseling, als de inwerkperiode van het nieuwe kabinet zorgen voor een duidelijke terugval in de productie. In verband hiermee kunnen we de productie het beste relateren aan de duur van de kabinetsperiodes. De duur, waarover kabinetten aan het bewind waren, beïnvloedt meer dan welke andere factor ook het verloop in de productie van wetsontwerpen. Daarbij bleek voor de onderzochte periode dat kabinetten, die ongeveer even lang geregeerd hebben, vrijwel gelijke aantallen wetsontwerpen indienen.

### De rol van de departementen

Kwantitatief gezien lopen de wetgevende activiteiten van de departementen sterk uiteen.<sup>8</sup> We kunnen duidelijk onderscheid maken tussen departementen met een omvangrijke rol in de wetgeving en departementen met een geringe c.q. zeer geringe taak.

Tot de eerste categorie behoren onmiskenbaar de departementen Finan-

Tabel V: Aantal ontwerpen per departement van de eerste ondertekenaar per aard van het ontwerp

soort ontwerp	gewone ontwerpen		ontw. verd. + rijksw. ont.		begrotings- ontwerpen		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
departement	N	%	N	%	N	%	N	%
AZ/MP	53	4.2	9	4.8	44	4.2	106	4.2
Vice MP/Sur. -Ant.*	7	0.5	4	2.1	34	3.3	45	1.8
Buitenl. Zaken	7	0.5	52	27.8	38	3.7	97	3.9
Justitie	187	14.7	47	24.6	30	2.9	263	10.5
Binnenl. Zaken	191	15.0	—	—	169	16.2	360	14.4
Onderw. + Wet.	75	5.9	2	1.1	37	3.6	114	4.6
Financiën	248	19.4	18	9.6	197	18.9	463	18.5
Defensie	18	1.4	2	1.1	63	6.1	83	3.3
Econ. Zaken	65	5.1	18	9.6	67	6.4	150	6.0
Verk. + Waterst.	104	8.2	13	7.0	147	14.1	264	10.5
Volksh. + RO*	33	2.6	—	—	37	3.6	70	2.8
Landb. + Visserij	22	1.7	9	4.8	74	7.1	105	4.2
Soc. Zaken*	181	14.2	10	5.3	51	4.9	242	9.7
CRM*	52	4.1	1	0.5	40	3.8	93	3.7
Volkg. + Mil.	29	2.3	—	—	13	1.2	42	1.7
Ontw. samenw.	—	—	2	1.1	—	—	2	0.1
Wetensch. beleid	4	0.3	1	0.5	—	—	5	0.2
totaal	1276	100.0	187	100.0	1041	100.0	2504	100.0

Opmerking: De sinds 1971 bestaande departementale indeling is aangehouden. In 1965 ging het departement van Volkshuisvesting + Bouwnijverheid over in Volkshuisvesting + Ruimtelijke Ordening, en ontstond het departement van CRM uit het departement voor Maatschappelijk Werk; in 1971 is het departement van Sociale Zaken + Volksgezondheid opgesplitst in Sociale Zaken en Volksgezondheid + Milieuhygiëne; de ontwerpen van Sociale Zaken + Volksgezondheid zijn in de tabel opgeteld bij die van Sociale Zaken; met de onafhankelijkheid van Suriname in 1975, veranderde de portefeuille van Surinaamse + Antilliaanse Zaken in Antilliaanse Zaken.

ciën, Justitie, Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken + Volksgezondheid/Sociale Zaken. Bewindslieden van deze vier departementen dienden als eerste ondertekenaar respectievelijk 266, 233, 191 en 191 wetsontwerpen in. Van het totaal der ontwerpen diende Financiën ruim 18 %, Justitie bijna 16 % en Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken + Volksgezondheid/Sociale Zaken beide 13 % in. Gezamenlijk droegen bewindslieden van deze vier departementen de primaire verantwoordelijkheid voor iets meer dan 60 % van alle wetsontwerpen. Verkeer en Waterstaat nam een middenpositie in. Van dit departement waren 117 ontwerpen afkomstig, ongeveer 8 %.

Door de andere departementen werden veel minder ontwerpen ingediend.

Het percentage van het totaal lag voor deze departementen onder de 6 %, dat wil zeggen minder dan de helft van de percentages van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken + Volksgezondheid/Sociale Zaken. Van de departementen met een niet zo omvangrijke wetgevende taak diende Economische Zaken duidelijk de meeste ontwerpen in, namelijk 83 of bijna 6 %. Onderwijs + Wetenschappen nam een tweede plaats in met 77 ontwerpen. De meeste andere departementen dienden tussen de 1½ en 4½ % van alle ontwerpen in. Zeer gering is het aantal ingediende ontwerpen van Defensie, namelijk 20 of bijna 1½ % en van Landbouw + Visserij en Volkshuisvesting + Ruimtelijke Ordening respectievelijk 31 en 33, beide ruim 2 %. Het aantal ontwerpen afkomstig van Volksgezondheid + Milieuhygiëne is weliswaar slechts 29, maar dit departement is pas in 1971 opgericht.

Het aantal ontwerpen door de minister-president als eerste ondertekend, is daarentegen juist enigszins geflatteerd. Onder de 62 ontwerpen zitten namelijk ontwerpen tot wijziging van de Grondwet, welke zuiver naar de inhoud gemeten, eerder in de portefeuille van één der vakministers thuis zouden horen.

De ministers zonder portefeuille hebben tot op heden vrijwel geen wetgevende activiteiten ontplooid, althans afgaande op de aantallen ontwerpen, die zij als eerste verantwoordelijke bewindsman ondertekenden.

Uitgesplitst naar de aard van de ontwerpen komt een betrekkelijk scheve verdeling tevoorschijn. Een groot aantal ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen is afkomstig van departementen met een niet zo omvangrijke taak bij de wetgeving in het algemeen. Het grootste aantal ontwerpen in deze categorie werd ingediend door bewindslieden van Buitenlandse Zaken, namelijk 52 op een totaal van 187, dat is 27,8 %. Zoals hierna nog zal blijken zijn bij ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen overigens vaker bewindslieden van twee of meer departementen betrokken dan bij de z.g. gewone wetsontwerpen. Bijna een kwart van de ontwerpen met een internationaal of rijksaspect was afkomstig van het departement van Justitie. Op een veel lager niveau treffen we de departementen Financiën en Economische Zaken aan: bewindslieden van deze departementen zetten als eerste hun handtekening onder 18 ontwerpen, d.w.z. 9,6 % van het totaal. De bewindslieden van de departementen van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting + Ruimtelijke Ordening en Volksgezondheid + Milieuhygiëne droegen nooit de eerste verantwoordelijkheid bij de indiening van ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen.

In de aantallen door de departementen ingediende ontwerpen waren de begrotingsontwerpen niet opgenomen. Zoals hiervoor al aangegeven is, zijn deze ontwerpen kwantitatief gezien niet interessant. Voorzover het de departementale betrokkenheid bij de indiening van ontwerpen betreft, dient hier evenwel een uitzondering gemaakt te worden, juist omdat het beeld bij begrotings-

ontwerpen nadrukkelijk afwijkt van het hierboven geschetste.

Drie departementen, namelijk Financiën, Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat, dienden tezamen bijna de helft van alle begrotingsontwerpen in. Dit hangt samen met het feit, dat de bewindslieden van deze departementen verantwoordelijk zijn voor de opstelling van de begrotingen van een aantal staatsbedrijven en fondsen. Voor de betekenis van deze drie departementen in het geheel van de opstelling van de rijksbegroting zegt dit gegeven echter weinig: begrotingen van uitgaven van de departementen zijn van een geheel andere orde dan begrotingen van de staatsbedrijven en fondsen.

Deze laatste begrotingsontwerpen behoeven qua voorbereiding waarschijnlijk niet veel meer inspanning dan een gemiddeld ontwerp tot wijziging van een departementale begroting.

Richten we vervolgens onze blik op de productie aan wetsontwerpen door de departementen tijdens de opeenvolgende kabinetten, dan valt allereerst op, dat we niet kunnen spreken van duidelijke ontwikkelingen in de wetgevende betekenis van de verschillende departementen. Pieken en dalen in de productie volgen elkaar bijna op elk departement op. Opmerkelijke pieken zien we onder het kabinet-Marijnen van de departementen Justitie en Binnenlandse Zaken, onder het kabinet-Cals vooral van de departementen Financiën en Sociale Zaken + Volksgezondheid en onder het kabinet-Biesheuvel van Justitie, Financiën en Economische Zaken.

Onder de kabinetten-De Jong en -Den Uyl diende de minister-president relatief erg veel wetsontwerpen in. Absoluut en relatief veel wetsontwerpen werden eveneens ingediend door de bewindslieden van Justitie, Binnenlandse Zaken en Financiën uit het kabinet-De Jong. Bewindslieden van Economische Zaken, Volksgezondheid + Ruimtelijke Ordening en van CRM fungeerden relatief vaak als eerste ondertekenaar onder het kabinet-Den Uyl.

Erg weinig wetsontwerpen zijn daarentegen ingediend door de bewindslieden van Volkshuisvesting + Ruimtelijke Ordening uit het kabinet-Marijnen, van Landbouw + Visserij uit de kabinetten-Cals en -De Jong, door de minister-president en bewindslieden van Defensie en Volkshuisvesting + Ruimtelijke Ordening uit het kabinet-Biesheuvel en door de bewindslieden van Binnenlandse Zaken uit het kabinet-Den Uyl.

Alhoewel pieken en dalen in de productie elkaar op de meeste departementen opvolgen, lijkt de afnemende betekenis van het departement van Binnenlandse Zaken in de wetgeving sinds het optreden van het kabinet-Biesheuvel van meer dan voorbijgaande aard. Voor het departement van Economische Zaken lijkt het tegendeel het geval: sinds 1971 is het aantal ontwerpen, dat door bewindslieden van dit departement werd ingediend aanmerkelijk hoger dan voor die tijd. De gedachte, dat de overheid in economisch moeilijke omstandigheden naar nieuwe wettelijke middelen zoekt om in het economisch leven in te grijpen, dringt zich al snel op.

