Universiteit Leiden
The Netherlands

Het gebruik van het recht van initiatief 1814-1977

Vries, G.J.P. de

Citation
Vries, G. J. P. de. (1982). Het gebruik van het recht van initiatief 1814-1977. *Acta Politica*, *17: 1982*(2), 161-204. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3452255

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3452255

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

Acta Politica
tijdschrift voor politicologie

Kernredactie
dr. B. J. S. Hoetjes, drs. K. Koch (secretaris), drs. Percy B.Lehning, drs. O. Schmidt

Redactieraad
Jhr. drs. G. van Benthem van de Berg, drs. H. W. Blom, prof. dr. H. R. van Gunsteren, drs. R. P. van den Helm, prof. dr. A. Hoogerwerf, drs. J. A. M. Klaver, dr. A. E. van Niekerk, dr. J. van Putten, prof. dr. U. Rosenthal, mr. dr. I. Th. M. Snellen, dr. J. A. A. Thomassen.

Bijdragen
en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactiesecretaris, drs. K. Koch, p.a. Erasmus Universiteit 12-13, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in zesvoud en in machineschrift

Boeken ter recensie
en boekbesprekingen zende men aan de boekenredacteur, drs. Percy B. Lehning, Erasmus Universiteit H 12-11, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; terugzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden

Administratie
Voor abonnementen en advertenties richte men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriftenuitgeverij bv, Postbus 58, 7940 AB Meppel (05220/54306); postrekening 2756509

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementprijs bedraagt *f* 77,25, voor instellingen *f* 107,75, voor studenten *f* 62,20 (maximaal gedurende vijf achtereenvolgende jaren).
Abonnementen kunnen wel tussentijds ingaan maar niet tussentijds beëindigd worden.
Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn.
Losse nummers *f* 24,—
Advertentietarieven: 1/1 pagina *f* 370,—; 1/2 pagina *f* 215,—

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso

UNIV. LEIDEN BIBL.

Het gebruik van het recht van initiatief 1814-1977

door G. J. P. de Vries

Inleiding

Het recht van initiatief wordt sinds 1969 veel vaker door de Staten-Generaal uitgeoefend dan voorheen gebruikelijk was. Met dit 'voorheen' wordt niet speciaal op de naoorlogse periode gedoeld, een wel bijzonder slappe tijd voor het recht van initiatief, dit 'voorheen' gaat terug tot 1814, toen het recht van initiatief aan de Staten-Generaal werd toegekend.

Ik stel mij voor in dit artikel alle initiatiefvoorstellen[1], die in de periode 1814-1977 zijn ingediend, kwantitatief te bewerken volgens een methode, ontleend aan een artikel van de hand van H. Borstlap in Acta Politica, getiteld: 'Het recht van initiatief van de Staten-Generaal'.[2] Dit artikel geeft de resultaten weer van een onderzoek naar de initiatiefvoorstellen, die tussen 21-4-1888 en 28-4-1971 werden ingediend. De onderzoeksmethode, die Borstlap heeft gebruikt en ik me voorneem over te nemen, bestaat hierin, dat alle initiatiefvoorstellen – dat zijn er 231 – worden ingedeeld met behulp van 6 verschillende categorieën, te weten tijdsperiode, onderwerp, resultaat, partij indiener, type fractie indiener en tenslotte type kabinet, waaronder het initiatiefvoorstel werd ingediend. Elk van die 6 categorieën bestaat weer uit een aantal subcategorieën. De aantallen, die voor de verschillende subcategorieën gevonden werden, werden herleid tot procenten, om zodoende te kunnen nagaan, hoe vaak een bepaalde subcategorie met andere subcategorieën optreedt. De gevonden *percentage*-verschillen tussen de verschillende subcategorieën staan in de tekst tussen haakjes aangegeven. Het eerste cijfer binnen de haakjes drukt de procentuele relatie tussen subcategorie X en subcategorie Y uit (voorbeeld: hoe vaak een bepááld onderwerp, procentueel, door een bepáálde partij aan de orde werd gesteld door middel van initiatiefvoorstellen). Het tweede cijfer binnen de haakjes drukt dan de procentuele relatie tussen diezelfde subcategorie X en de *hele* categorie Y uit (voorbeeld: hoe vaak het desbetreffende onderwerp, procentueel, door álle partijen aan de orde werd gesteld door middel van initiatiefvoorstellen).

Ik wijs er nu reeds op, dat drie categorieën niet de hele periode 1814-1977

als rekenbasis hebben: de categorie 'type fractie van de indiener' heeft de periode 1848-1977 als rekenbasis; de categorieën 'partij indiener' en 'type kabinet, waaronder het initiatief werd ingediend', de periode 1887-1977; tenslotte heeft de categorie 'resultaat' niet 231, maar 217 initiatiefvoorstellen als rekenbasis.[3]

De verschillende perioden zijn niet alle even uitgebreid beschreven. De door Borstlap behandelde periode is slechts behandeld in de vorm van opmerkingen over en aanvullingen op zijn artikel. De daaraan voorafgaande periode van 1814 tot 1887 en daarop volgende periode 1971-1977 zijn uitvoeriger behandeld. Tevens zijn achter dit artikel twee Bijlagen opgenomen, die enkele summiere gegevens bevatten over de in bedoelde perioden ingediende initiatiefvoorstellen. Aandacht is besteed aan de houding van de Kroon ten aanzien van initiatiefvoorstellen – bijvoorbeeld aan de vraag, hoe vaak de Kroon in initiatiefvoorstellen aanleiding vond zelf met een ontwerp te komen. Ook overigens is geprobeerd het gebruik van het recht van initiatief te relateren aan meer algemene politieke verschijnselen.

Periodiseringsperikelen

Periodisering noopt tot een altijd lastige verantwoording daarvan. Eén periodiseringsprobleem is al opgelost door Borstlap, die 1887-1888 als scheilijn selecteerde. Niet alleen de veranderende instelling van de Kamerleden – van individuele afgevaardigde van een district naar vertegenwoordiger van politieke partijen[4] –, óók de betrekkelijke zeldzaamheid van parlementaire kabinetten vóór 1887 rechtvaardigt deze keuze: de verdeeldheid onder de liberalen en de zwevende verhoudingen tussen gematigden, conservatieven en confessionelen maakten het de Koning vaak mogelijk de kabinetsvorming naar zijn hand te zetten; pas na 1887 worden kabinetten in de regel gedragen door een duidelijke Kamermeerderheid.[5]

De periode 1814-1887 is om voor de hand liggende redenen in tweeën gesplitst in 1848: de Grondwetswijziging van dat jaar beoogde de bestaande ongelijke verhouding tussen Kroon en Parlement ten gunste van de laatste te wijzigen. Aangenomen mag worden, dat een en ander de hantering van het recht van initiatief (in positieve zin) heeft beïnvloed.

De periode 1887-1971 is, als gezegd, door Borstlap behandeld. Zijn subperiodisering is overgenomen, zij het dan aan zijn laatste subperiode 1967-1971 om nog te vermelden redenen twee jaren zijn toegevoegd. Aangaande de periode 1971-1977 zij opgemerkt, dat de sindsdien verstreken jaren niet aan de orde komen, omdat met de afronding van initiatiefvoorstellen jaren gemoeid plegen te zijn: behandeling van recentelijk ingediende voorstellen zou het (cijfermatige) beeld vertroebelen. Als eindpunt is het jaar 1977, meer speciaal het

aanvangsmoment van de regeerperiode(n) Van Agt aangehouden. De regeerperioden van de kabinetten De Jong en Biesheuvel zijn tegen de regeerperiode van het kabinet Den Uyl afgezet, zodat achtereenvolgens de jaren 1967-1973 en de jaren 1973-1977 aan de orde komen. Dit laatste is gedaan om het partijpolitieke moment in de meer recente initiatiefwetgeving beter te kunnen bepalen. Aldus zijn de volgende perioden te onderscheiden:

1814-1848 (I)
1848-1887 (II)
1887-1973 (III)
1973-1977 (IV)

De periode 1814-1848 (I)

Van het recht van initiatief is in deze periode niet veelvuldig gebruik gemaakt. In deze 34 jaren werden niet, zoals Borstlap vermoedt[6], 14, maar tenminste 26 initiatiefvoorstellen ingediend, wat op een gemiddelde van 0,76 initiatief per jaar neerkomt. Ter vergelijking: over de hele onderzoeksperiode 1814-1977 is het gemiddelde 1,47 i/p.j. Dit lage gemiddelde is temeer opvallend, omdat de Tweede Kamer vóór 1848 nog niet het recht van amendement bezat: men zou dus eigenlijk een 'run' op het recht van initiatief hebben verwacht.

Zeer waarschijnlijk heeft dit lage gemiddelde met de ongelijke verhouding tussen Kroon en Parlement van doen. Op initiatiefgebied hadden de parlementariërs in ieder geval reden geïmponeerd te zijn door de Kroon: 's Konings ministers keurden maar liefst 12 van de in totaal 26 initiatiefvoorstellen, 40%, openlijk af.[7] Géén van die voorstellen bereikte het Staatsblad! Een en ander blijkt echter minder negatief dan op het eerste gezicht lijkt: in 7 van die 12 voorstellen vond de Kroon, ondanks Haar uitgesproken afkeuring, aanleiding zélf met een ontwerp te komen.[8] Hebben 7 initiatiefvoorstellen dus indirect effect gehad, slechts 3 van de in totaal 26 initiatieven, 11,5%, bereikten zelf het Staatsblad (11,5-23).

Bekijkt men de parlementaire procesgang van de initiatiefvoorstellen, dan blijkt dit niet zozeer aan de Tweede Kamer, als wel aan de Eerste Kamer te liggen: slechts 4 initiatiefvoorstellen strandden in de Tweede Kamer (15-21) tegen 7 in de Eerste Kamer (17-11,5). Het percentage ingetrokken initiatiefvoorstellen is normaal (46-44). De positieve houding van de Tweede Kamer ten aanzien van initiatiefvoorstellen contrasteert dus sterk met de negatieve houding van de Eerste Kamer.

De omstandigheid, dat indieners van initiatiefvoorstellen in deze periode de verdediging van hun voorstellen in de Eerste Kamer niet zelf voor hun rekening konden nemen, is waarschijnlijk niet als de oorzaak aan te merken:

slechts één van de 10 voorstellen, die de Eerste Kamer bereikten, bleef onafgedaan[9], dit laatste bovendien alleen in formele zin.[10]

Voor een verklaring van de negatieve houding van de Eerste Kamer ten aanzien van initiatiefvoorstellen moet men waarschijnlijk aansluiten bij het hierboven gestelde omtrent de ongelijke verhouding tussen Kroon en Parlement: als 'ménagerie du roi' was de Eerste Kamer natuurlijk ontvankelijker voor beïnvloeding door de Kroon dan de Tweede Kamer.

Misschien is het lage initiatief-gemiddelde van deze periode voor een deel óók te verklaren uit de onderontwikkelde staat van het partij-wezen: zolang van echte politieke partijen geen sprake is, is het immers niet aannemelijk, dat het recht van initiatief volledig tot zijn recht komt, bijvoorbeeld als middel om partij-politieke standpunten te profileren. Toch is hier voorzichtigheid geboden. Er mogen in deze periode dan wel geen politieke partijen zijn geweest, een zekere mate van politieke groepsvorming in het Parlement is wel degelijk te onderkennen: in de periode 1814-1830 voornamelijk rond de tegenstelling Noord-Nederland/Zuid-Nederland, in de periode 1830-1848 voornamelijk rond de tegenstelling conservatief/liberaal.

Hebben deze politieke tegenstellingen hun weerslag gevonden in de uitoefening van het recht van initiatief? Voor wat betreft de periode 1814-1830 moet die vraag bevestigend beantwoord worden: 12 van de 16 initiatiefvoorstellen zijn ingediend door zuidelijke afgevaardigden[11]; noordelijke afgevaardigden stellen daar maar 3 voorstellen tegenover; één voorstel is 'gemengd'. Van die 12 voorstellen van zuidelijke afgevaardigden betreffen er 6 het financieel-economisch beleid van de regering[12], dat vooral in het zuiden een steen des aanstoots vormde. Hiermee is overigens niet gezegd, dat al deze voorstellen nu ook daden van oppositie waren. In de eerste plaats dateren álle 'zuidelijke' voorstellen van vóór 1830. In de tweede plaats hebben de financieel-economische voorstellen doorgaans een beperkte strekking. Bepaaldelijk niet beperkt van strekking is daarentegen het 'zuidelijke' voorstel tot afschaffing van de controversiële drukperswetten.[13] Men mag wel aannemen, dat dit voorstel voortkwam uit de behoefte van de zuiderlingen lucht te geven aan hun gevoelens omtrent het regeringsbeleid: niet alleen het financieel-economisch beleid, ook het onderwijs- en kerkbeleid hadden in het politiek meer ontwikkelde zuiden sterke weerstanden opgeroepen. Het voorstel was afkomstig van een katholiek.[14]

Kan men dus zeker stellen, dat de verhouding Noord-Nederland/Zuid-Nederland de hantering van het recht van initiatief beïnvloed heeft, in veel mindere mate is de invloed van de tegenstelling liberaal/conservatief zichtbaar.

De liberalen maakten in de periode 1830-1848, trouwens ook in deze hele periode, slechts drie maal gebruik van het initiatiefrecht.[15] Eén van die liberale voorstellen heeft algemene politieke betekenis: bedoeld is het bekende

voorstel van de Negenmannen, dat een complete Grondwetswijziging beoogde. Het voorstel is uiteindelijk van grote betekenis geweest voor de Grondwetsherziening van 1848 en de Negenmannen hebben dus langs een omweg en op termijn het door hen beoogde effect bereikt. Tekenend voor de periode waarin het werd ingediend, is echter dat de Kamer in het voorstel aanleiding vond voor initiatiefvoorstellen een zogenaamde 'prise en considération' in te stellen, dat wil zeggen: een openbare beraadslaging over de vraag of een initiatiefvoorstel wel grondwettig is, voorafgaand aan de openbare beraadslaging over de merites van het voorstel. De 'prise en considération', in 1846 ingevoerd, is vooral in de volgende periode (1848-1887) van belang geweest.

Bekijkt men de initiatiefvoorstellen van deze periode inhoudelijk, dan valt in de eerste plaats het grote aantal zogenaamde meer 'neutrale'[16] sociaal-economische en financieel-fiscale initiatiefvoorstellen op: negen van de in totaal 26 voorstellen[17] kan men zo rubriceren (35-17). Drie initiatiefvoorstellen zijn eveneens sociaal-economisch van aard, maar niet 'neutraal': zij beogen het welzijn van de zwaksten in de samenleving.[18]

Procentueel ligt deze sub-categorie maar iets onder het percentage over de hele periode (11,5-15), wat gezien de samenstelling van het Parlement toch wel opmerkelijk mag worden genoemd. Relatief groot is de aandacht voor onderwerpen van constitutionele (19-15)[19] en juridisch-technische aard (15-11).[20] Het onderwijs en de krijgsmacht valt géén belangstelling ten deel. Ook wordt geen voorstel tot het houden van een onderzoek gedaan.

Naast het voorstel tot afschaffing van de drukperswetten en het voorstel van de Negenmannen is ook het voorstel een compleet wetboek in te voeren betreffende de samenstelling van de rechterlijke macht en het beleid der justitie[21] de moeite van het vermelden waard: dat is geen geringe opgave voor een Kamerlid!

De periode 1848-1887 (II)

Tijdens deze periode van 39 jaar werden 44 initiatiefvoorstellen ingediend, een gemiddelde van 1,13 initiatief per jaar, beduidend meer dus dan in de voorgaande periode. Deze toename is echter ongelijkmatig verdeeld over de onderzoeksperiode. Tussen 1848 en 1871 werden slechts 15 initiatieven ingediend (0,68 initiatief per jaar), nog minder dan het gemiddelde tussen de jaren 1814 en 1848, terwijl in de daaropvolgende periode 1871-1887 29 initiatiefvoorstellen werden ingediend (1,7 initiatief per jaar), beduidend meer dus.

Al heeft de afschaffing van de 'prise en considération' in 1871 waarschijnlijk met de scherpe stijging van het initiatief-gemiddelde na dat jaar van doen, daarmee is nog niet gezegd, dat de 'prise en considération' zèlf een obstakel vormde: uiteindelijk werd de openbare behandeling van geen enkel van de 17

initiatiefvoorstellen, die aan deze 'prise en considération' werden onderworpen, geweigerd. Maar het blote feit, dat deze maatregel bestond, zegt wel iets over de houding, die het Parlement ten opzichte van de Kroon innam. De 'prise en considération' heeft toch voornamelijk de functie gehad te voorkomen, dat de Kroon zou worden opgezadeld met al te oppositionele voorstellen: de officiële ratio van de maatregel, waakzaamheid tegen ongrondwettige initiatiefvoorstellen, vermag deze feitelijke ratio nauwelijks te maskeren.

Van dit ontzag blijkt genoegzaam in deze periode: voor 13 van de 44 initiatiefvoorstellen achtte het Parlement, met name de Tweede Kamer, de vorm van een initiatiefvoorstel ongeschikt; het zag in deze gevallen liever regeringsvoorstellen.[22] Het betreft hier voornamelijk belastingvoorstellen, waarvan voorstellen tot afschaffing van allerlei accijnzen de hoofdmoot vormden en in mindere mate ook voorstellen tot wijziging van organieke wetten. Dit oordeel van ongeschiktheid zonder meer, duidt erop dat naast de officiële 'prise en considération' ook zoiets als een inofficiële 'prise en considération' bestond, welke anders dan de officiële wel degelijk initiatiefvoorstellen torpedeerde, namelijk 13 van de 44, dus 30%! Deze inofficiële 'prise en considération' was ook na de afschaffing van de officiële werkzaam: 6 verklaringen van ongeschiktheid, de helft dus, werden na de afschaffing van de officiële 'prise en considération' uitgesproken. Wèl dient daarbij te worden aangetekend, dat die 6 verklaringen een bijna twee maal zo groot aantal initiatiefvoorstellen golden: relatief gezien neemt de terughoudendheid van het Parlement op initiatiefgebied na 1871 dus af.

Heeft de inofficiële 'prise en considération' voornamelijk een repressieve functie vervuld – het torpederen van ingediende initiatiefvoorstellen –, de officiële 'prise en considération' heeft preventief gewerkt: dat mag men wellicht uit de scherpe stijging van het initiatief-gemiddelde na de afschaffing van het instituut afleiden. Het is echter óók denkbaar dat deze ontwikkelingen niet zozeer met elkaar in verband staan, als wel beide in verband staan met een meer algemene politieke ontwikkeling: de vestiging van een parlementair overwicht in de jaren 1866-1868.

De Kroon blijkt echter niet bijster ontvankelijk te zijn geweest voor deze ontwikkelingen. Wel intervenieerde zij gedurende deze periode wat minder in de parlementaire procesgang van initiatiefvoorstellen dan voorheen – zij keurde 10 van de 44 initiatiefvoorstellen af[23] – dat wil zeggen 'slechts' 23% tegenover 40% in de periode 1814-1848 –, maar die neiging tot ingrijpen manifesteerde zich vooral na 1871. Het heeft er veel van weg, dat de Kroon tegengas ging bieden tegen de toenemende parlementaire activiteiten op initiatiefgebied. Slechts één van de 10 door de Kroon afgekeurde initiatiefvoorstellen bereikte het Staatsblad.[24] Van de 5 andere initiatiefvoorstellen, die dat lot beschoren was, werden er 4 door de Kroon aanbevolen[25] en was het overblijvende geslaagde initiatiefvoorstel zo weinig controversieel, dat het in beide Kamers met algemene stemmen werd aangenomen.[26] De Kroon blijkt toch wel de touwtjes in handen te hebben gehouden! Consequentie van de verbrokkelde en zwevende verhoudingen in het Parlement?

Wel dient hierbij te worden aangetekend, dat de Kroon de 10 door haar afgekeurde voorstellen voornamelijk om inhoudelijke redenen afkeurde. Anders dan de kritiek van het Parlement, althans naar buiten toe anders, betrof Haar kritiek dus niet het feit, dat een *initiatiefvoorstel* werd ingediend, maar de *inhoud* ervan.

Om die reden was de neiging van de Kroon om naar aanleiding van door Haar afgekeurde initiatiefvoorstellen zelf met een (regerings)voorstel te komen dan ook duidelijk afgenomen ten opzichte van de voorgaande periode: slechts één van de 10 afgekeurde initiatiefvoorstellen gaf aanleiding tot een regeringsvoorstel.[27]

Het zal weinig verwondering wekken, dat het percentage geslaagde voorstellen in deze periode klein is, namelijk 14% (14-23), nauwelijks meer dan 11,5% van de voorgaande periode. Maar dit lage slaag-percentage blijkt op een andere manier tot stand te zijn gekomen dan dat van de vorige periode. Het percentage ingetrokken initiatiefvoorstellen is vrij constant gebleven (48-44). Het percentage door de Eerste Kamer verworpen voorstellen is met 16% (16-11,5) echter aanmerkelijk lager dan de 27% van de voorgaande periode. Maar het gunstige effect hiervan op het slaag-percentage wordt echter bijna geneutraliseerd door de toegenomen neiging van de Tweede Kamer initiatiefvoorstellen te verwerpen: 23% van de voorstellen redt het niet in deze Kamer (23-21) tegen 15% in de vorige periode.

Hieruit blijkt dat de Eerste Kamer na 1848 inderdaad niet meer 'ménagerie du roi' was. Verwierp de Eerste Kamer in de vorige periode nog 70% van de voorstellen, die bij haar binnenkwamen, in deze periode was dat nog maar met 54% het geval.

De toegenomen neiging van de Tweede Kamer initiatiefvoorstellen te verwerpen houdt misschien verband met het feit, dat zich in deze periode voor het eerst een zekere groepsvorming langs regerings- en oppositielijnen voordoet. De betrekkelijke mate van onderlinge solidariteit onder Kamerleden maakt dan plaats voor een zich verbonden weten van groepen Kamerleden met 'hun regering' enerzijds en zucht tot oppositie voeren van de kant van andere groepjes anderzijds. Voor de uitoefening van het recht van initiatief heeft dit tot gevolg, dat de leden van de regeringsgevormde groeperingen geneigd zullen zijn 'hun' regering initiatiefvoorstellen, die alras als kritiek op het regeringsbeleid worden opgevat, te besparen en ingediende initiatiefvoorstellen kritisch te bekijken, terwijl de leden van de oppositionele groeperingen van hun kant juist geneigd zullen zijn veel initiatiefvoorstellen in te dienen,

om het de regering lastig te maken. Deze factoren, die elkaar wederzijds versterken, verminderen natuurlijk de kans van slagen van initiatiefvoorstellen: niet alleen worden initiatiefvoorstellen in een dergelijke situatie niet meer op hun zakelijke merites beoordeeld, de leden van de regeringsfracties met hun kritische houding ten aanzien van initiatiefvoorstellen zijn bovendien in de regel in de meerderheid.

Deze verklaring voor het lage slaagpercentage van initiatiefvoorstellen in de Tweede Kamer, waar deze ontwikkeling zich natuurlijk het sterkst manifesteerde, wint aan kracht, wanneer men er de gegevens omtrent de herkomst van de in deze periode ingediende initiatiefvoorstellen naast legt: 32 van de 44 voorstellen waren afkomstig van Kamerleden van de oppositie, dat wil zeggen 73%, het op één na hoogste percentage van de hele periode 1848-1977 (73-63); 10 voorstellen van de regeringsgezinde leden (23-26); slechts één voorstel was 'gemengd' (2-12).

Vooral in het laatste gedeelte van deze periode waren de Kamerleden van de oppositie actief op initiatiefgebied. Naast de vestiging van het parlementaire overwicht moet dus ook de verhoogde activiteit van de leden van de oppositie-groeperingen op initiatiefgebied als oorzaak worden aangemerkt voor de opleving van het recht van initiatief in het laatste deel van de onderzoeksperiode. Natuurlijk zijn deze oorzaken niet te scheiden: het na 1871 toenemende aantal ingrepen van de Kroon in de parlementaire procesgang van initiatiefvoorstellen lijkt niet zozeer door abstracte staatkundige, als wel door politieke overwegingen bepaald.

Met opzet is hier van (leden van) oppositie-groeperingen of Kamerleden van de oppositie gesproken en niet van fracties. Fracties bestaan nog niet in deze tijd, zeker niet fracties, zoals wij ze tegenwoordig kennen. De partijorganisaties, die aan de basis van de fracties staan, ontbraken nagenoeg. Bovendien accentueerde het toenmalige districtenstelsel de 'couleur locale' van de afgevaardigden, wat ook wel eens uit de beperkte strekking van de initiatiefvoorstellen blijkt: zo beperken twee voorstellen zich tot het invoeren van bestemmingsheffingen in respectievelijk Gorinchem en Vlissingen.[28]

Wèl kan men bij verscheidene groepen Kamerleden overeenkomst in richting van groepsleden constateren. Een uitsplitsing van de initiatiefvoorstellen van deze periode naar politieke richting van de indiener levert de volgende resultaten op.

De liberalen waren zeer actief op initiatiefgebied, veel actiever dan in de voorgaande periode: zij namen 19 van de 44 initiatiefvoorstellen voor hun rekening, dit is 43% (43-18).[29] Bovendien dienden zij samen met afgevaardigden van andere politieke richtingen nog eens 9 voorstellen in: één voorstel samen met conservatieve[30], 3 samen met anti-revolutionaire[31] en 5 samen met katholieke afgevaardigden.[32]

Vooral dit aantal confessioneel-liberale initiatiefvoorstellen mag opvallend groot worden genoemd: tegenover de 8 confessioneel-liberale voorstellen van deze periode kunnen maar 5 van die voorstellen gedurende de hele periode na 1887 worden gesteld. De Antithese zal daaraan niet vreemd zijn geweest.

De confessionelen dienden 11 voorstellen in, een hoog percentage (25-18). Rooms-katholieke en anti-revolutionaire afgevaardigden dienden beide 5 initiatiefvoorstellen in (respectievelijk 11-8 en 11-2,5). Samen dienden zij slechts één voorstel in.

Samen met afgevaardigden van andere politieke richtingen dienden de confessionele afgevaardigden 9 initiatiefvoorstellen in: 1 samen met conservatieve afgevaardigden[33] en, zoals al vermeld, 8 samen met liberale afgevaardigden.

De conservatieve afgevaardigden sluiten de rij met slechts 6 initiatiefvoorstellen, waarvan er 2 gecombineerd werden ingediend.

Uit bovenstaande opsplitsing naar politieke richting blijkt dat de politieke profilering middels initiatiefvoorstellen duidelijk is toegenomen ten opzichte van de periode 1814-1848. Het vrij grote aantal voorstellen dat door afgevaardigden van meer dan één richting werd ingediend doet daaraan niet af. De helft van die voorstellen zijn katholieke-liberale voorstellen uit de jaren vijftig, een periode van samenwerking tussen genoemde groeperingen: ook gecombineerde voorstellen kunnen wel degelijk de politieke profilering dienen.