Tabel VI: Aantal wetsontwerpen per departement van de eerste ondertekenaar per kabinetsperiode

kabinet departement	Marijnen		Cals		Zijlstra		De Jong		Biesh. A		Biesh. B		Den Uyl		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
AZ/MP	3	4.8	5	8.1	1	1.6	27	43.5	1	1.6	—	—	25	40.3	62	4.2
Vice MP/Sur-Ant.	6	54.5	—	—	3	27.3	—	—	2	18.2	—	—	—	—	11	0.8
Buitenl. Zaken	10	16.9	10	16.9	1	1.7	16	27.1	3	5.1	3	5.1	16	27.1	59	4.0
Justitie	29	12.4	18	7.7	3	1.3	88	37.8	13	5.6	17	7.3	65	27.9	233	15.9
Binnenl. Zaken	30	15.7	26	13.6	5	2.6	76	39.8	9	4.7	3	1.6	42	22.0	191	13.1
Onderw. + Wet.	5	6.5	8	10.4	2	2.6	26	33.8	5	6.5	4	5.2	27	35.1	77	5.3
Financiën	28	10.5	36	13.5	2	0.8	83	31.2	27	10.2	17	6.4	73	27.4	266	18.2
Defensie	3	15.0	3	15.0	—	—	7	35.0	1	5.0	—	—	6	30.0	20	1.4
Econ. Zaken	4	4.8	7	8.4	2	2.4	21	25.3	7	8.4	8	9.6	34	41.0	83	5.7
Verk. + Waters.	13	11.1	15	12.8	1	0.9	34	29.1	11	9.4	8	6.8	35	29.9	117	8.0
Volksh. + RO	2	6.1	4	12.1	1	3.0	8	24.2	1	3.0	1	3.0	16	48.5	33	2.3
Landb. + Visserij	6	19.4	1	3.2	—	—	6	19.4	5	16.1	2	6.5	11	35.5	31	2.1
Soc. Zaken	27	14.1	33	17.3	5	2.6	60	31.4	7	3.7	10	5.2	49	25.7	191	13.1
CRM	6	11.3	6	11.3	2	3.8	15	28.3	2	3.8	3	5.7	19	35.8	53	3.6
Volksgesz. + Mil.	—	—	—	—	—	—	—	—	5	17.2	1	3.4	23	79.3	29	2.0
Ontw. samenw.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	100.0	2	0.1
Wetensch. beleid	—	—	—	—	—	—	—	—	4	80.0	—	—	1	20.0	5	0.3
<b>totaal</b>	<b>172</b>	<b>11.8</b>	<b>172</b>	<b>11.8</b>	<b>28</b>	<b>1.9</b>	<b>467</b>	<b>31.9</b>	<b>103</b>	<b>7.0</b>	<b>77</b>	<b>5.3</b>	<b>444</b>	<b>30.3</b>	<b>1463</b>	<b>100.0</b>

Opmerking: de regerperiode van het kabinet-Biesheuvel-A loopt tot 9 augustus 1972, de dag waarop de bewindslieden van KVP, VVD, ARP en CHU terugkwamen op de terbeschikkingstelling van hun portefeuille.

## G. Visscher Het initiatief in de wetgeving

Als mogelijke verklaring voor de geringe productie van Binnenlandse Zaken kan gewezen worden op de grote aandacht, die in de zeventiger jaren door de bewindslieden van dit departement aan de reorganisatie van het openbaar bestuur is geschonken. Tot op heden heeft die reorganisatie nog niet tot veel concrete resultaten geleid. De wetsontwerpen tot wijziging van gemeentegrenzen, die in andere periodes een flink deel van de ontwerpen van Binnenlandse Zaken uitmaakten, zijn vooral de laatste jaren veel geringer in aantal. Al enige jaren geleden besloot de minister van Binnenlandse Zaken, in overleg met de Tweede Kamer, slechts die grenswijzigingen voor te stellen, die absoluut niet konden wachten op de uiteindelijke — grootscheepse — reorganisatie van het openbaar bestuur.

Als we nogmaals in herinnering roepen hoezeer — kwantitatief gesproken — het totaal aan wetgevende initiatieven van kabinetten bepaald werd door de duur waarover zij aan het bewind waren, alsmede de sterke overeenkomst tussen de aantallen ontwerpen, ook naar hun aard, ingediend door de kabinetten-Marijnen, -Cals en -Biesheuvel enerzijds en die door de kabinetten-De Jong en -Den Uyl anderzijds, dan vallen de verschillen in aantallen ingediende ontwerpen door de departementen in de opeenvolgende kabinetsperiodes des te sterker op. Juist gezien de grote mate van overeenkomst in de wetgevende activiteiten van kabinetten die eenzelfde periode geregeerd hebben, lijkt het mogelijk op grond van de verschillen in de productie van de departementen tijdens deze kabinetsperiodes, te achterhalen in welke sectoren van beleid de kabinetten hun accenten legden. We gaan er hierbij van uit dat de wetgevende accenten, die elk kabinet nu eenmaal legt, onder meer getraceerd kunnen worden aan de hand van het aantal wetsontwerpen in de ene of de andere beleids sfeer ingediend. We delen de wetsontwerpen dus in naar sectoren van het regeringsbeleid, al naar gelang zij door bewindslieden van het ene dan wel van het andere departement als eerste werden ondertekend.

Gekozen is voor de indeling in de volgende vijf beleidssectoren:

1. Binnenlands bestuur Algemene Zaken/MP, Vice MP/surinaams Antilliaanse Zaken/Antilliaanse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken
2. Buitenlands beleid Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelings-samenwerking
3. Fin.-economisch beleid Financiën, Economische Zaken, Landbouw + Visserij
4. Ruimtelijk beleid Verkeer + Waterstaat, Volkshuisvesting + Bouwnijverheid/Volkshuisvesting + RO
5. Soc.-cultureel beleid O.K. + W./Onderwijs + Wetenschappen, Soc. Zaken + Volksgez./Soc. Zaken, Maatsch. Werk/C.R.M., Volksgezondheid + Milieuhygiëne, Wetenschapsbeleid

Zoals elke andere indeling is ook deze enigszins willekeurig. Met name wetsontwerpen van het departement Landbouw + Visserij horen eigenlijk niet in de categorie Financieel-economisch beleid thuis. In de andere sectoren passen zij evenwel nog minder. Gezien het geringe aantal ontwerpen, dat afkomstig is van Landbouw + Visserij, is de vertekening die optreedt overigens te verwaarlozen. In verband met de vanzelfsprekend aan te houden continuïteit zijn wetsontwerpen van het in 1971 opgerichte departement Volksgezondheid + Milieuhygiëne evenals die van het vroegere departement Sociale Zaken + Volksgezondheid in de categorie Sociaal-cultureel beleid ondergebracht.

Alhoewel we voorzichtig dienen te zijn al te uitgesproken conclusies te trekken uit de aantallen ingediende wetsontwerpen — we baseren ons immers slechts op het departement van de eerste ondertekenaar van het ontwerp — lijkt het wel mogelijk langs deze weg marginale accentverschillen in de wetgevende arbeid van de opeenvolgende kabinetten aan te geven. Zeker wanneer we de productie aan wetsontwerpen van een bepaald kabinet vergelijken met de productie van een ander kabinet, dat een vrijwel gelijke periode aan het bewind is geweest.

Tabel VII: Aantal wetsontwerpen per kabinet per beleidssector

kabinet beleidssector	Marij- nen	Cals	Zijl- stra	De Jong	Bies- heuvel	Den Uyl	totaal
Binnenl. bestuur	68	49	12	191	45	132	497
Buitenl. bestuur	13	13	1	23	7	24	81
Fin.-econ. beleid	38	44	4	110	66	118	380
Ruimt. beleid	15	19	2	42	21	51	150
Soc.-cult. beleid	38	47	9	101	41	119	355
totaal	172	172	28	467	180	444	1463

Op basis van deze tabel kunnen we het volgende opmerken over de kabinetten-Marijnen, -Cals en -Biesheuvel:

— het kabinet-Marijnen heeft erg veel ontwerpen ingediend in de sector Binnenlands bestuur; relatief laag was de productie in de sectoren Financieel-economisch beleid en Ruimtelijk beleid;

— het kabinet-Cals spreidde zijn initiatieven gelijkmatiger over de sectoren; dit kabinet was actief in de Sociaal-culturele sector;

— bewindslieden van het kabinet-Biesheuvel legden heel nadrukkelijk het accent op de Financieel-economische sector; het aantal ontwerpen in de sectoren Buitenlands beleid en Binnenlands bestuur was naar verhouding gering.

Vergelijking tussen de initiatieven van de kabinetten-De Jong en -Den Uyl levert het volgende op:

— het kabinet-De Jong heeft uitzonderlijk veel ontwerpen in de sector Bin-

nenlands bestuur ingediend;

— het kabinet-Den Uyl valt daarentegen op door de geringe aandacht die het aan de sector Binnenlands bestuur schonk; dit hing zoals we al eerder constateerden bovenal samen met de teruglopende productie van het departement van Binnenlandse Zaken; het kabinet-Den Uyl lijkt het accent veel-  
eer gelegd te hebben in de Sociaal-culturele sfeer.

Zeer opmerkelijk is bovendien, dat het kabinet-Den Uyl in vier van de vijf sectoren meer wetsontwerpen heeft ingediend dan het kabinet-De Jong. En dat terwijl het kabinet-De Jong in totaal circa vijf procent meer ontwerpen heeft ingediend dan het kabinet-Den Uyl. Deze verschillen lijken bepaald op meer dan weinigzeggende accentverschillen te wijzen. Temeer daar de productie aan wetsontwerpen van het kabinet-Cals vergeleken met die van het kabinet-Marijnen ongeveer hetzelfde beeld te zien geeft: ook hier een groot verschil — in het voordeel van het kabinet-Marijnen — in aantal ontwerpen ingediend in de sector Binnenlands bestuur, terwijl het kabinet-Cals in drie van de vier andere sectoren duidelijk meer ontwerpen indiende dan het kabinet-Marijnen. In de sector Buitenlands beleid dienden beide kabinetten eenzelfde aantal ontwerpen in, nl. 13. Hierbij dient dan nog opgemerkt te worden, dat het kabinet-Cals ongeveer anderhalve maand korter aan het bewind geweest is dan het kabinet-Marijnen.