Nu zowel het behoren tot een regeringsgezinde dan wel oppositie-groepering als de politieke richting van de afgevaardigden in deze periode consequenties voor de uitoefening van het initiatiefrecht met zich mee blijkt te brengen, acht ik Borstlap's benadrukking van het district-gebonden optreden van afgevaardigden niet geheel juist. Wel degelijk leggen ook algemene politieke overwegingen gewicht in de parlementaire waagschaal.

Categoriseert men de initiatiefvoorstellen naar onderwerp, dan blijkt de aandacht voor de zogenaamde 'neutrale' sociaal-economische en financieel-fiscale maatregelen teruggelopen te zijn: scoorde dit onderwerp in de vorige periode nog 31,5%, nu is dit 23% (23-17), nog altijd een hoog percentage overigens. Interessant is de categorie sociaal-economische maatregelen ten behoeve van de zwaksten in de samenleving: het percentage initiatiefvoorstellen, in de vorige periode slechts 11,5%, blijkt verdubbeld (23-15). Vooral de liberalen hebben veel initiatiefvoorstellen op dit gebied ingediend. De voorstellen, die zij samen met de katholieken indienden, zijn alle in deze categorie onder te brengen. Op 2 na zijn deze voorstellen ten behoeve van de zwaksten in de samenleving tevens belastingvoorstellen[34]: de indieners wilden in deze gevallen ten behoeve van een bepaalde sociaal-economisch laag ingeschaalde bevolkingsgroep een belasting afschaffen of verminderen. Al deze sociaal-

fiscale voorstellen werden in de jaren vijftig ingediend en alle werden verworpen of ingetrokken. In totaal werd slechts één initiatiefvoorstel ten behoeve van de zwaksten aangenomen, het bekende kinderwetje van Van Houten.[35] Wèl hadden vrij veel voorstellen in deze periode uitsluitend ten doel speciale groepen van de beroepsbevolking te steunen, zoals de boeren[36], de vrije ondernemers in Indië[37], de beroepsmilitairen[38] en de zeevissers.[39]

Werd in de vorige periode nog geen enkel onderwijsvoorstel ingediend, in deze periode gebeurde dat zeven maal (11,5-8). Daarvan namen confessionele afgevaardigden 6 voorstellen voor hun rekening.

Vrij weinig juridisch-technische (4,5-11) en kiesrechtvoorstellen (4,5-12) werden ingediend. Misschien is dit lage kiesrecht-percentage toe te schrijven aan de beduchtheid van de afgevaardigden door middel van initiatiefvoorstellen Grondwetswijzigingen aan te brengen. Hierboven bleek al dat men initiatiefvoorstellen aangaande organieke wetten eigenlijk net comme if faut vond. De twee voorstellen die de Grondwet (uitgezonderd kiesrecht-zaken) betroffen, zijn beide onderwijsvoorstellen. Niet één cultureel voorstel werd ingediend. Opmerkelijke voorstellen waren het meergenoemde kinderwetje van Van Houten[40], een voorstel gemeenteraden in de gelegenheid te stellen een 'profielschets' van te benoemen burgemeesters op te stellen[41] en een voorstel tot censusverlaging.[42]

Het opmerkelijkst van deze periode is wel de omstandigheid, dat de Grondwetsherziening van 1848 niet het veronderstelde (positieve) effect had op de uitoefening van het recht van initiatief: in de periode 1848-1871 lag het initiatiefgemiddelde zelfs lager dan voorheen. Misschien heeft één onderdeel van die Grondwetsherziening, de toekenning van het recht van amendement aan de Tweede Kamer, dit lage gemiddelde juist in de hand gewerkt: nu kon de Tweede Kamer ook door middel van amendementen 'initiatief', maar dan in materiële zin, ontplooien. Het recht van amendement kan als alternatief voor het recht van initiatief hebben gefungeerd.

De scheilijn blijkt niet rond 1848, maar rond 1871 te liggen: de afschaffing van de 'prise en considération' in dat jaar lijkt slechts de directe aanleiding voor opleving van het initiatiefrecht; als achterliggende oorzaken kunnen het ontstaan van een zeker parlementair overwicht alsmede de daarmee samenhangende politieke profilering worden aangemerkt.

De periode(n) 1887-1973 (III)

Borstlap onderscheidt 5 perioden, te weten (a) 1888-1913, (b) 1913-1918, (c) 1918-1940, (d) 1945-1967 en (e) 1967-1971. Met een uitbreiding van de laatste periode tot 1973 is deze periodisering overgenomen in onderstaande opmerkingen over en aanvullingen op Borstlap's artikel.

(a) *1888-1913* – Borstlap stelt dat de regeringsgezinde fracties actief waren in tegenstelling tot de oppositiefracties. Deze indruk wordt door de cijfers bevestigd (respectievelijk: 42-26 en 52-63). Dat mag, de verhoogde oppositieactiviteiten in de periode 1871-1887 in aanmerking genomen, een opmerkelijke verandering worden genoemd. Mijns inziens is de verklaring voor deze wijziging in wat wel het parlementaire 'monisme' genoemd wordt gelegen. In tegenstelling tot de vorige periode, waren na 1887 op een duidelijke parlementaire meerderheid steunende kabinetten regel.[43] Afgetekende meerderheden van hetzij liberalen, hetzij confessionelen wisselden elkaar af. Bovendien bevorderde het vigerende districtenstelsel de samenhang van zowel de regeringsmeerderheid als de oppositiemeerderheid: het fractie-wezen nam een aanvang. Bovendien deed de Antithese haar werking gevoelen. Een en ander moet tot een duidelijke perceptie van de kans van slagen van initiatiefvoorstellen hebben geleid. Mijn verklaring komt dan hier op neer, dat voorspelbaarheid van de kans van slagen de leden van regeringsfracties vanwege de voorspelbaar hoge kans van slagen naar het recht van initiatief deed grijpen, terwijl de leden van de oppositiefracties hun neiging tot uitoefening van dat recht door een voorspelbaar lage kans van slagen beteugeld zagen.

Dat deze veronderstelling niet uit de lucht gegrepen is, mag uit de volgende gegevens blijken:

- slechts één van de 16 voorstellen van de zijde van de oppositie bereikte het Staatsblad (6-15);
- maar liefst 6 van de 13 voorstellen van de zijde van de regeringsfracties werden wet (46-32), tegenover slechts 20% in de vorige periode;
- buitengewoon groot was het aantal ingetrokken voorstellen, namelijk 21 (68-44), wel de duidelijkste indicatie: kennelijk was de afloop van deze voorstellen in hoge mate voorspelbaar (klein);
- het lage initiatiefgemiddelde in deze periode – slechts 1,24 initiatiefvoorstel per jaar – zal wel met de geringe kansen van de toch doorgaans actieve oppositie-leden van doen hebben gehad.

De liberalen dienden de meeste voorstellen in, namelijk 12 van de 31 (39-18). De confessionelen dienden 10 initiatiefvoorstellen in, beduidend meer dan hun algemeen gemiddelde (32-18). Vooral de katholieke en christelijk-historische afgevaardigden waren voor hun doen actief (respectievelijk 13-8 en 6-2,5). Slechts twee voorstellen werden door confessionele en liberale afgevaardigden gezamenlijk ingediend. De socialisten produceerden 7 voorstellen (23-35), onder hun algemeen gemiddelde weliswaar, maar toch opmerkelijk, hun geringe numerieke sterkte in aanmerking genomen. Opvallend is dat deze 7 socialistische initiatiefvoorstellen alle onder confessionele kabinetten zijn ingediend: de socialisten gebruikten het recht van initiatief kennelijk op een selectieve manier. Het door Borstlap gesignaleerde verschijnsel, dat de con-

fessionele kabinetten in deze periode in 51% van de tijd 61% van de initiatiefvoorstellen te verwerken kregen, had dus wel een bepaalde reden.

Bij de categorisering naar onderwerp valt op, dat twee hete politieke hangijzers van deze periode, de kiesrechtkwestie en de onderwijskwestie, niet opvallend hoog scoorden (respectievelijk 13-12 en 10-8).

(b) *1913-1918* – Ook in deze korte, het kabinet Cort van der Linden omvattende periode werd het onderwijs slechts op ondergeschikte punten en het kiesrecht geheel niet middels initiatiefvoorstellen aan de orde gesteld. Kennelijk lieten de Kamerleden de regeling van deze kwesties liever aan de regering over, die die regeling dan ook in haar program had opgenomen en ter oplossing van deze kwesties pacificatie-commissies had geïnstalleerd. Ook overigens lijkt de uitoefening van het initiatiefrecht 'gepacificeerd'. De oppositiefracties, in deze periode bij wijze van uitzondering in de meerderheid, dienden slechts 4 van de 10 voorstellen in (40-63), evenveel als het aantal gemengde voorstellen (40-11). Aan deze gemengde voorstellen lagen zeldzame politieke combinaties ten grondslag: 2 liberaal-socialistische (20-2,5) en 2 confessioneel-liberaal-socialistische voorstellen (20-7,5) werden ingediend.

Kennelijk zochten de socialisten hun heil in de combinatie, want alléén namen zij slechts één voorstel voor hun rekening (10-35), wat wellicht niet alleen met het kabinetsprogram van doen heeft, zoals Borstlap stelt[44], maar ook een reactie op het congres van 1913 kan vormen: men kreeg in die kringen spijt van het verbod aan de regering deel te nemen.

In deze periode werden per jaar gemiddeld 2 initiatieven ingediend. Dit hoge aantal heeft waarschijnlijk niet zozeer met het optreden van het kabinet, maar met ontwikkelingen op wat langere termijn van doen: in de jaren 1910-1920 werden beduidend meer initiatieven dan in het voorgaande decennium ingediend, wat dan nog maar een voorloopje blijkt te zijn voor de aantallen in de volgende jaren.

(c) *1918-1940* – Borstlap noemt deze onderzoeksperiode een 'bloei-periode' van het recht van initiatief. In de 21,5 jaar, die deze periode omspant, werden 57 initiatiefvoorstellen ingediend, gemiddeld 2,65 initiatief per jaar, inderdaad een vrij hoog gemiddelde, hetgeen Borstlap onder meer toeschrijft aan de omstandigheid, dat het recht van initiatief in deze periode meer dan daarvoor *partij-politiek instrument* is geworden. In die richting zou ook het gegeven wijzen, dat de confessionele kabinetten van deze periode 84% van alle voorstellen te verwerken krijgen, terwijl zij maar 61% van de tijd regeren.[45]

Bij deze stelling(en) zou ik een aantal kanttekeningen willen plaatsen.

In de eerste plaats is het hierboven gegeven initiatiefgemiddelde van 2,65 wat geflatteerd, omdat daarin maar liefst 9 voorstellen tot afschaffing van de

zomertijd zijn inbegrepen. Gecorrigeerd voor de 8 herhalingen van dit voorstel is het initiatiefgemiddelde 2,28 niet veel meer dan 1,94, het gemiddelde over de hele periode 1887-1977. Voorts is de kwalificatie 'bloei-periode' zeker niet op deze hele periode van toepassing: één kabinet, het kabinet Ruys de Beerenbrouck, krijgt zoals Borstlap zelf ook opmerkt, het leeuwendeel van de voorstellen te verwerken, terwijl tussen 1933 en mei 1940 slechts 4 voorstellen werden ingediend.

Dat het recht van initiatief in deze periode 'meer dan daarvoor een partij-politiek instrument is geworden', moet men Borstlap toegeven. Deze bewering zegt echter niet veel, aangezien dit 'daarvoor' op een periode (1888-1918) ziet, waarin het recht van initiatief op een overwegen a-politieke wijze gebruikt werd.

De regeringsfracties dienden slechts 9 van de 57 voorstellen in (16-26); de oppositiefracties dienden 43 van de 57 voorstellen in, het hoogste periodepercentage (75-63); er werden 5 gemengde voorstellen ingediend (9-11). Weinig voorstellen werden wet (17,5-23), vooral door toedoen van de Tweede Kamer (30-21). Al lijken deze cijfers – met name het hoge percentage oppositie-voorstellen – Borstlap's bewering te bevestigen, toch is enige voorzichtigheid bij de interpretatie ervan geboden.

De functie van partij-politiek instrument, die initiatiefvoorstellen van de zijde van de oppositie kunnen hebben, is natuurlijk niet onder alle omstandigheden dezelfde en daarom ook niet bepaalbaar aan de hand van kwantitatieve gegevens alléén. Zij is bijvoorbeeld afhankelijk van de kansen van de indienende partij[46] in de toekomst nog eens deel uit te gaan maken van een regeringscombinatie. Een initiatiefvoorstel afkomstig van een 'regierungsfähige' partij kan bij wijze van spreken morgen regeringsontwerp zijn. Bovendien kan het een verkapte uitnodiging zijn aan eventuele toekomstige regeringspartners. Een dergelijke omstandigheid verhoogt de partij-politieke waarde van initiatiefvoorstellen. Nu is deze periode er een, waarin het recht van initiatief door de *kleinere* partijen ontdekt werd. Terwijl dit recht in voorgaande perioden gemonopoliseerd werd door vertegenwoordigers van de politieke hoofdstromingen, verschaften de kleinere partijen zich in deze periode juist in onevenredige mate toegang tot dit recht. De Plattelandspartij, de C.P.N. en de N.S.B. dienden tezamen 11 van de in totaal 43 oppositievoorstellen in. Vanwege de aard en de bescheiden grootte van deze partijen, maar vooral vanwege hun 'Regierungsunfähigkeit' zijn deze 11 voorstellen partij-politiek gezien minder betekenisvol.

In dit verband is ook van belang, dat het recht van initiatief niet als uitlaatklep heeft kunnen fungeren voor wat men het fundamentele politieke probleem van het Interbellum zou kunnen noemen: de onmogelijkheid voor de S.D.A.P. en de R.K.S.P. een regeringscombinatie te vormen om redenen, gro-

tendeels buiten hun programma's gelegen. Deze periode heeft geen enkel katholiek-socialistisch initiatiefvoorstel opgeleverd en dat terwijl de katholieke en socialistische kamerfracties met name in de dertiger jaren steeds meer naar elkaar toegroeiden.

Tot zover de eerste stelling. Meer moeite heb ik met het oorzakelijk verband, dat Borstlap legt tussen het optreden van confessionele kabinetten en het hoge initiatiefgemiddelde onder die kabinetten.

In de eerste plaats ligt het in de rede dat confessionele kabinetten in deze periode – ook naar verhouding – meer initiatiefvoorstellen te verwerken krijgen dan de andere kabinetten: deze laatste hebben door de bank genomen immers een breder draagvlak; zij steunen op èn confessionelen en liberalen (soms inclusief de V.D.B.) en eenmaal ook nog op de socialisten en lokken misschien *uit dien hoofde* minder initiatiefvoorstellen van de – kleinere – oppositie uit.

In de tweede plaats zijn de confessionele kabinetten van deze periode vaker parlementaire kabinetten dan de andere.[47] Zoals nog zal blijken, plegen parlementaire kabinetten meer voorstellen uit te lokken dan extra-parlementaire. Het is daarom goed mogelijk, dat het hoge initiatiefgemiddelde onder confessionele kabinetten niet zozeer door hun samenstelling als wel door hun parlementaire status werd ingegeven. Tenslotte kunnen ook heel andere factoren dan het draagvlak, de parlementaire status of de samenstelling van kabinetten het initiatief-gemiddelde beïnvloeden. In de beginjaren van deze periode ging het in het algemeen 'activistisch' toe in het Parlement: zo leefde bijvoorbeeld het recht van interpellatie tussen 1918 en 1923 sterk op. Het recht van initiatief werd veelvuldig gehanteerd: tussen 1921 en 1925 werden maar liefst 5 initiatieven per jaar ingediend. Het is aannemelijk, dat de invoering van het algemeen kiesrecht en van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in het begin van deze periode het initiatief-gemiddelde positief beïnvloed hebben. De evenredige vertegenwoordiging door de actieve kleine partijen kansen te geven en door de regeringsvorming te bemoeilijken; het algemeen kiesrecht door onervaren mensen met veel wensen in de Kamer te brengen. Na 1933 geloofde men er niet meer in: de 4 voorstellen die vóór de meidagen 1940 werden ingediend zijn van de C.P.N. en de N.S.B. afkomstig. De crisistijd doet haar invloed gelden.

In de periode 1918-1940 kwamen de socialisten met 20 voorstellen voor het eerst op hun gemiddelde (35-35), niet weinig, hun numerieke sterkte – tijdens het Interbellum nooit meer dan 25% – in aanmerking genomen. Hun veroordeling tot de oppositiebanken zal daaraan niet vreemd zijn geweest.

Niet verwonderlijk werden in deze periode veel sociaal-economische voorstellen ten behoeve van de zwaksten in de samenleving ingediend (21-15), zeker in vergelijking met de in vroeger perioden veel hoger scorende zogenaamde neutrale sociaal-economische voorstellen (9-17). Deze tendens is bij alle drie de politieke hoofdstromingen te constateren.

(d) *1945-1967* – Over deze periode valt naast het door Borstlap gestelde niet veel op te merken. Slechts 8 voorstellen werden ingediend, wat op 0,38 initiatief per jaar neerkomt, verreweg het laagste gemiddelde. Dit bescheiden gebruik van het initiatiefrecht en het hoge percentage gemengde (50-11) en confessioneel-socialistisch-liberale voorstellen (50-7,5) weerspiegelen waarschijnlijk de brede maatschappelijke en politieke consensus van deze jaren. De 'brede basis' bijvoorbeeld gaf aanleiding tot slechts één voorstel, dat van de C.P.N. afkomstig was.

(e) *1967-1973* – Het tijdvak 1967-1973, dat de regeerperiode van de kabinetten De Jong en Biesheuvel omvat, beleefde een opzienbarende opleving van het recht van initiatief: het jaar-gemiddelde, in de vorige periode nog 0,38, kwam op 5,38, het hoogste gemiddelde.

De initiatieven waren echter ongelijk verdeeld over de onderzoeksperiode: in 1967 en 1968 werden elk jaar 2, in de periode 1969 – mei 1973 werd gemiddeld 7,43 initiatief per jaar ingediend. Het jaar 1969 vormt dus een duidelijke scheilijn binnen de periode. Borstlap noemt de opdracht van het P.v.d.A.-congres aan de socialistische Kamerfractie in maart 1969, om in het vervolg een hardere lijn te voeren tegen het kabinet De Jong de vermoedelijke oorzaak van de opleving. Voor die stelling valt alles te zeggen: al dan niet samen met vertegenwoordigers van de andere progressieve partijen, dienden de P.v.d.A.-kamerleden maar liefst 13 van de 23 voorstellen in die dit kabinet te verwerken kreeg. Meer dan de helft van de voorstellen kwam dus uit socialistische kring, terwijl dat gemiddeld 35% is.

Als wij de voorstellen van de zgn. restpartijen, waarvan vooral D'66 zich met 4 voorstellen actief betoonde, daarbij optellen, zijn de oppositiefracties in deze periode goed voor 71% van de voorstellen (71-63). Verhoudingsgewijs komen veel van deze voorstellen in het Staatsblad (24-15). Slechts twee gemengde voorstellen werden ingediend (6-11).

Een en ander houdt waarschijnlijk met de afbrokkeling van de maatschappelijk-politieke consensus aan het eind der jaren zestig – ofwel positief geformuleerd: de polarisatie – verband. Daarop wijst wellicht ook het grote aantal culturele voorstellen (17-6,5): is cultuur niet per definitie datgene wat een gemeenschap samenbindt? Maar liefst 12 van de 35 initiatiefvoorstellen beoogden wijzigingen in het bestaande kiesrecht aan te brengen (34-12). Vooral de socialisten en confessionelen waren op dit stuk actief. De liberalen betoonden zich over de hele linie inactief (3-18).

De periode 1973-1977 (IV)

Deze periode valt samen met de regeerperiode van het kabinet Den Uyl. In totaal werden 20 initiatiefvoorstellen ingediend, wat op een gemiddelde van 4,44 per jaar neerkomt. Minder weliswaar dan dat van de vorige periode, maar toch een hoog gemiddelde.

Opvallend groot is het aandeel van de regeringsfracties: zij namen 11 van de 20 initiatiefvoorstellen voor hun rekening, het hoogste periode-percentage (55-26). Zeven van die 11 voorstellen werden door socialistische Kamerleden ingediend (35-35), een normale score. Deze socialistische initiatiefvoorstellen zijn echter ongelijkmatig verdeeld over de socialistische fracties[48]: de P.v.d.A. diende slechts één voorstel in; de P.P.R. maar liefst 5; samen dienden deze fracties één voorstel in. Misschien kan men hierin een bevestiging zien van de door Borstlap geopperde veronderstelling, dat de nauwe band tussen P.v.d.A.-kamerleden en hun ministeriële geestverwanten negatief inwerkt op het gebruik van het recht van initiatief door socialisten.[49] In ieder geval blijkt het aantal P.v.d.A.-voorstellen sterk gedaald ten opzichte van de vorige periode. D'66 diende 2 voorstellen in. Dat deed ook de K.V.P., maar dan gecombineerd, eenmaal met de A.R.P. en eenmaal met de P.v.d.A.

Tegenover deze 11 voorstellen van de regeringsfracties staan slechts 5 voorstellen van de oppositie, wat het laagste periode-percentage oplevert (25-63). DS'70 scoorde nog hoog met 2 voorstellen, welke overigens dermate gepeperd waren, dat ze – als enige – door de Tweede Kamer werden verworpen. De P.S.P. diende één voorstel in, haar eerste. De V.V.D. betoonde zich terughoudend op initiatiefgebied: zij diende slechts twee voorstellen in (10-18) en dat terwijl zij de grootste oppositie-partij was en overigens met verve oppositie voerde. Het eerste V.V.D.-voorstel, dat de pensioen-positie van de verzetsmilitairen en ondergedoken militairen regelde, is partij-politiek niet controversieel: het werd dan ook met algemene stemmen aangenomen.[50] Het tweede V.V.D.-voorstel had wèl partij-politieke betekenis: het wilde de abortus-problematiek regelen, maar werd op instigatie van de P.v.d.A. ten gunste van een gecombineerd P.v.d.A.-V.V.D.-voorstel ingetrokken.

Opvallend is hoe weinig initiatiefvoorstellen in deze periode nu eigenlijk *nieuwe* wetgeving initieerden. Vijftien van de 20 initiatiefvoorstellen beoogden de regeling van een onderwerp, dat ofwel door een reeds aanhangig ofwel door een aangekondigd regeringsontwerp werd bestreken.[51] Vaak hebben deze initiatiefvoorstellen alleen maar ten doel een bepaald aspect van dat regeringsontwerp sneller wettelijk geregeld te krijgen. Met de overige 5 voorstellen ligt dat anders: het voorstel tot wijziging van de Enquêtewet[52] is werkelijk een initiatief in de zin dat het een onderwerp probeert te regelen, dat de regering nog niet heeft aangesneden; aan het liberale[53] en het nog te behandelen

liberaal-socialistische[54] abortusvoorstel ligt duidelijk een eigen visie ten grondslag, terwijl twee voorstellen[55] hun oorsprong in een conflict tussen Minister en Kamer vinden. Ook voor de vier laatstgenoemde voorstellen geldt echter, dat de behandelende problematiek reeds door een regeringsontwerp werd bestreken!

Dit betekent dat het overgrote deel van de initiatiefvoorstellen van deze periode niet werkelijk nieuwe wetgeving bracht. Het lijkt wel of zich de omgekeerde situatie van 1848 en volgende jaren voordoet en het recht van initiatief het recht van amendement vervangt.

Onjuist zou het echter zijn aan deze omstandigheid de conclusie te verbinden, dat de hantering van het recht van initiatief onder het kabinet Den Uyl in partij-politiek opzicht weinig om het lijf had. Het vooruitlopen op (onderdelen van) het regeringsbeleid door middel van initiatiefvoorstellen heeft juist politieke betekenis, zeker wanneer het (leden van) de regeringsfracties zijn die deze voortrekkersrol ambiëren.[56]

Grote invloed op het gebruik van het recht van initiatief moet naar mijn mening aan de bijzondere positie van het kabinet Den Uyl worden toegekend. Meer nog dan veranderingen in de 'politieke cultuur' binnen de Tweede Kamer – die Kamer pleegt de verscheidene rechten die haar toekomen, tegenwoordig veel intensiever dan vroeger te gebruiken –, heeft de deels extra-parlementaire status van dit kabinet kwaliteit en kwantiteit van de initiatiefwetgeving bepaald.

H. M. Franssen over de invloed van de Tweede Kamer op het binnenlands bestuur onder dit kabinet:

'Het is goed te bedenken, dat de bijzondere positie van het kabinet Den Uyl uiteenlopende meerderheidsbeslissingen van de Tweede Kamer in de hand werkte. Wanneer de het kabinet parlementair steunende en gedogende fracties samengingen, was er een kamermeerderheid. Maar als consequentie van het alleen maar gedogen door twee fracties werd het kabinet ook menigmaal geconfronteerd met een samengaan van de gedogers met de oppositie. En tenslotte was daar de andere variant, die zich nog wel eens voordeed wanneer het ging om zaken waarbij de persoonlijke vrijheid in het geding was, namelijk het samengaan van de fracties van P.v.d.A., P.P.R. en D'66, met die van de V.V.D.'.[57]

Zijn veel van de initiatiefvoorstellen van deze periode niet te verklaren als pogingen van de steunende, dan wel gedogende regeringsfracties het overleg- en beslissingsproces binnen het kabinet te beïnvloeden? Dit was een erkend moeizaam en tijdrovend proces. Ook de beperkte reikwijdte van de aan het kabinet ten grondslag liggende formatie-afspraken – een voorbode van de moeilijkheden! – kan hier een rol hebben gespeeld: zoals nog zal blijken, plegen onvervuld gebleven wensen onder andere middels initiatiefvoorstellen

aan de orde te komen.

Bezien wij eens de gemengde voorstellen van deze periode, voorstellen waarvan mag worden aangenomen, dat zij het door Franssen gesignaleerde verschijnsel scherp zullen doen uitkomen: hier werken regerings- en oppositiefracties reeds van den beginne samen. Twee van de 4 gemengde voorstellen waren liberaal-socialistische voorstellen, een combinatie, die sinds het kabinet Cort van der Linden niet meer was voorgekomen (10-2,5). Beide voorstellen waren politiek geladen en niet alleen vanwege de daaraan ten grondslag liggende partijen-combinatie. Dat gold vooral het liberaal-socialistische abortusvoorstel: het trachtte niet alleen een toch al politiek gevoelige materie te regelen, ook de politieke context van het voorstel borg alle mogelijkheden van een politieke crisis in zich. Het liberaal-socialistische samengaan was geïnstigeerd door de P.v.d.A. en dat terwijl zij redelijkerwijs kon vermoeden, dat de meest betrokken minister zou weigeren het initiatiefvoorstel te sanctioneren. Daar kwam nog bij, dat tijdens de formatie van het kabinet Den Uyl met de confessionele gedogers van het kabinet, de K.V.P. en A.R.P., was afgesproken, dat het aanhangige abortusontwerp van de regering, het ontwerp Van Agt-Stuyt, zou worden teruggetrokken ten gunste van twee initiatieven, waaronder een confessioneel initiatiefvoorstel.[58]

Aldus deed zich de merkwaardige situatie voor dat twee initiatiefvoorstellen volgens afspraak met elkaar concurreerden, waarvan het ene uit de gedogende regeringsfracties afkomstig was en het andere gemengd was en waarschijnlijk op de uit een der gedogende regeringsfracties afkomstige Minister van Justitie zou stuiten.