Het bovenstaande lijkt er op te duiden, dat confessioneel-liberale kabinetten hun wettelijke dadendrang vooral in de sector Binnenlands bestuur uiten. Socialistisch-confessionele kabinetten lijken hun hervormingsgezindheid daarentegen veeleer in de andere beleidssectoren, met name in de sector Sociaal-cultureel beleid, te concentreren.

De accenten, die het confessioneel-liberale kabinet-Biesheuvel legde, passen evenwel niet in dit beeld. Dit kabinet was bepaald niet actief in de sector Binnenlands bestuur, zoals we al eerder constateerden. Dit hangt waarschijnlijk wel samen met de — uitzonderlijk — grote activiteit, die het voorafgaande kabinet-De Jong in deze sector ontplooidde. In het algemeen geldt trouwens, dat de accenten, die een bepaald kabinet legt, bezien moeten worden tegen de achtergrond van de activiteiten op het gebied van de wetgeving die het voorgaande kabinet ontwikkelde.<sup>9</sup>

### De functie van de eerste ondertekenaar van het ontwerp

Sinds 1963 valt duidelijk een tendens te constateren dat staatssecretarissen een belangrijkere rol in het proces van wetgeving zijn gaan spelen. Dienden de staatssecretarissen in het kabinet-Marijnen maar ruim 10 % van de wetsontwerpen bij de Tweede Kamer in, onder het kabinet-Den Uyl fungeerden zij bij 26 % van de ontwerpen als eerste ondertekenaar. Net zoals in het voor-

afgaande worden begrotingsontwerpen buiten beschouwing gelaten. Deze ontwerpen werden in de periode 1963-1977 alle door de verantwoordelijke minister ondertekend.

Tabel VIII: Functie van de eerste ondertekenaar per kabinet

functie kabinet	minister		staatssecr.		totaal N	verhouding	
	N	%	N	%		aant. min.	aant. sts.
Marijnen	154	89.5	18	10.5	172	13	: 12
Cals	136	79.1	36	20.9	172	14	: 13
Zijlstra	26	92.9	2	7.1	28	13	: 9
De Jong	388	83.1	79	16.9	467	15	: 11
Biesheuvel	152	84.0	28	16.0	180	16	: 13
Den Uyl	329	74.1	115	25.9	444	16	: 17
totaal	1185	81.0	278	19.0	1463		

N.B.: in het kabinet-Biesheuvel B bedroeg het aantal ministers en staatssecretarissen resp. 14 en 10.

We kunnen een duidelijke toeneming van de wetgevende activiteiten van de staatssecretaris waarnemen onder de beide centrum-linkse kabinetten-Cals en -Den Uyl: het percentage ontwerpen ingediend door een staatssecretaris steeg van 10.5 % onder het kabinet-Marijnen tot bijna 21 % onder het kabinet-Cals, en van 16 à 17 % onder de kabinetten-De Jong en -Biesheuvel tot 26 % onder het kabinet-Den Uyl. Deze percentages lijken veeleer op een schoksgewijze dan geleidelijke ontwikkeling te duiden. Naar de gezamenlijke activiteiten van de staatssecretarissen in de verschillende kabinetten gemeten, klopt dat natuurlijk ook. Kijken we naar de productie per staatssecretaris, dan blijkt er wel degelijk sprake van een min of meer geleidelijke ontwikkeling. Het aantal staatssecretarissen in de verschillende kabinetten liep namelijk nogal uiteen, absoluut gezien, maar ook in verhouding tot het aantal ministers.

In de kabinetten-Zijlstra, -De Jong en -Biesheuvel B, d.w.z. na het uitreden van de bewindslieden van DS '70, had een kleiner aantal staatssecretarissen zitting dan in de overige kabinetten. En dat terwijl sinds 1963 het aantal ministers met drie is toegenomen. De kabinetten-Zijlstra, -De Jong en -Biesheuvel telden dan ook vrijwel steeds vier ministers meer dan staatssecretarissen. Van de kabinetten-Marijnen en -Cals maakte slechts 1 minister meer deel uit. In het kabinet-Den Uyl overtrof het aantal staatssecretarissen voor het eerst het aantal ministers: 17 staatssecretarissen tegen 16 ministers.

In het licht van deze gegevens blijft de onder het kabinet-Cals opgetreden

verandering in de rol van de staatssecretaris opmerkelijk. De spectaculaire groei — onder het kabinet-Den Uyl — van het percentage door staatssecretarissen ingediende ontwerpen, blijkt grotendeels verklaard te kunnen worden uit het feit dat dit kabinet zoveel staatssecretarissen telde.

Het is interessant te bezien op welke departementen staatssecretarissen in de periode 1963-1977 actief bij de wetgeving betrokken waren. Daarvoor kan zowel het absolute aantal wetsontwerpen dat een staatssecretaris indiende, als ook het deel van de wetsontwerpen van het departement dat hij ondertekende, als criterium gelden. In het kabinet-Marijnen diende alleen de staatssecretaris van Financiën een aanzienlijk aantal ontwerpen in, n.l. 9, dat is ruim 30 % van de totale productie van het departement. De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen fungeerde bij twee van de vijf wetsontwerpen als eerste ondertekenaar.

In het kabinet-Cals had de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een belangrijke rol in de wetgeving: hij ondertekende 15 van de 26, d.w.z. 57.7 % van de wetsontwerpen, die dit departement in deze periode verlieten. De staatssecretaris van CRM diende 4 van de 6 ontwerpen van dit departement in. In het kabinet-De Jong waren verschillende staatssecretarissen actief bij de wetgeving betrokken: de staatssecretaris van CRM was de enige die meer wetsontwerpen indiende dan de verantwoordelijke minister, nl. 13 tegen 2 ontwerpen. De staatssecretarissen van Financiën, Sociale Zaken + Volksgezondheid, Onderwijs + Wetenschappen en Economische Zaken dienden resp. 18, 17, 11 en 8 wetsontwerpen in.

De wetgevende activiteiten van de staatssecretarissen waren onder het kabinet-Biesheuvel minder opmerkelijk. De staatssecretaris van Financiën diende 11 wetsontwerpen in, d.w.z. precies een kwart van de totale productie aan wetsontwerpen van dit departement. De staatssecretaris van CRM diende 3 van de 5 ontwerpen in. In het kabinet-Den Uyl zijn de taken van de staatssecretarissen bij de wetgeving omvangrijker dan ooit tevoren: vrijwel op alle departementen fungeerde een staatssecretaris bij 5 of meer wetsontwerpen als eerste verantwoordelijke bewindsman. De meeste ontwerpen werden ingediend door de staatssecretaris van Volksgezondheid + Milieuhygiëne, nl. 15. Hij werd op de voet gevolgd door de staatssecretaris van Sociale Zaken met 14 ontwerpen. De twee staatssecretarissen op Financiën dienden samen 19 ontwerpen in en de beide staatssecretarissen op Volkshuisvesting + Ruimtelijke Ordening samen 14. Op een drietal departementen was het aantal wetsontwerpen ondertekend door staatssecretarissen groter dan dat van de minister, nl. op Volkshuisvesting + RO: 14 tegen 2, Volksgezondheid + Milieuhygiëne: 15 tegen 8 en CRM: 10 tegen 9.

Tabel IX: Functie van de eerste ondertekenaar per departement per kabinet van indiening

kabinet departement	ministers					staatssecretarissen												
	Marijnen	Cals	Zijlstra	De Jong	Biesh. A	Biesh. B	Den Uyl	totaal	N	%	totaal	N	%					
AZ/MP	3	5	1	27	1	—	25	62	100.0	—	—	—	—					
Vice MP/Sur. Ant.	6	—	3	—	2	—	—	11	100.0	—	—	—	—					
Buitenl. Zaken	8	10	1	16	3	2	10	50	84.7	—	6	9	15.3					
Justitie	29	18	3	88	13	17	56	224	96.1	—	—	—	3.9					
Binnenl. Zaken	30	11	5	70	9	3	39	167	87.4	—	3	24	12.6					
Onderw. + Wet.	3	5	1	15	5	4	19	52	67.5	—	8	25	32.5					
Financiën	19	30	2	65	20	13	54	203	76.2	—	19	63	23.8					
Defensie	3	3	—	7	1	—	2	16	80.0	—	4	4	20.0					
Econ. Zaken	4	5	2	13	5	6	29	64	77.1	—	5	19	22.9					
Verk. + Waterst.	12	15	1	28	8	7	27	98	83.8	—	8	19	16.2					
Volksh. + RO	2	4	1	8	1	1	2	19	57.6	—	14	14	42.4					
Landb. + Visserij	6	1	—	6	5	2	11	31	100.0	—	—	—	—					
Sociale Zaken	—	—	—	—	6	6	35	47	71.2	—	14	19	28.8					
CRM	6	2	2	2	—	2	9	23	44.4	—	10	30	55.6					
Volksg. + Milieu.	—	—	—	—	5	1	8	14	48.3	—	15	15	51.7					
Soza + Volksgz.	—	—	—	—	—	—	—	97	77.6	—	—	28	22.4					
Ontw. samenw.	23	27	4	43	—	—	—	2	100.0	—	—	—	—					
Wetensch. beleid	—	—	—	—	—	—	1	5	100.0	—	—	—	—					
totaal	154	136	26	388	88	64	329	1185	81.0	18	36	2	79	15	13	115	278	19.0

## Het aantal ondertekenaars van het wetsontwerp

Het aantal der bewindslieden, die een wetsontwerp indienen, verschilt sterk naar de aard van dat ontwerp. Begrotingsontwerpen worden in 6 van de 7 gevallen alleen door de verantwoordelijke minister ingediend. Ontwerp-verdragen en rijkswetsontwerpen daarentegen worden bijna altijd — n.l. 9 op de 10 — door twee of meer bewindslieden ondertekend. Gewone ontwerpen nemen een tussenpositie in: 45.5 % van deze ontwerpen kent slechts één ondertekenaar, 32,6 % is door twee bewindslieden ingediend. Ruim 100 van deze ontwerpen, ongeveer 7 %, zijn door vier of meer bewindslieden bij de Tweede Kamer ingediend.