Ook het tweede liberaal-socialistische initiatiefvoorstel[59] was politiek geladen, zij het beduidend minder dan het abortus-voorstel: het ontwerp was ontsproten aan de weigering van de minister van Verkeer en Waterstaat amendementen van een duidelijke Kamermeerderheid te accepteren op zijn ontwerp tot invoering van onafhankelijke keuringsstations voor weggebruikers.

Beide liberaal-socialistische initiatiefvoorstellen waren bovendien aan het adres van een confessionele minister gericht. Bovendien kreeg zijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken, eveneens van confessionele huize, twee door socialisten nog onder de kabinetten De Jong en Biesheuvel ingediende initiatiefvoorstellen te verwerken, het ene strekkende tot afschaffing van de filmcensuur voor volwassenen en instelling van een nieuw systeem van filmkeuring voor jeugdigen (nr. 11.021, nr. 127 van Borstlap's lijst), het andere tot wijziging van de Zondagswet (nr. 11.678, nr. 136 van Bijlage II). Deze waren natuurlijk niet aan zijn adres gericht en evenmin gemengde voorstellen, maar ook hier betrof het voorstellen waarbij, zoals Franssen het uitdrukte 'de persoonlijke vrijheid in het geding was' en socialisten en liberalen ter ene zijde en een confessionele minister ter andere zijde stonden.

Gedogers en oppositie vonden elkaar eenmaal in een initiatiefvoorstel en wel in het voorstel van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. tot verlaging van de vennootschapsbelasting en verhoging van de tijdelijke zelfstandigenaftrek voor kleine zelfstandigen.[60] Het voorstel was politiek geladen: niet alleen omdat het uitdrukking gaf aan de groeiende éénwording van partijen, die deels in de regering, deels in de oppositie zaten, maar ook omdat het van de regering concessies afdwong, die in redelijk overleg niet verkregen konden worden.

Het voorstel tot wijziging van de Enquêtewet tenslotte, ingediend door P.v.d.A.-, K.V.P.-, V.V.D.-, A.R.P.-, C.H.U.- en P.P.R.-vertegenwoordigers was het enige niet controversiële gemengde initiatiefvoorstel.

Het slaagpercentage in deze periode blijkt hoog te liggen (40-26), waaraan het grote aantal voorstellen uit de rijen der regeringsfracties niet vreemd zal zijn geweest. Bovendien maken sommige nog in behandeling zijnde voorstellen kans wet te worden.

Scherp toegenomen blijkt de belangstelling voor de krijgsmacht (20-8), vooral bij de actieve P.P.R. Terwijl de belangstelling voor culturele onderwerpen ongeveer even groot bleef als in de vorige periode (20-6,5) is de interesse voor het kiesrecht, dat in de vorige periode nog goed was voor 34%, scherp afgenomen (10-12). Opmerkelijk is voorts, dat geen enkel sociaal-economisch voorstel ten behoeve van de zwaksten werd ingediend (0-15).

De onderwerpen

Omwille van een eenvormige benadering heb ik de door Borstlap gehanteerde categorisering naar onderwerp overgenomen. De sociaal-economische groep werd door hem uitgesplitst naar beoogd effect: sociaal-economische voorstellen 'ten behoeve van de zwaksten' in de samenleving werden onderscheiden van 'meer neutrale sociaal-economische en financieel-fiscale maatregelen'. Voorstellen tot Grondwetswijziging werden uitgesplitst in voorstellen tot wijziging van het kiesrecht en overige Grondwetsvoorstellen. Breed van samenstelling zijn de zogenaamde culturele voorstellen: abortus provocatus, omroep, filmkeuring, drankwet en zondagrust worden er alle onder begrepen.[61]

De meeste initiatiefvoorstellen behelzen neutrale sociaal-economische en financieel-fiscale maatregelen (17%) en sociaal-economische maatregelen ten behoeve van de zwaksten in de samenleving (15%).

Daarna komen in volgorde kiesrechtzaken (12%), juridisch-technische zaken (11%), diversen (10%), onderwijszaken (8%), krijgsmachtzaken (8%), culturele zaken (6,5%), Grondwetswijzigingen (5%), zomertijdvoorstellen (4%) en tenslotte voorstellen tot het houden van een onderzoek (3,5%).

Overigens is het goed in herinnering te houden, dat bepaalde terreinen zelden of nooit door initiatiefwetgeving worden bestreken. Initiatiefvoorstellen

tot nauralisatie en betreffende internationale overeenkomsten komen natuurlijk niet voor. Artikel 134 Grondwet verbiedt bovendien het indienen van initiatiefvoorstellen, die algemene begrotingswetten behelzen. Uit deze categorieën bestaat het merendeel van de wetgeving.[62]

Over de hele onderzoeksperiode 1814-1977 tekent zich een aantal trendmatige ontwikkelingen af. Zo blijkt bijvoorbeeld het percentage sociaal-economische initiatiefvoorstellen teruggelopen, vooral de zogenaamde neutrale sociaal-economische en financieel-fiscale maatregelen. Maakte deze subcategorie in de periode 1814-1848 nog 31,5% van het totaal uit, dit percentage liep daarna geleidelijk maar fors terug tot nog maar 9% in de periode 1918-1940, om in latere perioden weer iets op te lopen. Over het geheel genomen daalde ook het percentage 'diversen': het hoge beginpercentage is deels toe te schrijven aan de vrij talrijke initiatiefvoorstellen, die de parlementariërs van vóór 1887 ten bate van hun 'stands- en stadsgenoten' indienden. Na 1887 werden de initiatiefvoorstellen geleidelijk aan meer algemeen van strekking. Op deze trend bestaat één uitzondering, hierin bestaande, dat de landbouw gedurende het Interbellum de intensieve belangstelling van de Tweede Kamerleden heeft genoten[63], zij het dat het hier voornamelijk het telkens opnieuw ingediende zomertijd-voorstel betrof. In de hele onderzoeksperiode werd 19 keer door middel van een initiatiefvoorstel aandacht aan de landbouw besteed.[64]

Stijgend is de belangstelling voor culturele en kiesrechtaangelegenheden: na 1967 werden deze onderwerpen vaker aan de orde gesteld dan in de hele periode daarvóór.

Dat sommige onderwerp-categorieën meer kans van slagen hebben dan andere, blijkt uit een vergelijking van de slaagpercentages per onderwerp met het gemiddelde slaagpercentage van 23%. Bijzonder veel juridisch-technische initiatiefvoorstellen slagen (43,5-23). Van alle onderwijs-, krijgsmacht- en Grondwetsvoorstellen slaagt een derde (33-23).

Bijzonder laag zijn de slaagpercentages van de zomertijdvoorstellen (0-23) en van de neutrale sociaal-economische en financieel-fiscale voorstellen (5,5-23). Waarschijnlijk is de geringe slaagkans van deze laatste categorie voorstellen te verklaren uit de omstandigheid, dat dit soort voorstellen al snel als kritiek op het hart van het regeringsbeleid wordt opgevat, reden voor de regeringsfracties deze voorstellen extra kritisch te benaderen. Als gezegd verbiedt de Grondwet initiatiefvoorstellen tot vaststelling van algemene begrotingswetten.

De resultaten

De resultaten zijn berekend op basis van in totaal 217 initiatiefvoorstellen,

een getal dat is verkregen door van het totaal van 231 die voorstellen, die nog op de peildatum in behandeling waren, af te trekken. Alleen op die manier zijn de resultaatpercentages van de verschillende perioden onderling vergelijkbaar.

Geslaagde initiatieven – Gemiddeld slaagt 23% van de initiatiefvoorstellen. Tussen 1814 en 1887 lag het slaagpercentage laag, tussen 1887 en 1918 een stuk hoger. Met uitzondering van het Interbellum is het verder hoog gebleven, vooral in de laatste jaren. Over het geheel genomen is er dus sprake van een stijgende lijn, met knikken naar boven in de jaren 1887 en 1973.

Door de Eerste Kamer verworpen initiatieven – De Eerste Kamer verwierp 11,5% van de initiatiefvoorstellen. Er is duidelijk sprake van een dalende lijn: tussen 1814 en 1848 verwierp deze Kamer meer dan een vierde van de voorstellen; heden ten dage doet de Eerste Kamer dat nog maar heel sporadisch.

Door de Tweede Kamer verworpen initiatieven – De Tweede Kamer verwierp 21% van de initiatiefvoorstellen. Bijzonder weinig voorstellen werden in de periode 1887-1913 verworpen. Tussen 1913 en het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog was echter vrij veel voorstellen dat lot beschoren (30-21).

Ingetrokken initiatieven – Deze sub-categorie is samengesteld uit die voorstellen die officieel per intrekkingsbrief zijn ingetrokken en die voorstellen die niet meer in behandeling zijn. Tot deze laatste groep worden ook alle initiatiefvoorstellen gerekend van vóór W.O. II, waarover nog steeds geen formele beslissing is gevallen. Deze voorstellen zijn ook officieel afgevoerd van de lijst van aanhangige initiatiefvoorstellen.

De categorie ingetrokken initiatiefvoorstellen is met 44% de grootste.

Vooral in de jaren 1887-1913 werden veel initiatiefvoorstellen ingetrokken (68-44). In later jaren liep het aantal intrekkingen geleidelijk terug.

Initiatieven waaraan de sanctie werd onthouden – Aan slechts twee voorstellen werd de sanctie onthouden. Beide malen was een extra-parlementair kabinet daarvoor verantwoordelijk en beide malen betrof het een onderwijsvoorstel.[65]

Een vergelijking – Bovengenoemde resultaten komen pas in perspectief te staan, als daar gegevens betrekking hebbend op álle wetgeving naast worden gelegd. Daartoe werden gegevens aan de dissertatie van Van Schendelen ontleend: de door hem onderscheiden wetgevingscategorie 'betrekking hebbend op binnenlands bestuur', welke voor de jaren 1956 en 1972 werd bewerkt, is als vergelijkingsmateriaal gebruikt.[66]

Terwijl van de initiatiefvoorstellen 23% het Staatsblad bereikt, is dit met 93% van alle wetgeving, betrekking hebbend op binnenlands bestuur, het geval (23-93). Naar verhouding sneuvelen dus zeer veel initiatiefvoorstellen.

In de Eerste Kamer werd 11,5% van de voorstellen verworpen, in de

Tweede 21%. De (11,5 + 21 =) 32,5%, die aldus door het Parlement verworpen werd, steekt wel heel schril af bij de behandeling die álle wetgeving in dat orgaan ten deel valt: niet eens één procent wordt verworpen (32,5-0,5).

Toch worden nog meer initiatiefvoorstellen, namelijk 44%, ingetrokken (of vergeten), maar op dit punt is de discrepantie met de andere wetgeving, hoewel groot, toch minder opvallend (44-7).

De partij van de indiener

De partij-aanduiding is nogal problematisch, omdat het vanuit een oogpunt van overzichtelijkheid nodig bleek kleine partijen zoveel mogelijk onder politieke hoofdstromingen te rubriceren. Om te bepalen welke politieke stromingen politieke hoofdstromingen waren, was het nodig binnen de onderzoeksperiode 1814-1977 een bepaald jaar als startjaar voor de berekeningen te kiezen, om tot zinvolle conclusies aangaande de relatieve partij-inbreng op initiatiefgebied te kunnen komen. Als startjaar is 1887 gekozen, omdat dan – ongeveer gelijktijdig met het wegvallen van de conservatieven – de drie politieke hoofdstromingen van de laatste tijd samen ten tonele verschijnen, te weten confessionelen, liberalen en socialisten. De V.D.B. heb ik tot de liberalen gerekend, de P.P.R. tot de socialisten. Dat heb ik ook met D'66 gedaan, wanneer deze partij samen met de P.v.d.A. en/of de P.P.R. een initiatiefvoorstel indiende; diende D'66 echter alléén een initiatiefvoorstel in, dan rekende ik haar tot de sub-categorie 'restpartijen'.[67]

De socialistische partijen dienden, hoewel laat op het politieke platform verschenen, de meeste initiatiefvoorstellen in, namelijk 56 van de 161, 35%. Het actiefst waren zij in de periode 1967-1973. Van deze voorstellen slaagden er slechts 10 (18-23). De socialisten legden geen opvallende voorkeur voor of afkeer van bepaalde onderwerpen aan de dag.

De liberale partijen dienden 29 van de 161 initiatiefvoorstellen in, 18%. In de periode 1848-1913, toen zij nog een grote groep vormden, waren zij het actiefst. Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben zij niet meer dan 3 initiatiefvoorstellen ingediend. Tamelijk veel voorstellen werden wet (27,5-23). De liberale stroming bleek nogal geïnteresseerd in juridisch-technische zaken (27,5-12,5), zoals gezien een weinig controversieel onderwerp.[68]

De confessionelen dienden, evenals de liberalen 29 voorstellen in, 18%. Dat is, hun numerieke sterkte in aanmerking genomen, een laag percentage. Tussen 1887 en 1918 waren zij actief. Van de confessionele voorstellen slaagde een vrij hoog percentage (38-23). De katholieken dienden de meeste voorstellen in, namelijk 13, waarvan er 5 het Staatsblad bereikten (38,5-23). Zij dienden merkwaardig genoeg geen enkel onderwijsvoorstel in (0-9), maar bleken

voor sociaal-economische maatregelen ten behoeve van de zwaksten in de samenleving grote belangstelling te hebben (31-13). Acht voorstellen werden door meer dan één confessionele partij ingediend. Anti-revolutionairen en christelijk-historischen dienden elk slechts 4 voorstellen in, voornamelijk op onderwijsgebied (50-9).