Het aantal ondertekenaars van wetsontwerpen is door de jaren heen geen stabiel gegeven. Als we de begrotingsontwerpen buiten beschouwing laten, kunnen we constateren dat het aantal ondertekenaars — weliswaar met horten en stoten — sinds 1963 gemiddeld iets is gestegen. In ieder geval wanneer we de productie aan wetsontwerpen door de kabinetten-Marijnen en -Cals vergelijken met de productie van het kabinet-Biesheuvel, en van het kabinet-De Jong met die van het kabinet-Den Uyl. Onder het kabinet-Biesheuvel werd slechts 37.2 % van alle ontwerpen door één bewindsman ingediend; deze percentages waren voor de kabinetten-Marijnen en -Cals resp. 51.7 % en 47.1 %. Voor de kabinetten-De Jong en -Den Uyl was dit percentage resp. 50.1 % en 41.5 %. Alhoewel hieruit duidelijk blijkt, dat het aantal ondertekenaars geleidelijk toeneemt, het aantal wetsontwerpen met slechts één ondertekenaar in elk geval afneemt, is het wel merkwaardig te moeten constateren, dat zowel onder het kabinet-De Jong als onder het kabinet-Den Uyl de ontwikkeling tegengesteld is. Men zou geneigd zijn te veronderstellen, dat de wetsontwerpen die door kabinetten die relatief lang aan het bewind waren, zijn ingediend, meer ondertekenaars zouden kennen, dan wetsontwerpen die door kortstondige kabinetten zijn ingediend: hoe langer de kabinetsperiode, hoe meer mogelijkheden er immers zijn tot interdepartementaal contact over de in te dienen ontwerpen. Het tegendeel blijkt echter het geval te zijn.<sup>10</sup>

De verschillen tussen het aantal ondertekenaars zijn ook opmerkelijk, wanneer we zien van welk departement het ontwerp afkomstig is. Zo dient de minister van Algemene Zaken vrijwel nooit alleen een wetsontwerp in. Onder wetsontwerpen afkomstig van de departementen van Buitenlandse Zaken, Landbouw + Visserij, Economische Zaken, Defensie en CRM staan ook in de meeste gevallen twee of meer handtekeningen. Wetsontwerpen van Financiën, Justitie, Sociale Zaken/Sociale Zaken + Volksgezondheid, Verkeer + Waterstaat, Volksgezondheid + Milieuhygiëne en vooral van Onderwijs + Wetenschappen nemen in dit opzicht een tussenpositie in. Een relatief gering aantal ondertekenaars kennen de ontwerpen van Volkshuisvesting + RO en

Tabel X: Aantal ondertekenaars per kabinet van indiening

aantal ondertek.	kabinet		Cals		Zijlstra		De Jong		Biesh. A		Biesh. B		Den Uyl		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1	89	51.7	81	47.1	10	50.1	234	35.7	36	35.0	31	40.3	185	41.7	666	45.5
2	56	32.6	47	27.3	12	42.9	133	28.5	36	35.0	28	36.4	165	37.2	477	32.6
3	14	8.1	36	20.9	5	17.9	70	15.0	22	21.4	14	18.2	57	12.8	218	14.9
4	11	6.4	5	2.9	—	—	10	2.1	5	4.9	2	2.6	17	3.8	50	3.4
5	1	0.6	2	1.2	1	3.6	11	2.4	3	2.9	2	2.6	14	3.2	34	2.3
≥ 6	1	0.6	1	0.6	—	—	9	1.9	1	1.0	—	—	6	1.4	18	1.2
totaal	172	100.0	172	100.0	28	100.0	467	100.0	103	100.0	77	100.0	444	100.0	1463	100.0

## G. Visscher Het initiatief in de wetgeving

Tabel XI: Departement van de eerste ondertekenaar per kleur van eventuele andere ondertekenaars.

kleur van de ondertekenaars	1 onder- tekenaar		ondertek. van zelf- de partij		ondertek. van meer dan 1 partij		totaal
	N	%	N	%	N	%	
departement	N	%	N	%	N	%	N
AZ/MP	1	1.6	3	4.8	58	93.5	62
Vice MP/Sur-Ant.	—	—	4	36.4	7	63.6	11
Buitenl. Zaken	9	15.3	3	5.1	47	79.7	59
Justitie	120	51.5	10	4.3	103	44.2	233
Binnenl. Zaken	152	79.6	3	1.6	36	18.8	191
Onderwijs + Wet.	35	45.5	5	6.5	37	48.1	77
Financiën	97	36.5	14	5.3	155	58.3	266
Defensie	6	30.0	5	25.0	9	45.0	20
Econ. Zaken	23	27.7	12	14.5	48	57.8	83
Verkeer + Waterst.	57	48.7	9	7.7	51	43.6	117
Volkshuisv. + RO	21	63.6	2	6.1	10	30.3	33
Landbouw + Visserij	9	29.0	2	6.5	20	64.5	31
Sociale Zaken	27	40.9	4	6.1	35	53.0	66
CRM	17	32.1	3	5.7	33	62.3	53
Volksg. + Milieuh.	16	55.2	7	24.1	6	20.7	29
Soza + Volksgez.	75	60.0	7	5.6	43	34.4	125
Ontw. samenwerking	—	—	—	—	2	100.0	2
Wetenschapsbeleid	1	20.0	—	—	4	80.0	5
totaal	666	45.5	93	6.4	704	48.1	1463

bovenal die van Binnenlandse Zaken. De wetgeving op het departement van Binnenlandse Zaken zou men, vergeleken met die op de andere departementen, als een 'eenmanszaak' aan kunnen duiden: 8 op de 10 ontwerpen worden door één bewindsman ingediend. Indien er twee of meer handtekeningen onder een wetsontwerp staan, betreft het vrijwel altijd bewindslieden van verschillende partijen, nl. bijna bij 8 op de 9 ontwerpen. Het kwam relatief vaak voor dat bewindslieden van Surinaams/Antilliaanse Zaken, Defensie, Volksgezondheid + Milieuhygiëne en Economische Zaken samen met een partijgenoot een wetsontwerp indieden. De absolute aantallen waren evenwel ook bij deze departementen klein. Onder wetsontwerpen afkomstig van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken stonden bijna altijd de handtekeningen van bewindslieden van twee of meer partijen. Wat de ondertekening betreft, zowel qua aantal ondertekenaars als ook ten aanzien van de hiermee in verband staande verdeling naar ondertekenaars van dezelfde of verschillende politieke partijen, blijkt het departement van Onderwijs + Wetenschappen representatief voor de totale productie te zijn.

Tabel XII: Functie van de eerste ondertekenaar per kleur van eventuele andere ondertekenaars

functie	ministers		staatssecretarissen		totaal	
	N	%	N	%	N	%
1 ondertekenaar	517	43.6	149	53.6	666	45.5
ondertekenaars van zelfde partij	74	6.2	19	6.8	93	6.4
ondertekenaars van meer dan 1 partij	594	50.1	110	39.6	704	48.1
<b>totaal</b>	<b>1185</b>	<b>100.0</b>	<b>278</b>	<b>100.0</b>	<b>1463</b>	<b>100.0</b>

Opmerkelijk in dit verband is het verschil tussen ministers en staatssecretarissen, die als eerste ondertekenaar fungeren. Staatssecretarissen treden aanmerkelijk vaker dan ministers als enige ondertekenaar van het ontwerp op: 53.6 % van de door een staatssecretaris — als eerste verantwoordelijke bewindsman — ingediende ontwerpen, werd door hem alleen ondertekend. Voor ministers ligt dit percentage op 43.6 %.

Betrekken we de politieke kleur van de mede-ondertekenaars in de beschouwing, dan zien we dat staatssecretarissen 39.6 % van hun ontwerpen tezamen met één of meer bewindslieden van een andere partij indienen. Dit percentage ligt voor ministers juist boven de 50 %. Staatssecretarissen fungeren dus vaker dan ministers als enige ondertekenaar en dienen bovendien vaker dan ministers in samenwerking met een partijgenoot-bewindsman ontwerpen in.

### De politieke partij van de eerste ondertekenaar

Het laatste kenmerk, dat hier aan de orde komt, betreft de politieke achtergrond van de bewindslieden die de ontwerpen indienen. Vanzelfsprekend moeten we de nodige voorzichtigheid betrachten al te veel gewicht toe te kennen aan deze politieke achtergrond. Wetsontwerpen zijn immers niet het product van één bewindsman, maar van een regering. Bovendien drukt het ambtenarenapparaat ook een belangrijk stempel op de ontwerpen. Dat neemt evenwel niet weg, dat één of meer bewindslieden vrijwel geheel verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke vorm, waarin het ontwerp bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het is niet gebruikelijk, dat de ministerraad nog fundamentele wijzigingen aanbrengt in het ontwerp, nadat de toekomstige ondertekenaars er overeenstemming over hebben bereikt. Binnen het kader van de eenheid van regeringsbeleid is het daarom wel degelijk interessant te bezien hoe de wetgevende activiteiten van de vertegenwoordigers van een bepaalde partij in het kabinet zich — in kwantitatief opzicht — verhouden tot de wetgevende activiteiten van vertegenwoordigers van de coalitie-partijen. Langs deze weg kunnen we een indruk geven van de mate waarin bewindslieden

den van de verschillende partijen mede een stempel gedrukt hebben op de stand van de wetgeving medio 1977. We kunnen er immers redelijkerwijs wel van uitgaan, dat de van kracht zijnde wetten in de afgelopen periode van veertien jaar goeddeels de revue gepasseerd zijn. In feite krijgen we een beeld van de mate, waarin de verschillende politieke partijen via hun vertegenwoordigers de stand van de wetgeving bepaald hebben.

Hierop dient natuurlijk wel de nodige nuancering aangebracht te worden. De stand van de wetgeving is vanzelfsprekend niet te vereenzelvigen met ingediende wetsontwerpen. Na behandeling in de Staten-Generaal kan immers een heel ander wetsontwerp het resultaat zijn, dan oorspronkelijk bij de Tweede Kamer was ingediend. Bovendien moet bedacht worden, dat op voorhand niet vaststaat dat een bepaald ontwerp in beide Kamers zal worden aangenomen.<sup>11</sup> Evenals in het voorgaande beperken we ons tot de eerste ondertekenaar van het wetsontwerp. We mogen gevoeglijk aannemen, dat de eerste ondertekenaar een zeer belangrijke — zo niet de belangrijkste — rol heeft gespeeld bij de opstelling van het ontwerp. Aan de andere kant mogen we niet over het hoofd zien, dat in ruim de helft van de ontwerpen twee of meer bewindslieden het stuk ondertekenden. Bijna de helft van alle ontwerpen werd ingediend door bewindslieden van verschillende politieke partijen, n.l. 48.1 %.

Uit tabel XIII blijkt, dat bewindslieden van de KVP verreweg de meeste ontwerpen als eerst verantwoordelijke bij de Tweede Kamer indienen: 504 ontwerpen, d.w.z. 34.4 %. Geenszins opmerkelijk overigens, gezien het feit dat de KVP aan alle onderzochte kabinetten bewindslieden leverde en tot aan het optreden van het kabinet-Den Uyl bovendien het grootste aantal bewindslieden.

Bewindslieden van de VVD en PvdA dienden resp. 252 en 245 ontwerpen in. Dit zijn relatief hoge aantallen. VVD-bewindslieden maakten immers nog geen acht jaar van de gehele veertienjarige periode deel uit van de opeenvolgende kabinetten. En het aantal bewindslieden van de VVD was bepaald kleiner dan van de KVP. De PvdA was slechts in de kabinetten-Cals en -Den Uyl vertegenwoordigd, die tezamen ongeveer 5<sup>3</sup>/<sub>4</sub> jaar aan het bewind zijn geweest. In het kabinet-Den Uyl nam de PvdA evenwel een overheersende positie in, nog sterker dan de KVP in de voorafgaande kabinetten.

Door bewindslieden van ARP en CHU werden resp. 16.6 en 10.7 % van alle ontwerpen ingediend. De ARP-bewindslieden dienden tezamen vrijwel evenveel ontwerpen in als de bewindslieden van PvdA en VVD. Een partij als de ARP blijkt dus, juist doordat zij in alle kabinetten in de periode 1963-1977 vertegenwoordigd was, een ongeveer gelijke initiërende rol in de wetgeving te kunnen spelen als PvdA en VVD, die beide over aanmerkelijk meer zetels in de Kamers beschikten. Bewindslieden van de CHU, die van dezelfde

Tabel XIII: Politieke partij van de eerste ondertekenaar per kabinet van indiening

kabinet partij	Marijnen		Cals		Zijlstra		De Jong		Biesh. A		Biesh. B		Den Uyl		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
KVP	46	26.7	61	35.5	13	46.4	119	25.5	53	51.5	42	54.5	170	38.3	504	34.4
PvdA	—	—	89	51.7	—	—	—	—	—	—	—	—	156	35.1	245	16.7
VVD	56	32.6	—	—	—	—	165	35.3	17	16.5	14	18.2	—	—	252	17.2
ARP	26	15.1	22	12.8	15	53.6	89	19.1	7	6.8	7	9.1	78	17.6	244	16.7
CHU	35	20.3	—	—	—	—	94	20.1	13	12.6	14	18.2	—	—	156	10.7
DS'70	—	—	—	—	—	—	—	—	13	12.6	—	—	—	—	13	0.9
D'66	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	22	5.0	22	1.5
PPR	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18	4.1	18	1.2
partijloos	9	5.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9	0.6
totaal	172	100.0	172	100.0	28	100.0	467	100.0	103	100.0	77	100.0	444	100.0	1463	100.0

kabinetten deel uitmaakten als de VVD, waren gezien hun relatief ondergeschikte positie in die kabinetten, bepaald productief in het proces van wetgeving. De overige partijen hebben via hun ministers en staatssecretarissen amper een rol van betekenis kunnen spelen in dit opzicht. De stand van de wetgeving medio 1977 is heel duidelijk het resultaat van de activiteiten van bewindslieden van de vijf grote partijen: zij dienden tezamen bijna 96 % van alle ontwerpen in.<sup>12</sup>

Hun centrumpositie in de Nederlandse politiek stelde de drie grote confessionele partijen in staat een belangrijker rol te spelen — ook in de wetgeving — dan op grond van hun aantal kamerzetels als normaal zou kunnen worden beschouwd. Bewindslieden van deze drie partijen ondertekenden bijna 62 % van alle wetsontwerpen als eerste. De rol van de VVD in de wetgeving lijkt redelijk in overeenstemming met haar getalssterkte. Dat geldt bepaald niet voor de PvdA. De electorale aanhang van deze partij in aanmerking genomen, hebben PvdA-bewindslieden in de jaren 1963-1977 een gering aantal ontwerpen ingediend.

Kijken we vervolgens naar het aantal ontwerpen, dat bewindslieden van een bepaalde partij in de opeenvolgende kabinetten indienden, dan constateren we dat de minister-president en zijn partijgenoten in het kabinet minder wetsontwerpen indienen dan men op grond van hun zetelaantal geneigd zou zijn aan te nemen. Waarschijnlijk kan dit goeddeels verklaard worden uit het feit dat de minister-president zelf een betrekkelijk geringe wetgevende taak heeft, en dat sinds 1963 in de regel een partijgenoot van de minister-president minister-zonder-portefeuille was. De ministers-zonder-portefeuille dienden, zoals al eerder bleek, vrijwel helemaal geen wetsontwerpen in. Daarnaast leverde de partij van de minister-president niet meer dan één minister voor het viertal departementen, waar de meeste wetsontwerpen van afkomstig zijn, te weten Financiën, Justitie, Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken + Volksgezondheid/Sociale Zaken.<sup>13</sup>

Het doet desondanks enigszins merkwaardig aan te moeten constateren, dat de KVP-bewindslieden samen in geen der kabinetten tot het optreden van het kabinet-Biesheuvel het grootste aandeel in de indiening van wetsontwerpen hadden. In de kabinetten-Marijnen en -De Jong dienden de VVD-bewindslieden de meeste ontwerpen in, resp. 32.6 % en 35.3 % van het totaal. In het kabinet-Cals overtroffen de PvdA-bewindslieden hun KVP-collega's aanzienlijk in aantal wetsontwerpen: de PvdA-bewindslieden dienden samen 51.7 % van de ontwerpen in, tegen 35.5 % voor de KVP-ers. In het wat de productie van wetsontwerpen betreft, weinig betekende kabinet-Zijlstra, dienden de ARP-ministers en staatssecretarissen meer ontwerpen in dan hun collega's van de KVP, resp. 15 en 13. Het aandeel van de KVP in de wetgeving is onder de kabinetten-Biesheuvel A + B en -Den Uyl aanzienlijk

Tabel XIV: Aantal ontwerpen per politieke partij van de eerste ondertekenaar per departement

partij	KVP		PvdA		VVD		ARP		CHU		overige		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
departement														
AZ/MP	35	56,5	25	40,3	—	—	2	3,2	—	—	—	—	62	—
Vice MP/Sur-Ant.	2	22,2	—	—	—	—	9	77,8	—	—	—	—	11	—
Buitenlandse Zaken	41	69,5	10	16,9	—	—	3	5,1	2	3,4	3	5,1	59	5,1
Justitie	89	38,2	18	7,7	88	37,8	—	—	29	12,4	9	3,9	233	3,9
Binnenlandse Zaken	—	—	18	9,4	42	22,0	55	28,8	76	39,8	—	—	191	—
Onderw. + Wetensch.	18	23,4	27	35,1	—	—	23	29,9	9	11,7	—	—	77	—
Financiën	75	28,2	84	31,6	83	31,6	2	0,8	5	1,9	17	6,4	266	6,4
Defensie	9	45,0	3	15,0	8	40,0	—	—	—	—	—	—	20	—
Economische Zaken	59	71,1	5	6,0	11	13,3	4	4,8	4	4,8	—	—	83	—
Verkeer + Waterstaat	28	23,9	15	12,8	7	6,0	40	34,2	11	9,4	16	13,7	117	13,7
Volkshuisv. + RO	7	21,2	14	42,4	—	—	8	24,2	2	6,1	2	6,1	33	6,1
Landbouw + Visserij	22	71,0	—	—	—	—	9	29,0	—	—	—	—	31	—
Sociale Zaken	79	41,4	—	—	5	2,6	89	46,6	18	9,4	—	—	191	—
CRM	19	35,8	16	30,2	8	15,1	—	—	—	—	10	18,9	53	18,9
Volkgez. + Mil.	21	72,4	8	27,6	—	—	—	—	—	—	—	—	29	—
Ontw. samenwerking	—	—	2	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—
Wetenschapsbeleid	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	100,0
totaal	504	34,4	245	16,7	252	17,2	244	16,7	156	10,7	62	4,2	1463	4,2

## G. Visscher Het initiatief in de wetgeving

toegenomen, vergeleken met voorheen. De enigszins ongerijmde situatie is dus ontstaan, dat de greep van de KVP op de wetgeving is toegenomen, terwijl deze partij haar aantal ministerzetels zag teruglopen in verhouding tot de andere partijen. Nota bene: hier blijkt dus wel uit, dat het aandeel in de wetgeving op zich weinig hoeft te zeggen over de (machts)positie van een partij in het kabinet. Desondanks kan moeilijk volgehouden worden — voorzover het de wetgeving betreft — dat de bewindslieden van KVP en ARP in het kabinet-Den Uyl slechts een bijwagenrol vervulden: met 6 van de 16 ministersposten, dienden zij 52,6 % van alle wetsontwerpen in!

Opmerkelijk is de, relatief gezien, belangrijke rol in de wetgeving van CHU-bewindslieden: in de kabinetten-Marijnen, -De Jong en -Biesheuvel A + B dienden zij bijvoorbeeld meer wetsontwerpen in dan hun collega's van de ARP. En dat terwijl de ARP doorgaans meer bewindslieden leverde dan de CHU.

In tabel XIV kunnen we aflezen hoe de wetgevende initiatieven van de bewindslieden van de verschillende politieke partijen over de departementen gespreid waren. De wetgevende activiteiten van bewindslieden van KVP, PvdA en ARP zijn meer dan van bewindslieden van de CHU en vooral van de VVD verdeeld over de departementen, en daardoor ook over de sectoren van het beleid. KVP-bewindslieden hebben een zeer sterke greep op de wetgevende activiteiten van de departementen Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw + Visserij, Volksgezondheid + Milieuhygiëne en Algemene Zaken gehad: meer dan de helft van de ontwerpen van deze departementen was door een KVP-bewindsmans ondertekend. Daarnaast dienden KVP-bewindslieden op Justitie, Defensie en Maatschappelijk Werk/CRM veel ontwerpen in.