De restpartijen, waartoe ik de Plattelandspartij, de N.S.B., de C.P.N., de B.P., het S.G.P., D'66 (soms), de P.S.P. en D.S.'70 reken, dienden maar liefst 24 voorstellen in, 15%, waarvan echter slechts één voorstel slaagde (5,5-23). Zij scoorden hoog in de categorieën zomertijdsvoorstellen (28-5,5) en diversen (22-7).

Confessionelen, socialisten en liberalen dienden gezamenlijk 12 voorstellen in, 7,5%. In de periode 1887-1913 werd geen enkel confessioneel-socialistisch-liberaal voorstel ingediend, terwijl daarentegen in de periode 1946-1967 de helft van de voorstellen op deze wijze gecombineerd was. Vele van deze voorstellen werden wet (64-23). Vaak betrof het Grondwetsaangelegenheden (36-4). Vijfmaal werd een confessioneel-liberaal voorstel ingediend. Viermaal werd een liberaal-socialistisch voorstel ingediend, tweemaal in de periode 1913-1918 en tweemaal onder het kabinet Den Uyl.

Confessioneel-socialistische voorstellen zijn zeldzaam: er werden slechts 2 aldus gecombineerde voorstellen ingediend, beide na 1967.

Type fractie van de indiener

De initiatiefvoorstellen werden uitgesplitst in voorstellen van (leden van) de regeringsfracties, de oppositiefracties en in zogenaamde gemengde voorstellen.[69] Hoewel men pas in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw van fracties kan spreken, is 1848 als startjaar voor de berekeningen van deze categorie gekozen, om de uitstraling van de constitutionele wijzigingen te kunnen taxeren. Sinds 1848 zijn 205 initiatiefvoorstellen ingediend.[70]

De oppositiefracties dienden verreweg de meeste initiatiefvoorstellen in, namelijk 129, 63%, en dat terwijl ze normaliter in de minderheid zijn. De oppositiefracties waren vooral in de perioden 1848-1887 (73-63), 1918-1940 (75-63) en 1967-1973 (71-63) actief. Slechts 19 van die 129 voorstellen bereikten het Staatsblad (15-23).

De regeringsfracties dienden slechts 53 van de 204 voorstellen in, 26%, en dat terwijl zij normaal gesproken in de meerderheid zijn. De regeringsfracties waren vooral in de perioden 1887-1913 (42-26) en 1973-1977 (55-26) actief. Regeringsfracties hebben aanmerkelijk meer succes dan oppositiefracties: van de 53 voorstellen werden er 17 wet (33-23).

Tweeëntwintig van de 204 voorstellen werden door regerings- en oppositiefracties gezamenlijk ingediend, 11%. In de periode 1948-1887 (2-11) werden

weinig gemengde voorstellen ingediend, in tegenstelling tot de perioden 1913-1918 (40-11) en 1946-1967 (50-11). Gemengde voorstellen maken de grootste kans van slagen: 11 voorstellen bereikten het Staatsblad (50-23).

Brengt men de categorieën 'type fractie indiener' en 'onderwerp' met elkaar in verband, dan blijkt van een paar correlaties. Sociaal-economische voorstellen ten behoeve van de zwaksten in de samenleving en krijgsmachtvoorstellen werden vaker door de regeringsfracties (respectievelijk 19-15 en 13-9) ingediend, terwijl gemengde voorstellen van de eerste soort betrekkelijk zeldzaam zijn (4,5-15) en van de tweede soort zelfs geheel ontbreken (0-9), evenals gemengde kiesrechtvoorstellen (0-12). Voorstellen tot wijziging van de Grondwet waren daarentegen zeer vaak gemengd (23-4,5).

Type kabinet, waaronder de voorstellen worden ingediend

Zowel de politieke samenstelling van kabinetten als de aard/omvang van de aan kabinetten ten grondslag liggende afspraken met de regeringsfracties (parlementair/extra-parlementair) komen aan de orde. Voor beide categorieën is als beginjaar van de berekeningen 1887 aangehouden: vóór dat jaar optredende conservatieve kabinetten en koninklijke kabinetten zouden het beeld vertroebeld hebben. Uitsplitsing van de kabinetten naar politieke samenstelling leverde de volgende gegevens op:

- confessionele kabinetten kregen in 33% van de tijd 42% van de initiatiefvoorstellen te verwerken (42:33 = 1,27);
- confessioneel-liberale in 23% van de tijd 29% van de voorstellen (29:23 = 1,26);
- confessioneel-socialistische in 17% van de tijd 15% van de voorstellen (15:17 = 0,88);
- liberale in 20% van de tijd 14% van de voorstellen (14:20 = 0,7).[71]

Opvallender dan het relatief hoge gemiddelde van 1,27 onder confessionele kabinetten, waarop Borstlap telkens terugkomt, is het eveneens hoge gemiddelde van 1,26 onder confessioneel-liberale kabinetten: deze laatste hebben immers doorgaans een breder parlementair draagvlak dan de puur confessionele kabinetten. Wat dat betreft vormen de confessioneel-socialistische kabinetten beter vergelijkingsmateriaal en in deze sub-categorie blijkt het gemiddelde een stuk lager te liggen, namelijk op 0,88 tegenover 1,26. Opvallend laag is het gemiddelde onder liberale kabinetten, wat waarschijnlijk meer met de algemene condities tijdens de hoogtijdagen van het liberalisme – voornamelijk de periode 1887-1913 – dan met de samenstelling van die kabinetten van doen heeft.

H. Borstlap ontleent aan F. A. de Graaff de volgende veronderstelling aangaande het verband tussen de vertrouwensrelatie tussen kabinet en Parlement en het gebruik van het recht van initiatief: 'Er is dus een tendens tot parlementair overwicht bij een partij-regering en van regeringsoverwicht bij een bewind, dat niet op een vaste parlementaire meerderheid steunt. Dit vertoont zich bij de behandeling van regeringsvoorstellen, maar nog sterker wanneer het Parlement het initiatief tot wetgeving neemt'.[72]

Ik heb getracht deze veronderstelling te toetsen door de kabinetten van na 1887 te verdelen in parlementaire en extra-parlementaire[73] en daar andere gegevens 'naast te leggen'.

Parlementaire kabinetten die 47,5% van de tijd regeerden kregen 97 van de 161, dat wil zeggen 60% van de initiatiefvoorstellen te verwerken. Gemiddeld werd onder parlementaire kabinetten 2,46 initiatief per jaar ingediend, beduidend meer dan het initiatiefgemiddelde over de hele periode 1887-1977: dat is namelijk 1,94 initiatief per jaar.

Extra-parlementaire kabinetten, die 52,5% van de tijd regeerden, kregen 64 van de 161, dat wil zeggen 40% van de initiatiefvoorstellen te verwerken. Gemiddeld komt dat neer op 1,47 initiatief per jaar, beduidend minder dan het algemene initiatiefgemiddelde.

Hoe nu dit aanmerkelijke verschil te verklaren?

Een uitsplitsing van de initiatiefvoorstellen naar 'type fractie van de indieners' leert, dat de regeringsfracties zich niet veel aantrekken van hun vertrouwensrelatie met het kabinet: onder de parlementaire kabinetten dienden zij 21 voorstellen in; onder de extra-parlementaire, die 10% langer regeerden, eveneens 21 voorstellen. Dat is een te verwaarlozen verschil, evenals het verschil tussen de aantallen gemengde voorstellen: onder parlementaire kabinetten werden 10, onder extra-parlementaire kabinetten 12 gemengde initiatiefvoorstellen ingediend.

Het verschil blijkt in verhouding van de oppositiefracties te zitten: dienden zij onder parlementaire kabinetten 66 voorstellen in, onder extra-parlementaire kabinetten waren dat er slechts 31 en dat termijl men, strikt naar tijd gemeten, 73 oppositievoorstellen had mogen verwachten!

Het is eigenlijk merkwaardig, dat de parlementaire, dan wel extra-parlementaire status van kabinetten juist de oppositiefracties, gemeten naar aantallen initiatiefvoorstellen althans, zoveel uitmaakt, maar de regeringsfracties onverschillig laat of lijkt te laten: juist de regeringsfracties gaat de band met het kabinet toch in de eerste plaats aan, zou men geneigd zijn te denken.

Misschien is er toch een verklaring voor dit verschijnsel.

In het geval van parlementaire kabinetten hebben de regeringsfracties niet zoveel aanleiding initiatiefvoorstellen in te dienen, aangezien hun wensen tijdens de formatie ter tafel zullen zijn gekomen en door de (geestverwante)

ministers – misschien zelfs in groten getale uit de fracties gerecruteerd – zullen zijn overgenomen. Bovendien kunnen zij tijdens 'de rit' druk uitoefenen op hun geestverwanten in het kabinet om met regeringsontwerpen te komen.

Bij het optreden van parlementaire kabinetten worden oppositiefracties aldus geconfronteerd met de realisatie van de wensen, die bij hun opponenten leven, en wel een herkenbare realisatie van die wensen: de kabinetten zijn immers parlementair. De oppositiefracties zullen zich in zo'n situatie uitgedaagd voelen hun eigen beleidswensen te realiseren. Nu de regeringsmeerderheid zo'n herkenbaar beleid kan voeren, zullen zij maximaal geïnteresseerd zijn in een herkenbare presentatie van hun alternatief. Tegenover het duidelijke profiel van de regeringsmeerderheid zullen zij een duidelijk eigen profiel willen stellen: voorzover dit door wetgeving kan geschieden, leent een initiatief-voorstel zich daartoe beter dan een onder oppositionele druk ingediend regeringsontwerp.

In het geval van extra-parlementaire kabinetten hebben de regeringsfracties bij ontstentenis van afspraken met het kabinet of vanwege de beperkte reikwijdte daarvan weliswaar meer aanleiding tot het indienen van initiatiefvoorstellen, anderzijds zal hun behoefte aan 'correctie' van dat kabinet – ook middels initiatiefvoorstellen – minder zijn, aangezien het niet zozeer 'hun' kabinet is. De oppositie van haar kant zal om die reden minder geprikkeld zijn middels initiatiefvoorstellen een alternatief te presenteren: datgene, waarvoor het een alternatief zou moeten presenteren, het regeringsbeleid, komt immers voornamelijk buiten het Parlement, 'extra-parlementair' tot stand. Voorzover de extra-parlementaire status van het kabinet een situatie van politieke 'deadlock' weerspiegelt, zal de oppositie ook om dié reden minder aanleiding hebben initiatiefvoorstellen in te dienen: dan ontbreekt immers het perspectief van een andere regeringscombinatie, waarvan de oppositie deel uitmaakt.

Ik kan Borstlap's bovenaangehaalde veronderstelling maar ten dele onderschrijven. Men kan het grotere aantal initiatiefvoorstellen onder parlementaire kabinetten niet zonder meer als een teken van parlementair overwicht beschouwen. Men zal moeten onderscheiden tussen voorstellen afkomstig van de regeringsfracties en voorstellen van de oppositiefracties. Niet de regeringsfracties, maar de *oppositiefracties* zijn verantwoordelijk voor het hoge initiatiefgemiddelde onder parlementaire kabinetten. Ik zie die vele oppositievoorstellen anders dan Borstlap veeleer als een teken van zwakte dan een teken van kracht: de oppositie moet haar toevlucht nemen tot het recht van initiatief, *juist omdat* zij geen druk op het kabinet kan uitoefenen. De regeringsfracties staan wèl sterk, maar dan niet op grond van initiatiefwetgeving, maar op grond van wat men 'oneigenlijke initiatiefwetgeving' zou kunnen noemen: men kan óók wetgeving initiëren door middel van formatie-afspraken en door druk op ministers.

Wellicht kan men wèl in het geval van extra-parlementaire kabinetten van een zeker regeringsoverwicht spreken. Een extra-parlementair kabinet kan tot op zekere hoogte zijn gang gaan. Het wordt niet zwaar bestookt met oppositievoorstellen. Wél kan soms de situatie, waarin de regeringsfracties dan verkeren, een bron van gevaar vormen: wanneer zij namelijk worden geïdentificeerd met het kabinet, terwijl dat niet 'hun' kabinet is. Gaan zij uit dien hoofde eisen stellen, dan zal dat, bij gebrek aan inbreng bij het kabinet, al snel de vorm van een initiatiefvoorstel aannemen. Dat dit wel eens gevaarlijke vormen aan kan nemen, zou men uit het lot van de onder extra-parlementaire kabinetten ingediende voorstellen Marchant (1917) en Zijlstra (1927) kunnen opmaken: dit waren de enige initiatiefvoorstellen in de hele periode, waaraan de regering de sanctie onthield. Of men, zoals De Graaff en Borstlap deze sanctie-onthoudingen als een teken van regeringsoverwicht mag opvatten[74], acht ik de vraag: met evenveel recht is het als een teken van regeringszwakte aan te duiden, dat het zover moest komen. Uit het naar verhouding geringere aantal initiatiefvoorstellen van regeringsfracties onder extra-parlementaire kabinetten valt evenwel op te maken, dat de bedoelde identificatie-problemen van die fracties meevielen. Mede daarom kan ik Borstlap's en De Graaff's veronderstelling aangaande een regeringsoverwicht in het geval van extra-parlementaire kabinetten onderschrijven.

Conclusies

Tal van factoren bleken van invloed op het gebruik van het recht van initiatief.

In het begin van de vorige eeuw bleek de verhouding tussen Kroon en Parlement een belangrijke (negatieve) factor. Parlementariërs gaven óók door de wijze van uitoefening van het initiatiefrecht blijk van hun ontzag voor de Kroon. De Grondwetswijziging van 1848 had niet direct het positieve effect dat men verwachten mocht: gedurende twee decennia werden zelfs minder voorstellen ingediend. Rond 1871 neemt de parlementaire terughoudendheid op het stuk van de initiatiefwetgeving af. De afschaffing van de 'prise en considération' in dit jaar lijkt eerder aanleiding dan oorzaak: de afschaffing van deze beperkende maatregel lijkt een vrucht van de vestiging van het parlementaire overwicht in die jaren.

In toenemende mate heeft ook de geleidelijke vorming van fracties haar invloed doen gelden op het gebruik, dat Kamerleden van het recht van initiatief maakten. Tussen 1814 en 1848 zijn er nog slechts tegenstellingen van incidentele aard te onderkennen, zoals de tegenstelling Noord-Nederland/Zuid-Nederland en later ook de tegenstelling conservatief/liberaal. Wij zagen dat vooral de eerste tegenstelling in het gebruik van het recht van initiatief zijn

neerslag heeft gehad. Tussen 1848 en 1887 heeft de hantering van het recht iets tweeslachtigs: enerzijds betoonden Kamerleden zich nog vaak vertegenwoordigers van hun stads- of standsgenoten, anderzijds traden zij toch ook als vertegenwoordigers van bepaalde politieke richtingen op. Vooral de liberalen profileerden zich duidelijk. De groeiende fractievorming langs algemene politieke lijnen heeft ertoe geleid, dat vanaf ongeveer 1887 initiatiefvoorstellen algemener van strekking werden. Alleen de activiteiten ten behoeve van de landbouw tijdens het Interbellum vormen een uitzondering op deze ontwikkeling. Men mag aannemen, dat de vorming van fracties óók door de daaraan inherente profileringsneigingen, het gebruik van het initiatiefrecht positief heeft beïnvloed: duidelijk was dit bijvoorbeeld in 1969 en volgende jaren bij de P.v.d.A. te constateren.

Ook langs indirecte weg, namelijk voorzover zij tot het ontstaan van regerings- en oppositiefracties aanleiding gaf, is de vorming van fracties belangrijk geweest. Uit de vorming van het parlementaire overwicht in de jaren 1868-1871 dat het gebruik van het initiatiefrecht in belangrijke mate heeft beïnvloed, zijn de regerings- en vooral oppositiefracties niet weg te denken. Overigens is het optreden van regerings- en oppositiefracties niet altijd van positieve invloed op de hantering van het initiatiefrecht geweest: de verbondenheid van de regeringsfracties met de regering – 'hun' regering – doet hen ook wel eens kritisch staan ten aanzien van grote aantallen oppositievoorstellen; in de periode 1887-1913, gekenmerkt door vrij solide regeringsmeerderheden, bleek de perceptie van de (geringe) kans van slagen van de voorstellen van negatieve invloed.

Ook de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging leken een positieve invloed op de initiatiefwetgeving te hebben. In de jaren dertig deed zich de invloed van de economische crisis gevoelen.

Een belangrijke en tamelijk constante factor bleek de positie, die de parlementariër ten opzichte van het kabinet inneemt: 63% van de initiatiefvoorstellen werd door leden van de oppositiefracties ingediend en dat terwijl dezen gewoonlijk in de minderheid zijn. Het zou echter onjuist zijn te veronderstellen, dat al deze oppositievoorstellen nu ook 'daden van oppositie' waren. Zelfs de regeringsfracties, die toch een relatie met het kabinet onderhouden en dus druk kunnen uitoefenen, houden nog wensen over, waarvoor zij naar het recht van initiatief grijpen: zij dienden nog altijd 26% van de voorstellen in. Hoeveel groter zullen dan niet de wensen van de oppositiefracties zijn geweest. Bovendien: gaat het de oppositiefracties werkelijk om het oppositie voeren, dan liggen minder bewerkelijke oppositemiddelen dan initiatiefvoorstellen meer voor de hand.

Het oppositie-element kwam wèl geprononceerder naar voren in initiatief-

voorstellen, die door de oppositiefracties onder parlementaire kabinetten werden ingediend. Oppositiefracties plegen beduidend meer initiatiefvoorstellen in te dienen onder parlementaire kabinetten dan onder extra-parlementaire. Wij veronderstelden, dat deze fracties in een dergelijke situatie, geconfronteerd met een herkenbare realisatie van de wensen van hun opponenten, in het recht van initiatief een geëigend middel zagen hun eigen beleidsalternatief te presenteren.

Of ook de politieke samenstelling van kabinetten het gebruik van het recht van initiatief beïnvloedde, is niet altijd duidelijk, omdat hier vaak ook andere factoren, zoals het draagvlak, de parlementaire status als ook de periode van optreden van kabinetten het beeld vertroebelen. Tweemaal bleek duidelijk van een positieve correlatie: de socialistische fractie diende tussen 1887 en 1913 alleen onder confessionele kabinetten initiatiefvoorstellen in; vanaf 1969 diende de P.v.d.A. buitengewoon veel voorstellen in onder – men mag wel zeggen: tegen – het confessioneel-liberale kabinet De Jong. Ziende over de hele onderzoeksperiode, kan men constateren, dat confessionele en confessioneel-liberale kabinetten veel en confessioneel-socialistische kabinetten veel minder initiatiefvoorstellen te verwerken kregen.

Men kan dan ook concluderen, dat de relatie tussen kabinet en parlement belangrijke consequenties heeft voor de uitoefening van het recht van initiatief.

Riskant is het omgekeerd, aan de uitoefening van het recht van initiatief conclusies aangaande de relatie tussen kabinet en parlement te verbinden. Het is niet ongevaarlijk een laag initiatiefgemiddelde zonder meer op parlementaire terughoudendheid ten aanzien van het kabinet terug te voeren. Dat lage gemiddelde kan er namelijk evengoed op duiden, dat de wensen van de regeringsfracties – wellicht ook van de oppositiefracties – al tijdens de kabinetsformatie of door druk op de ministers aan de orde zijn gekomen, c.q. gerealiseerd. Het omgekeerde kan voor een hoog initiatiefgemiddelde gelden.

Bovendien stelt de initiatiefwetgeving in vergelijking met de wetgeving die door de regering wordt 'geïnitieerd', te weinig voor om er zinvolle algemene conclusies aan te verbinden: bij de Tweede Kamer worden per zittingsjaar enkele honderden wetsvoorstellen ingediend; tussen 1887 en 1977 werd gemiddeld slechts 1,94 initiatiefvoorstel per zittingsjaar ingediend! Bovendien bleken bepaalde categorieën wetgeving zelden of nooit door middel van het recht van initiatief aan de orde te komen. Daarnaast bleek ook het slaagpercentage bedroevend.

Eveneens riskant lijkt het, het effect van initiatiefvoorstellen alleen aan het resultaat daarvan te meten. Het vooral in vergelijking met de jaren 1814-1848 hoge slaagpercentage van de laatste tijd, duidt er nog niet op dat de initiatiefvoorstellen tegenwoordig ook meer effect sorteren: in de eerste pe-

riode bleek herhaaldelijk, dat inititatiefvoorstellen die strandden aanleiding vormden voor de indiening van regeringsontwerpen; in de laatste periode werd daarentegen nauwelijks nieuwe wetgeving geïnitieerd door middel van initiatiefvoorstellen, doordat de indiener zich ertoe beperkte een bepaald aspect van een aanhangig of bijna aanhangig regeringsontwerp sneller wettelijk geregeld te krijgen. Het recht van initiatief verkeert dan in een pseudo-amendementsrecht.

Noten

1. Strikt genomen is pas van een initiatiefvoorstel sprake, als het door de Staten-Generaal aan de Koning ter bekrachtiging wordt voorgedragen. Ik conformeer me echter aan het spraakgebruik in dezen.
2. H. Borstlap, Het recht van initiatief van de Staten-Generaal, in *Acta Politica*, jaargang 1972, pp. 405-444.
3. Voor een verklaring voor deze afwijkingen van de rekenbasis zie men onder de desbetreffende kopjes.
4. H. Borstlap, t.a.p. p. 419.
5. F. J. F. M. Duijnstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer 1966, Inleiding, p. XXIII.
6. H. Borstlap, t.a.p., p. 419.
7. De nrs. 3, 4, 9, 10, 12, 14, 16, 17, 18, 22, 25 en 26 van bijlage I.
8. De nrs. 3, 4, 9, 10, 16, 18 en 25 van bijlage I.
9. Nr. 3 van bijlage I.
10. Dezelfde materie werd namelijk onmiddellijk wéér aan de orde gesteld door middel van een initiatiefvoorstel – nr. 4 van bijlage I – en wél behandeld in de Eerste Kamer.
11. De nrs. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 15 en 16 van Bijlage I.
12. De nrs. 3, 4, 5, 6, 8 en 11 van Bijlage I.
13. Nr. 14 van Bijlage 1.
14. De Brouckere.
15. De nrs. 21, 22 en 25 van Bijlage I.
16. 'Neutraal', telkens op te vatten in de zin waarin Borstlap dit woord opvat; men zie onder 'Onderwerpen'.
17. De nrs. 5, 6, 8, 11, 17, 18, 19, 21 en 26 van Bijlage I.
18. De nrs. 3, 4 en 25 van Bijlage I.
19. De nrs. 1, 20, 22, 23 en 24 van Bijlage I.
20. De nrs. 2, 13, 15 en 16 van Bijlage I.
21. Nr. 15 van Bijlage I.
22. De nrs. 27, 32, 33, 34, 37, 40, 41, 42, 44, 48, 49, 61 en 69 van Bijlage I.
23. De nrs. 29, 43, 48, 56, 59, 60, 65, 66, 69 en 70 van Bijlage I.
24. Nr. 60 van Bijlage I.
25. De nrs. 38, 45, 55 en 57 van Bijlage I.
26. Nr. 67 van Bijlage I.
27. Nr. 48 van Bijlage I.
28. De nrs. 43 en 51 van Bijlage I.

29. Het laatste percentage tussen de haakjes is telkens berekend over de periode 1887-1977.
30. Nr. 37 van Bijlage I.
31. De nrs. 48, 67 en 68 van Bijlage I.
32. De nrs. 29, 32, 33, 35 en 36 van Bijlage I.
33. Nr. 43 van Bijlage I.
34. De nrs. 27, 29, 32, 33, 34, 35, 36 en 37 van Bijlage I.
35. Nr. 45 van Bijlage I.
36. De nrs. 34, 37 en 47 van Bijlage I.
37. De nrs. 38, 63 en 68 van Bijlage I.
38. De nrs. 44 en 46 van Bijlage I.
39. De nrs. 65 en 70 van Bijlage I.
40. Nr. 45 van Bijlage I.
41. Nr. 54 van Bijlage I.
42. Nr. 69 van Bijlage I.
43. F. J. F. M. Duynstee, *De kabinetsformaties*, Inleiding.
44. H. Borstlap, t.a.p., p. 420.
45. H. Borstlap, t.a.p., p. 421.
46. Bedoeld is natuurlijk steeds de partij, waartoe de indiener behoort.
47. Voor de confessionele kabinetten reken ik het eerste en tweede kabinet-Ruys de Beerenbrouck en het eerste en vierde kabinet-Colijn tot de parlementaire; van de andere kabinetten alleen het vijfde kabinet-Colijn, dat slechts 5 weken regeerde, en het tweede kabinet-De Geer.
48. Voor de categorisering van hoofdstromingen en kleine partijen, zie men onder 'De partij van de indiener'.
49. H. Borstlap, t.a.p., p. 421.
50. Nr. 13.271, nr. 147 van Bijlage II.
51. Nr. 12.417, nr. 142; nr. 12.447, nr. 143; nr. 12.710, nr. 145; nr. 13.253, nr. 146; nr. 13.271, nr. 147; nr. 13.331, nr. 149; nr. 13.346, nr. 150; nr. 13.538, nr. 151; nr. 13.546, nr. 152; nr. 13.612, nr. 153; nr. 14.255, nr. 157; nr. 14.412, nr. 158; nr. 14.451, nr. 159; nr. 14.469 ,nr. 160; nr. 14.483, nr. 161 (de laatste nummers zijn steeds nummers van Bijlage II).
52. Nr. 13.837, nr. 154 van Bijlage II.
53. Nr. 13.302, nr. 148 van Bijlage II.
54. Nr. 13.909, nr. 155 van Bijlage II.
55. Nrs. 12.502 en 14.020, resp. de nrs. 144 en 156 van Bijlage II.
56. Dat was het geval bij de initiatiefvoorstellen, aangeduid met de nrs. 143, 146, 149, 151, 152, 157, 158, 159, 160 en 161 van Bijlage II.
57. H. M. Franssen, *Tweede Kamer en Binnenlandse Zaken. Een verkennend onderzoek naar parlementaire invloed onder het kabinet-Den Uyl.* Assen 1981.
58. Nr. 13.253, nr. 146 van Bijlage II.
59. Nr. 14.020, nr. 156 van Bijlage II.
60. Nr. 13.346, nr. 150 van Bijlage II.
61. H. Borstlap, t.a.p., pp. 422 en 423 en voor de volledige categorisering p. 427.
62. M. P. C. M. van Schendelen, *Parlementaire informatie, bestuursvorming en vertegenwoordiging*, Rotterdam 1975, p. 58.
63. Nrs. 50, 51, 58, 64, 65, 67, 70, 73, 78, 81, 87 en 92 van Borstlap's Bijlage.
64. Nrs. 7, 10, 34, 37 en 47 van Bijlage I; benevens de nrs. vermeld in noot 1. ook de nrs. 5 en 104 van Borstlap's Bijlage.