PvdA-bewindslieden hadden hun grootste inbreng op de departementen Volkshuisvesting + RO, Algemene Zaken en Onderwijs + Wetenschappen, d.w.z. tussen de 35 en 42,5 % van alle ontwerpen was door een PvdA-er ondertekend. Zij dienden meer ontwerpen in dan bewindslieden van andere partijen op Onderwijs + Wetenschappen, Financiën en Volkshuisvesting + RO.

VVD-bewindslieden scoorden hoog op Justitie, Financiën en Defensie. Op geen enkel departement dienden zij evenwel meer wetsontwerpen in dan bewindslieden van een andere partij en dit dan ondanks het feit dat de VVD-ontwerpen over een relatief gering aantal departementen zijn gespreid.

ARP-bewindslieden dienden veel wetsontwerpen in op de departementen Verkeer + Waterstaat en Sociale Zaken + Volksgezondheid/Sociale Zaken; op beide bovendien meer dan de andere partijen.

CHU-bewindslieden dienden veel ontwerpen op Binnenlandse Zaken in, bijna 40 % van de totale productie op dit departement; op alle andere departementen kwam het aandeel van de CHU-ers niet boven de 12,5 % uit.

Delen we de wetsontwerpen in naar beleidssectoren, dan zien we dat KVP-bewindslieden een grotere inbreng hadden dan collega's van de andere partijen in drie van de vijf sectoren: Buitenlands beleid, Financieel-economisch

beleid en Sociaal-cultureel beleid. Voor de VVD gold dit in 1 sector, nl. Binnenlands bestuur. Bewindslieden van de VVD dienden in deze sector overigens slechts 4 wetsontwerpen meer in dan hun collega's van de KVP.

De ARP-bewindslieden hadden de grootste inbreng in de sector Ruimtelijk beleid. Wetsontwerpen van PvdA-bewindslieden zijn het meest gespreid: in geen enkele sector is een opmerkelijke PvdA-inbreng te constateren. Het totaal aantal wetsontwerpen van de CHU is, kwantitatief gezien, te gering om een belangrijke inbreng in een sector te hebben.

Het is tenslotte interessant te bezien hoe vaak bewindslieden van verschillende politieke partijen tezamen wetsontwerpen indienden. Zoals al naar voren kwam is het aantal ondertekenaars geleidelijk aan toegenomen sinds 1963. In dit licht is het niet zo opmerkelijk, dat wetsontwerpen met als eerste ondertekenaar een PvdA-bewindsman gemiddeld iets meer andere ondertekenaars tellen dan wetsontwerpen, waaronder als eerste de handtekening staat van een bewindsman van een andere partij. De PvdA-bewindslieden hebben immers verreweg het grootste deel van hun ontwerpen onder het laatste kabinet ingediend. Desondanks lijken bepaalde verschillen wel erg groot.

Van de wetsontwerpen ingediend door een PvdA-bewindsman, was 58 % door één of meer bewindslieden van een andere partij mede-ondertekend. Over alle wetsontwerpen gerekend, ligt dit percentage op 48.1 %. Wetsontwerpen met als eerste handtekening die van een KVP- of VVD-bewindsman wijken niet veel van dit gemiddelde af. ARP-bewindslieden hebben duidelijk minder vaak in samenwerking met leden van andere partijen wetsontwerpen ingediend, nl. 43.0 % van het totaal. Voor CHU-bewindslieden ligt dit percentage nog veel lager: slechts bij 1 op de 3 wetsontwerpen, die zij indienden, was een minister of staatssecretaris van een andere partij betrokken. Wanneer we de absolute getallen bekijken, dan zien we dat bij 104 van de 245 door PvdA-bewindslieden ingediende ontwerpen geen bewindslieden van andere partijen betrokken waren. Van de 156 ontwerpen, ingediend door leden van de CHU was er een zelfde aantal, nl. 104, alleen door hen ondertekend.

Dat aan dit laatste niet al te vergaande conclusies verbonden mogen worden, blijkt wel indien we de wetsontwerpen uitsplitsen naar het departement van de eerste ondertekenaar.

Dat CHU-bewindslieden bijvoorbeeld zo weinig ontwerpen in samenwerking met bewindslieden van andere partijen indienden, hangt grotendeels samen met het feit dat CHU-bewindslieden op Binnenlandse Zaken zoveel ontwerpen indienden. Al eerder constateerden we, dat wetgeving op het departement van Binnenlandse Zaken veel sterker dan op andere departementen een 'eenmanszaak' is.

De PvdA heeft in de onderzochte periode slechts in twee kabinetten een

Tabel XV: Aantal ontwerpen per politieke partij van de eerste ondertekenaar per beleidssector

partij	KVP		PvdA		VVD		ARP		CHU		overige		totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
beleidssector														
I Binnenlands bestuur	126	25.4	61	12.3	130	26.2	66	13.3	105	21.1	9	1.8	497	
II Buitenlands beleid	50	61.7	15	18.5	8	9.8	3	3.7	2	2.5	3	3.7	81	
III Financieel-econ. beleid	156	41.0	89	23.4	94	24.7	15	3.9	9	2.4	17	4.5	380	
IV Ruimtelijk beleid	35	23.3	29	19.3	7	4.7	48	32.0	13	8.7	18	12.0	150	
V Sociaal-cultureel beleid	137	38.5	51	14.4	13	3.7	112	31.5	27	7.6	15	4.2	355	
totaal	504	34.4	245	16.7	252	17.2	244	16.7	156	10.7	62	4.2	1463	

staatssecretaris op Binnenlandse Zaken gehad. Relatief gezien is het aandeel, afkomstig van Binnenlandse Zaken, op het totaal van de door PvdA-bewindslieden ingediende ontwerpen, gering. Alleen al uit de bezetting van dit ene departement is in belangrijke mate te verklaren, dat PvdA-bewindslieden zo vaak samen met bewindslieden van andere partijen hun ontwerpen indienen.

### Voorstellen vanuit de Tweede Kamer

In de periode 1963-1977 hebben de leden van de Tweede Kamer in totaal 56 maal het initiatief genomen in de wetgeving. Vooral sinds het optreden van het kabinet-De Jong is het indienen van een z.g. initiatief-voorstel weer tot de normale — zij het niet dagelijkse — activiteiten van kamerleden gaan behoren. Ten opzichte van de jaren 1945-1967 is er in dit opzicht beslist sprake van een koerswijziging: in deze tweeëntwintig jaar hadden leden van de Kamer slechts acht maal een voorstel ingediend. Ondanks deze koerswijziging, geldt ook voor de jaren na 1967 dat het aantal initiatief-voorstellen in het niet valt bij de door de regering ingediende ontwerpen.

Sinds 1963 werden er per jaar 4 initiatief-voorstellen ingediend. Daarbij dient dan nog wel opgemerkt te worden, dat er tijdens het kabinet-Marijnen slechts twee maal van het recht van initiatief gebruik werd gemaakt en tijdens de kabinetten-Cals en -Zijlstra zelfs niet éénmaal.

Tabel XVI: Aantal initiatief-voorstellen per kabinetsperiode

kabinetsperiode	aantal initiatief-voorstellen
Marijnen	2
Cals	—
Zijlstra	—
De Jong	28
Biesheuvel A	3
Biesheuvel B	4
Den Uyl	19
	—
totaal	56

Het gemiddelde aantal initiatief-voorstellen lag sinds het optreden van het kabinet-De Jong op 5,4 per jaar. Een heel duidelijke top werd onder datzelfde kabinet-De Jong bereikt: 28 voorstellen in een periode van vier jaar. Zo veelvuldig hadden kamerleden nog niet eerder van het recht van initiatief gebruik gemaakt.

Onder het kabinet-Biesheuvel A is het aantal initiatieven vanuit de Kamer duidelijk teruggelopen: 3 voorstellen in ongeveer een jaar. Dit is geenszins verbazingwekkend. Kamerleden — in elk geval de leden van de regeringspartijen, maar zij niet alleen — zullen in de regel een nieuw optredend kabinet allereerst de kans geven met een wetsontwerp te komen. Pas als blijkt, dat zo'n kabinet daar — eventueel voorlopig — niet toe overgaat zullen kamerleden zelf in het geweer komen.<sup>14</sup> In de korte spanne tijds, die het kabinet-Biesheuvel nog restte na het uittreden van de bewindslieden van DS'70, werden nog vier initiatief-voorstellen ingediend.

Onder het kabinet-Den Uyl was het aantal initiatief-voorstellen relatief hoog, al bleef het aanmerkelijk achter bij het aantal, dat onder het kabinet-De Jong werd ingediend.

Welke partijen maakten gebruik van het recht van initiatief? Uit onderzoek over de periode 1888-1971 is gebleken, dat het vooral de oppositiepartijen zijn die hiertoe overgingen.<sup>15</sup> Zij boden door de indiening van een initiatief-voorstel als het ware een alternatief — althans op het terrein van het initiatief-voorstel — voor het lakse of onwillige optreden van de regering. Het hoeft geen betoog, dat een zittend kabinet een dergelijk gebruik van het recht van initiatief allerm minst apprecieerde. Hetzelfde gold vanzelfsprekend voor de regeringspartijen in de Tweede Kamer. Gevolg van één en ander was overigens, dat de partijen die het meest gebruik maakten van het recht van initiatief — n.l. de oppositiepartijen — er doorgaans het minste resultaat mee bereikten.<sup>16</sup>

In tabel XVII zien we hoe vaak leden van de verschillende partijen een initiatief-voorstel indienden in de periode 1963-1977.

De initiatieven van de PvdA springen het meest in het oog.<sup>17</sup> Leden van deze partij maakten verreweg het meeste gebruik van het recht van initiatief. Onder het kabinet-De Jong dienden zij alleen al 13 voorstellen in. Als regeringspartij nam de PvdA duidelijk minder vaak het initiatief, n.l. driemaal onder het kabinet-Den Uyl.

De initiatieven van KVP-zijde zijn iets meer gespreid. Onder het kabinet-De Jong waren er 5 voorstellen van de KVP afkomstig, onder het kabinet-Den Uyl 3.

Opmerkelijk is de activiteit van D'66 en de PPR. Leden van deze betrekkelijk kleine partijen waren resp. verantwoordelijk voor 7 en 6 voorstellen. De PPR maakte als regeringspartij onder het kabinet-Den Uyl zelfs vijfmaal van het recht van initiatief gebruik.

De andere partijen moeten het recht van initiatief in wezen nog ontdekken. Dit geldt niet zozeer voor de VVD, die onder het kabinet-Den Uyl een actieve — oppositie — rol is gaan spelen. Het geldt wel heel sterk voor de ARP. Kamerleden van de ARP hebben sinds de Tweede Wereldoorlog nog nooit

Tabel XVII: Aantal initiatiefvoorstellen per partij van de eerste ondertekenaar per kabinetsperiode

kabinetsperiode partij	Marijnen	Cals	Zijlstra	De Jong	Biesh. A	Biesh. B	Den Uyl	totaal
KVP	—	—	—	5	—	1	3	9
PvdA	2	—	—	13	—	2	3	20
VVD	—	—	—	1	1	—	3	5
CHU	—	—	—	2	—	—	—	2
PSP	—	—	—	—	—	—	1	1
SGP	—	—	—	1	—	1	—	2
BP	—	—	—	1	—	—	—	1
D'66	—	—	—	5	1	—	1	7
PPR	—	—	—	—	1	—	5	6
DS'70	—	—	—	—	—	—	2	2
Nootboom	—	—	—	—	—	—	1	1
totaal	2	—	—	28	3	4	19	56

een initiatief-voorstel ingediend. Het feit, dat deze partij al sinds 1952 onafgebroken deel uitmaakt van de regering zal aan deze terughoudende opstelling wel niet vreemd zijn. Het is overigens goed mogelijk, dat de geringe activiteit van de ARP voortkomt uit de primair controlerende functie, die men in deze kring vaak aan het parlement toekent. Volgens deze visie zou het pas in laatste instantie de taak van de Staten-Generaal zijn om wetgeving te initiëren. Leden van de ARP zijn overigens wel als mede-ondertekenaar bij de indiening van initiatief-voorstellen betrokken geweest. In de meeste gevallen was hun inbreng evenwel niet erg groot. Bij het KVP-ARP-initiatief tot regeling van de abortus provocatus was wel van een belangrijke inbreng van de ARP sprake. Dit ontwerp miste echter het meestal wel aanwezige spontane karakter van een initiatief-voorstel, aangezien bij de formatie van het kabinet-Den Uyl was afgesproken, dat de confessionele fracties een eigen voorstel over de abortus zouden indienen.<sup>18</sup>

Tijdens de regeerperiode van het kabinet-De Jong waren het inderdaad vooral de oppositie-partijen, die gebruik maakten van het recht van initiatief. De PvdA en D'66 dienden samen bijna tweederde van alle voorstellen in. De scherpe scheidslijn in deze periode tussen oppositie- en regeringspartijen blijkt ook duidelijk uit het feit, dat slechts in één geval door leden van beide blokken werd samengewerkt. Het betrof hier een voorstel van de heer Westerterp tot wijziging van de Grondwet.<sup>19</sup> Leden van de linkse oppositie-partijen dienden meerdere initiatieven tezamen in. Van zo'n samenwerking was bij de regeringspartijen vrijwel geen sprake.

Het aantal voorstellen uit de periode-Biesheuvel is eigenlijk te gering om conclusies te rechtvaardigen. Geen der 7 voorstellen werd door leden van regeringspartijen en oppositie-partijen gezamenlijk ingediend. Eén initiatief kwam voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van VVD en KVP.<sup>20</sup> Bij de progressieve partijen was er evenmin veel behoefte aan coöperatie: slechts 1 van de 4 voorstellen uit deze hoek werd door een lid van D'66 en van de PvdA ondertekend.<sup>21</sup>

Onder het kabinet-Den Uyl lijkt de terughoudendheid van leden van de regeringspartijen om een initiatiefvoorstel in te dienen, verder afgenomen. Van de 19 voorstellen, die in deze periode werden ingediend, waren er 12 afkomstig van een regeringspartij. Opmerkelijk is, zoals gezegd, de rol van de PPR, die 5 initiatiefvoorstellen indiende. Hiervan hadden er drie betrekking op het militair strafprocesrecht en de Wet Gewetensbezwaren Militaire Dienst.<sup>22</sup>

In vergelijking met de voorafgaande kabinetsperiodes valt daarnaast op, dat de grote fracties bij enkele initiatieven gezamenlijk optrokken. Een eerste voorbeeld hiervan was het ontwerp Fiévez (KVP) - Franssen (PvdA) tot wijziging van de grens tussen Deventer en Diepenveen. Dit voorstel werd inge-

diend nadat de Eerste Kamer een regeringsontwerp terzake had verworpen.

Een initiatief tot wijziging van de Enquêtewet werd zelfs door leden van de zes grootste regerings- en oppositie-fracties ingediend.<sup>23</sup> Het meest opmerkelijke voorstel was het gezamenlijk initiatief van VVD en PvdA tot legalisering van de abortus provocatus. Partijen, die maar al te vaak als water en vuur tegenover elkaar staan, slaagden er in over dit 'hete hangijzer' in zeer korte tijd overeenstemming te bereiken.<sup>24</sup>

PvdA en VVD waren ook samen verantwoordelijk voor een initiatief met betrekking tot een verplichte autokeuring. De leden Van der Doef en De Beer kwamen met dit voorstel, aangezien de openbare beraadslaging over een regeringsontwerp over deze materie op verzoek van minister Westerterp geschorst was. De minister vroeg om schorsing van de beraadslaging, nadat duidelijk was geworden dat een voor hem onaanvaardbaar amendement door de Kamer zou worden aangenomen.<sup>25</sup>

Meer dan voorheen het geval was, getuigde de opstelling van zowel de regerings- als de oppositiepartijen onder het kabinet-Den Uyl van zakelijk inzicht. Indien een gewenste oplossing niet van de regering te verwachten was, bleek in enkele gevallen een ad hoc meerderheid de impasse te kunnen doorbreken.<sup>26</sup>

## Enkele conclusies

De productie aan wetsontwerpen van de verschillende kabinetten blijkt wat het aantal ontwerpen betreft, goeddeels bepaald te zijn door de duur van de kabinetsperiode. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Biesheuvel hebben vrijwel exact hetzelfde aantal wetsontwerpen ingediend. De overeenkomst tussen de kabinetten-Marijnen en -Cals is in dit opzicht zelfs zo groot, dat de verdeling van de ontwerpen naar hun aard van begrotingsontwerpen, rijks-wetsontwerpen, ontwerp-verdragen en gewone ontwerpen op een enkel begrotingsstuk na hetzelfde beeld te zien geeft. Tussen de kabinetten-De Jong en -Den Uyl is de kwantitatieve gelijkheid m.b.t. de indiening van wetsontwerpen nauwelijks minder groot. Exclusief naturalisatie- en begrotingsontwerpen dienden deze twee kabinetten tot op 1 duizendste nauwkeurig hetzelfde aantal ontwerpen per dag in.

De meeste wetgevende activiteiten ontplooiden de bewindslieden van de departementen van Financiën, Justitie, Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken/Sociale Zaken + Volksgezondheid. De minder interessante begrotingsontwerpen buiten beschouwing gelaten, dienden deze 4 departementen tezamen meer dan 60 % van alle wetsontwerpen in. De wetgevende betekenis van het departement van Binnenlandse Zaken is de laatste jaren overigens flink afgenomen. Hetgeen deels zeker samen zal hangen met de grootscheepse reor-

ganisatie van het openbaar bestuur, die sinds het begin van de jaren zeventig op stapel staat, maar hier toch niet volledig voor verantwoordelijk kan worden gesteld.

Indien we een indeling maken naar beleidssector, zien we dat de opeenvolgende kabinetten duidelijk verschillende accenten hebben gelegd, althans afgaande op de aantallen wetsontwerpen, die zij indienden. Het kabinet-Den Uyl bijvoorbeeld heeft, vergeleken met het kabinet-De Jong, een zeer lage prioriteit toegekend aan de sector Binnenlands bestuur. In de andere vier beleidssectoren betoonden de bewindslieden van het kabinet-Den Uyl zich daarentegen actiever dan hun voorgangers in het kabinet-De Jong. Eenzelfde — bepaald opmerkelijk — verschil constateren we als we de wetgevende impulsen van de kabinetten-Cals en -Marijnen vergelijken. Op grond hiervan dringt de veronderstelling zich op, dat confessioneel-liberale kabinetten zich wat de wetgeving betreft van confessioneel-socialistische kabinetten onderscheiden, door het accent dat zij leggen op de sector Binnenlands bestuur.

Sinds 1963 gaan staatssecretarissen onmiskenbaar een belangrijker rol vervullen in het proces van wetgeving. Vooral in beide confessioneel-socialistische kabinetten fungeerden staatssecretarissen aanmerkelijk vaker als eerste ondertekenaar van een wetsontwerp dan onder de voorafgaande kabinetsperiodes. Dat staatssecretarissen in het kabinet-Den Uyl zoveel ontwerpen indienden bij de Tweede Kamer, hangt overigens bovenal samen met het grote aantal staatssecretarissen, dat dit kabinet telde. Bewindslieden van de drie confessionele partijen dienden als eerste ondertekenaar tezamen meer dan 60 % van de wetsontwerpen in. Hun centrumpositie in de Nederlandse politiek stelde de confessionele partijen heel duidelijk in staat een overheersend stempel op het initiatief in de wetgeving te drukken. De wetgevende activiteiten van liberale en socialistische bewindslieden waren hierbij vergeleken van veel minder betekenis.

In de tien jaar die sinds het optreden van het kabinet-De Jong verstreken, zijn er meer initiatiefvoorstellen door leden van de Tweede Kamer ingediend dan in iedere vergelijkbare periode uit het verleden. Desondanks geldt ook voor de jaren 1967-1977, dat het aantal initiatiefvoorstellen in het niet valt bij het aantal regeringsontwerpen.

Terwijl de regeringspartijen onder de kabinetten-De Jong en -Biesheuvel slechts een klein deel van de initiatiefvoorstellen indienden, was onder het kabinet-Den Uyl bijna tweederde deel van deze voorstellen van de regeringspartijen afkomstig.

## Noten

1. Verzameling van de in dit artikel gepresenteerde gegevens kon voor een belangrijk deel gerealiseerd worden met een subsidie van de Nederlandse Organi-

satie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) aan het Parlementair Documentatiecentrum van de Rijksuniversiteit Leiden. Tal van medewerkers van het Parlementair Documentatiecentrum zijn op enigerlei wijze betrokken geweest bij de data-verzameling. De auteur van dit artikel is met name dank verschuldigd aan de heren H. G. van Zwijndregt, mr. A. J. van den Berg, mr. A. W. Hins, mr. M. Schreuder, drs. J. W. Wesseldijk, D. Salim, W. F. K. Bischoff en mr. N. R. M. N. Cramer. Zonder de inzet van laatstgenoemde had deze publicatie nooit tot stand kunnen komen.

2. Dat de importantie van een wetsontwerp in dit artikel niet nader is onderzocht, hangt samen met het feit dat die importantie afgelezen wordt uit de behandeling die het ontwerp na indiening bij de Tweede Kamer ten deel valt. In dit artikel wordt evenwel slechts ingegaan op enige aspecten van de indiening zelf.

3. Van veel belang is het overigens niet of de lezer deze vooronderstelling deelt. De presentatie van de gevonden resultaten zal steeds zodanig zijn dat de lezer de consequenties van een enigszins afwijkende appreciatie kan overzien.

4. Overigens sluit art. 134 van de Grondwet de mogelijkheid uit initiatief-begrotingsvoorstellen in te dienen. Om voor de handliggende redenen dienen kamerleden ook geen ontwerp-verdragen en naturalisatie-ontwerpen in.

5. In het vervolg van het artikel zullen rijkswetsontwerpen en ontwerp-verdragen doorgaans als één categorie beschouwd worden; dit gebeurt vooral op grond van het geringe aantal ontwerpen van rijkswet. In later te publiceren onderzoeksresultaten zal blijken, dat de behandeling van beide soorten ontwerpen in menig opzicht overeenstemt.

6. Zie schriftelijke vragen van het kamerlid Kruisinga van 22 juli 1975 aan minister-president Den Uyl; Aanhangel 1974-1975, nr. 1710. Zie daarnaast vooral: Rosenthal en Ringeling: Regeren door nota's, *Beleid en Maatschappij*, 1976/nr. 3 en 4, pag. 64-72.

7. De aantallen door de kabinetten ingediende ontwerpen zijn enigszins gecorrigeerd in verband met het feit, dat enkele kabinetten iets vaker dan de andere kabinetten enige verwante ontwerpen onder éénzelfde Bijlagenr. bij de Kamer indienen. Voor de berekening van de quotiënten zijn zulke verwante ontwerpen tezamen als 1 ontwerp geteld.

8. In dit bestek wordt slechts ingegaan op het departement van de eerste ondertekenaar. Vanzelfsprekend heeft dit een zekere vertekening van de feitelijke betrokkenheid van de departementen bij de indiening van ontwerpen tot gevolg. Zie voor enkele gegevens over eventuele volgende ondertekenaars van de wetsontwerpen: Van Schendelen en Van Maarseveen, *Proces van wetgeving*, pag. 17 e.v.

9. Dit is alleen al het geval in verband met het feit dat een nieuw optredend kabinet doorgaans een redelijk groot aantal wetsontwerpen aantreft, welke bij Tweede of Eerste Kamer in behandeling zijn.

10. Het is op voorhand overigens niet uitgesloten, dat het in bepaalde periodes extra vaak is voorgekomen dat twee bewindslieden van het zelfde departement hun handtekening onder een ontwerp zetten.

11. Het aantal ontwerpen, dat in één der Kamer verworpen werd in de onderzochte periode is zeer gering, nl. 13, dat is ongeveer 0,9 procent. Het aantal ontwerpen, dat is ingetrokken of nog zal worden ingetrokken, zal uiteindelijk wel eens twee tot drie maal zo hoog uit kunnen vallen.

12. Medio 1977 was trouwens nog een zeer groot aantal ontwerpen van het

kabinet-Den Uyl bij Tweede of Eerste Kamer in behandeling, nl. 156 ontwerpen d.w.z. ruim 35 % van alle ontwerpen die het kabinet-Den Uyl indiende.

13. Slechts het tweepartijen kabinet-Zijlstra vormde een uitzondering.

14. Borstlap vergeet deze factor te noemen als hij constateert, dat het aantal initiatief-voorstellen onder de laatste twee jaar van het kabinet-De Jong zoveel hoger lag dan onder de eerste twee jaar van dit kabinet. Zie: Borstlap, Het recht van initiatief van de Staten-Generaal, *Acta Politica* 1972, nr. 4, pag. 422.

15. Zie v. d. Sluijs: Het parlementaire recht van initiatief, *Ars Aequi* 1977, nr. 8, pag. 542.

16. Idem.

17. In later te publiceren onderzoeksmateriaal zal blijken, dat de PvdA ook van de andere parlementaire rechten duidelijk vaker gebruik maakt dan de andere partijen. Zie ook: Van Schendelen: Groei en achtergronden van parlementair activisme, *Beleid en Maatschappij* 1974, nr. 4.

18. Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer, 1974-1975 nr. 13.253. Zie voor de verschillende initiatieven op het gebied van de abortus: W. Drees sr.: De drie initiatief-wetsontwerpen over abortus, *Acta Politica* 1976, nr. 2.

19. Dit voorstel, nl. tot vervroeging van Prinsjesdag, is overigens twee maal onder het kabinet-De Jong door leden van KVP, PvdA, VVD, ARP en D'66 ingediend. Het voorstel strandde in tweede lezing in de Eerste Kamer.

20. Initiatief-voorstel van Geurtsen en Van Schaik tot wijziging van de Wet op de Kansspelen. Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer, 1971-1972, nr. 11.549.

21. Initiatief-voorstel van Goudsmit en Van den Doel met betrekking tot de zondagsrust. Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer, 1971-1972 nr. 11.678.

22. Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1973 nr. 12.447, zitting 1974-1975 nr. 13.331 en zitting 1976-1977 nr. 14.412.

23. Initiatief-voorstel van De Vries c.s.; Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer, 1975-1976 nr. 13.837. Zie ook: Visscher: Wijziging van de Enquête-wet, *Acta Politica* 1976, nr. 4.

24. Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer, 1975-1976 nr. 13.909.

25. Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer, 1975-1976, nr. 14.020.

26. Overbodig om op te merken, dat de impasse met betrekking tot de regeling van de abortus provocatus door verwerping van het initiatief-voorstel van VVD en PvdA in de Eerste Kamer alleen nog maar ernstiger werd. Inmiddels heeft het kabinet-Van Agt een nieuw ontwerp ingediend, zoals CDA en VVD in het regeerakkoord overeengekomen waren. Een initiatief-voorstel van SGP-GPV werd tegelijkertijd ingediend. De PvdA-fractie zal naar verwachting weer met een eigen voorstel komen.

## Literatuur

Borstlap, H., Het recht van initiatief van de Staten-Generaal, *Acta Politica* 1972, nr. 4, pag. 405-444.

Burkens, M. C., *Staatsrecht en empirische wetenschap*, Kluwer, Deventer, 1972.

Jacobs, B. C. M., Het recht van initiatief, *Bestuurswetenschappen* 1973, nr. 1, pag. 39-79.

Koopmans, T., De rol van de wetgever, pag. 211 e.v. *Bundel: Honderd jaar rechts-*

- leven, *Nederlandse Juristen Vereniging, 1870-1970*, Tjeenk Willink, Zwolle 1970.
- Kraan, K. J., *Van Maarseveen over wetgeving*, *N.J.B.* 1975, pag. 1295-1300.
- Maarseveen, H. Th. J. F. van, Iets anders over wetgeving, *N.J.B.* 1975, pag. 677-685.
- Rosenthal, U. en A. Ringeling, Regeren door nota's, *Beleid en Maatschappij* 1976/3 en 4, pag. 64-72.
- Schendelen, M. P. C. M. van, en H. Th. J. F. van Maarseveen, *Proces van wetgeving*, Tjeenk Willink, Groningen, 1976.
- Schendelen, M. P. C. M. van, *Terugred van de wetgever*, Tjeenk Willink, Groningen 1976.
- Sluijs, H. van der, Het parlementaire recht van initiatief, *Ars Aequi* 1977, nr. 8, pag. 539-549.

## Literatuur

### Euro-(parlemento-)logie

M. P. C. M. van Schendelen

Wie de naoorlogse literatuur over integratie tussen Europese Staten overziet, zal bemerken dat zij vooral door juristen is voortgebracht. Ook hedentendage zijn de meeste publicaties en vrijwel alle tijdschriften terzake van juridische origine.<sup>1</sup> De laatste jaren is evenwel een kentering bespeurbaar: steeds meer politicologen bestuderen het veld van de Europese integratie en rapporteren daarover.<sup>2</sup>

Die opkomende belangstelling van politicologen lijkt ook logisch, althans begrijpelijk te zijn. Steeds meer nationale politieke verschijnselen en vraagstukken krijgen een 'Europese dimensie'. Wie de nationale politiek zinvol wil bestuderen en verklaren, kan steeds minder ermee volstaan de internationale omgeving, casu quo de Europese Gemeenschap, als een constante factor te beschouwen of, bij vergelijkend onderzoek, in een 'ceteris paribus' assumptie op te bergen. Waar de politiek haar schaal vergroot, moet de politicologie wel volgen. Een tweede reden van die opkomende belangstelling van politicologen kan zijn dat de Europese integratie, als schaars geval van een zeer nabij politiek-systeem-in-wording, allerlei unieke mogelijkheden biedt tot empirische toetsing van theorieën van politieke groei en ontwikkeling, hoewel de kans op weerlegging niet elke theoreticus zal aantrekken.

In dit artikel zullen enkele recente politicologische studies over de Europese Gemeenschap worden gepresenteerd.<sup>3</sup> Vanwege de naderende verkiezingen voor het Europese Parlement zal bijzondere aandacht gegeven worden aan studies over de parlementaire dimensie van de Gemeenschap. Uit het overzicht moge blijken dat de politicologische benadering, ook qua uitkomsten, wel degelijk verschilt van de juridische en derhalve daarop een goede aanvulling of correctie is.

### Naar meervoudige visies op de Europese Gemeenschap

Talrijke auteurs blijken er behoefte aan te hebben om de Europese Gemeenschap met een enkele kernachtige uitspraak te definiëren. Sommigen, zoals *John Fitzmaurice*, stappen daarbij in het voetspoor van juristen die de Euro-