65. Het voorstel-Marchant van 1917 en het voorstel-Zijlstra van 1927.
66. M. P. C. M. van Schendelen, t.a.p., pp. 59 en 60.
67. Hoewel er zeker iets voor te zeggen zou zijn geweest, D'66 zoals de V.D.B. te rubriceren, is toch voor bovengenoemde opzet gekozen, vanwege haar toenmalige bescheiden grootte enerzijds en haar eveneens toenmalige nauwe band met de 'progressieven' anderzijds. N.B.: een en ander heeft op de politieke situatie vóór 1977 betrekking.
68. Ook de onderwerp-percentages zijn hier berekend over de tijd na 1887.
69. Door commissies ingediende voorstellen zijn tot de 'gemengde' gerekend.
70. Omdat één voorstel, nr. 37 van Bijlage I moeilijk categoriseerbaar bleek, is het aantal van 204 voorstellen als rekenbasis aangehouden.
71. In deze opsomming zijn de zéér zeldzame confessioneel-socialistisch-liberale kabinetten juist vanwege hun zeldzaamheid niet opgenomen.
72. H. Borstlap, t.a.p., p. 418.
73. Zo'n indeling heeft vanwege de uiteenlopende gehanteerde criteria echter altijd een element van willekeur. Als extra-parlementair beschouw ik de kabinetten Roëll, Pierson, De Meester, Cort van der Linden, De Geer I, Ruys III, Colijn II, Colijn III, Drees I, III en IV, De Quay, Zijlstra en Den Uyl.
74. H. Borstlap, t.a.p., p. 418.

Bijlage I: Lijst van initiatiefontwerpen ingediend in de periode 1814-1887

1. 22-05-1816; bepalingen tot het houden van gemeenschap van de Staten-Generaal met Zijne Majesteit (uitgez. wetsontwerpen) (6); Membréde (Limburg); verworpen Eerste Kamer.
2. 03-07-1816: maatregelen ad Nederlandse onderdanen, die vroeger in legers oorlogvoerende mogendheden dienden (3); Wesseige (Namen); ingetrokken (onafgedaan).
3. 06-12-1816; verbod uitvoer granen uit Luxemburg (1); De Hoffschmidt (Luxemburg); ingetrokken (onafgedaan in Eerste Kamer).
4. 06-12-1816; verbod uitvoer granen (1); Pijcke (Oost-Vlaanderen); verworpen Eerste Kamer.
5. 24-01-1817; belasting invoer zou met buitenlandse schepen (2); Van Aken (Oost-Vlaanderen); ingetrokken (onafgedaan).
6. 24-01-1817; belasting invoer katoen (2); Van Aken (Oost-Vlaanderen); ingetrokken (onafgedaan).
7. 30-01-1819; algemene bepalingen betrekkelijk de jacht (11); Kemper (Holland); verworpen Eerste Kamer.
8. 19-02-1819; afschaffing dubbele rechten op binnenlandse scheepvaart (2); Hennequin (Limburg); verworpen Eerste Kamer.
9. 27-03-1819; termijn-uitstel voor indiening van schuldvorderingen ten laste van het Rijk (11); De Serret (West-Vlaanderen); verworpen Eerste Kamer.
10. 27-03-1819; jachtbepalingen in landen van Over-Maze (11); Kemper (Holland); verworpen Tweede Kamer.
11. 20-12-1820; bespoediging vernietiging uitgestelde schuld (2); De Serret (West-Vlaanderen); verworpen Tweede Kamer.
12. 24-02-1821; middelen voor bouw paleis Koning in Brussel (11); Pijcke (Oost-

Vlaanderen); ingetrokken.
13. 31-03-1827; wijzigingen in het huwelijksrecht (3); Beelaerts van Blokland (Holland); wet: Staatsblad 1927 nr. 22.
14. 03-11-1828; afschaffing drukperswet (8); De Brouckere (Limburg); verworpen Tweede Kamer.
15. 10-02-1829; samenstelling der rechterlijke macht en het beleid van justitie (3); Barthelemij c.s. (Zuid-Brabant, Holland, Holland en Oost-Vlaanderen); verworpen Eerste Kamer.
16. 27-11-1829; staking vervolging niet langer strafbare feiten en ongedaanmaking van veroordelingen wegens dergelijke feiten (3); De Secus (Henegouwen); ingetrokken (onafgedaan).
17. 11-06-1833; intrekking van Schatkistbiljetten ter ontlasting van de Rijksschatkist (2); Van Reenen (Holland); ingetrokken (onafgedaan).
18. 30-10-1834; wijziging wet op de personele belasting (2); Van Reenen (Holland); ingetrokken.
19. 05-12-1836; wijziging wet op de personele belasting (2); Van Reenen (Holland); ingetrokken.
20. 05-06-1840; opheffing tegenstrijdigheid in de Grondwet betrekkelijk de samenstelling der Provinciale Staten (6); Van Asch van Wijk c.s. (Utrecht, Holland en Friesland); wet: Staatsblad 1840 nr. 89.
21. 20-06-1842; bekrachtiging van overeenkomsten tussen Departement van Koloniën en de N.H.M. (2); Bruce c.s. (Overijssel, Friesland en Zuid-Holland); wet: Staatsblad 1842 nr. 22.
22. 10-12-1844; complete Grondwetswijziging met o.a. invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid (6); Thorbecke c.s. (Negenmannen); ingetrokken (onafgedaan).
23. 25-11-1845; Grondwetswijziging betrekkelijk de samenstelling van het stedelijk bestuur (7); Nedermeijer van Rosenthal (Gelderland); ingetrokken.
24. 25-11-1845; Grondwetswijziging betrekkelijk de samenstelling van het bestuur van plattelandsgemeenten (7); Nedermeijer van Rosenthal (Gelderland); ingetrokken.
25. 03-05-1847; verlenging van wet betreffende de uitvoer van levensmiddelen, dienende om duurte van levensmiddelen tegen te gaan (1); Van Dam van Isselt c.s.; ingetrokken.
26. 09-02-1847; vrijdom van accijns op turf en steenkolen voor smederijen (2); Hoffman (Zuid-Holland); verworpen Tweede Kamer.
27. 19-12-1850; afschaffing accijns op schapen- en varkensvlees (1); De Fremery (liberaal) onder ministerie Thorbecke; regeringsfr.; ingetrokken.
28. 21-02-1851; schadeloosstelling leden voormalige Eerste Kamer (11); Schooneveld (liberaal) onder ministerie Thorbecke; regeringsfr.; verworpen Eerste Kamer.
29. 08-11-1853; afschaffing tonnegeld en accijns op geslacht (1); Thorbecke c.s. (8 liberalen en 1 R.K.) onder ministerie Van Hall; oppositiefr.; verworpen Tweede Kamer.
30. 13-05-1854; Grondwetswijziging tot instelling van Kroonberoep bij weigering bijzonder school te mogen oprichten (6); Groen van Prinsterer (antirevolutionair) onder ministerie Van Hall; oppositiefr.; verworpen Tweede Kamer.
31. 03-10-1854; wetsvoorstel tot instelling van plaatselijke raden van gezondheid (1); Wintgens (conservatief) onder ministerie Van Hall; regeringsfr.; ingetrok-

ken (onafgedaan).

32. 07-11-1854; afschaffing accijns op turf en steenkool (1); Van Hoëvell c.s. (4 liberalen en 1 R.K.) onder ministerie Van Hall; oppositiefr.; ingetrokken.
33. 04-12-1854; afschaffing accijns op gemaal rogge (1); Van Nispen c.s. (1 R.K. en 2 liberalen) onder ministerie Van Hall; oppositiefr.; ingetrokken (onafgedaan).
34. 02-05-1856; verandering tienden in grondrente (1); Sloet tot Oldhuis (liberaal) onder ministerie Van Hall; oppositiefr.; verworpen Eerste Kamer.
35. 25-11-1857; afschaffing accijns op geslacht (1); Van Nispen c.s. (2 R.K. en 4 liberalen) onder ministerie Van der Brugghen; oppositiefr.; ingetrokken (onafgedaan).
36. 15-02-1858; amortisatie van de staatsschuld (1); Van Nispen c.s. (2 R.K. en 4 liberalen) onder ministerie Van der Brugghen; oppositiefr.; ingetrokken.
37. 05-10-1859; afkoopbaarstelling der tienden (1); Sloet tot Oldhuis (liberaal) onder ministerie Rochussen-Van Bosse; verworpen Eerste Kamer.
38. 19-02-1864; schadevergoeding slaveneigenaren in West-Indië (11); Cool c.s. (liberalen) onder ministerie Thorbecke (II); regeringsfr.; wet: Staatsblad 1864 nr. 83.
39. 14-05-1867; overheidssubsidie voor bijzondere scholen (4); De Brauw (antirevolutionair) onder ministerie Van Zuylen van Nijevelt; oppositiefr.; ingetrokken (onafgedaan).
40. 24-02-1869; technische wijziging regeling van armenbestuur (3); Van Kuyk (conservatief) onder ministerie Van Bosse; oppositiefr.; ingetrokken.
41. 04-10-1870; technische wijziging wet personele belasting (2); Van Houten (liberaal) onder ministerie Van Bosse; regeringsfr.; verworpen Tweede Kamer.
42. 28-02-1871; subsidie voor stoomvaartdiensten Vlissingen-New York (2); 's Jacob c.s. (2 conservatieven en 3 liberalen); gemengd voorstel; verworpen Tweede Kamer.
43. 18-11-1871; Gorinchem extra belasting te laten heffen t.b.v. de plaatselijke H.B.S. (2); Begram c.s. (4 conservatieven en 1 A.R.) onder ministerie Thorbecke (III); oppositiefr.; verworpen Tweede Kamer.
44. 26-02-1873; verhoging pensioenen zeemacht-officieren t.z.v. verblijf binnen keerkringen (5); Nierstrasz (conservatief) onder min. De Vries-Van der Putte: oppositiefr.; verworpen Tweede Kamer.
45. 27-02-1873; bestrijding van overmatige arbeid en verwaarlozing van kinderen (1); Van Houten (liberaal) onder min. De Vries-Van der Putte; regeringsfr.; wet 1874.
46. 28-02-1874; rechtspositie landmacht-officieren (5); De Roo van Alderwerelt (liberaal) onder min. De Vries-Van der Putte; regeringsfr.; ingetrokken (onafgedaan).
47. 31-10-1873; intrekking bijzondere bescherming van jacht t.b.v. landbouw (11); Oldenhuis Gratama c.s. (liberalen) onder min. De Vries-Van der Putte; regeringsfr.; ingetrokken (onafgedaan).
48. 18-02-1875; aanleg van spoorwegen voor rekening van de staat (2); Kappeijne c.s. (3 liberalen en 1 A.R.) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; ingetrokken.
49. 22-02-1876; dezelfde acte van bekwaamheid voor alle onderwijzers (4); Moens (liberaal) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; ingetrokken.
50. 01-03-1876; afschaffing accijns op suiker t.b.v. bedrijfsleven (2); De Bruyn Kops (liberaal) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; ingetrokken.

51. 12-12-1876; invoering extra belasting Vlissingen t.b.v. havenwerken (2); De Casembroot (conservatief) onder min. Heemskerk; regeringsfr.; verworpen Tweede Kamer.
52. 19-12-1876; aan diegenen, die in een krant besproken worden, het recht geven zich in diezelfde krant te verweren (11); Haffmans (R.K.) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; ingetrokken.
53. 21-02-1879; wijziging registratiebelasting (2); Van Houten (liberaal) onder min. Kappeijne; regeringsfr.; ingetrokken.
54. 06-10-1879; invoering mogelijkheid voor gemeenteraden een aanbeveling te doen voor burgemeestersbenoemingen (3); Kerkwijk (liberaal) onder min. Van Lynden van Sandenburg; oppositiefr.; verworpen Tweede Kamer.
55. 06-05-1882; overheid moet zich niet inlaten met voorschriften betrekkelijk bijzonder onderwijs (4); De Savornin Lohman (antirevolutionair) onder min. Van Lynden van Sandenburg; oppositiefr.; wet: Staatsblad 1882 nr. 117.
56. 29-09-1882; afschaffing van de ijk der gasmeters en vervanging door een faculatief onderzoek (11); Rombach c.s. (liberalen) onder min. Van Lynden van Sandenburg; oppositiefr.; verworpen Eerste Kamer.
57. 09-11-1882; versoepeling bevoegdheidseisen onderwijzers (4); Vermeulen (R.K.) onder min. Van Lynden van Sandenburg; oppositiefr.; wet: Staatsblad 1884 nr. 2.
58. 01-12-1882; onderzoek naar afsluiting en drooglegging Zuiderzee (10); Buma (liberaal) onder min. Van Lynden van Sandenburg; oppositiefr.; ingetrokken.
59. 12-12-1882; beperking vestingstelsel tot Amsterdam (5); Schepel (liberaal) onder min. Van Lynden van Sandenburg; oppositiefr.; ingetrokken.
60. 01-10-1883; vereenvoudiging aanleg kanaal Amsterdam-Merwede (11); Rutgers van Roozenburg (liberaal) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; wet: 1884.
61. 09-10-1883; buitengewone versterking van 's Rijks middelen over 1884 (2); Van Delden (liberaal) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; ingetrokken (onafgedaan).
62. 05-12-1883; inzet hulponderwijzers bij bijzondere scholen (4); Mackay c.s. (2 A.R. en 1 R.K.) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; ingetrokken.
63. 09-06-1884; regeling verhouding geldmiddelen Nederlands-Indië tot die van het Rijk in Europa (2); Van Dedum (antirevolutionair) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; verworpen Tweede Kamer.
64. ? - ? -1884; voorstel tot censusverlaging (7); Van Houten (liberaal) onder min. Heemskerk: oppositiefr.; ingetrokken (onafgedaan).
65. 12-05-1885; opheffing beperkingen vissen in Zuiderzee (11); Reekers (R.K.) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; verworpen Eerste Kamer.
66. 22-05-1885; eliminatie van element van willekeur uit kiesrechtonderscheidingen (7); De Savornin Lohman (A.R.) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; verworpen Tweede Kamer.
67. 24-03-1886; verzachting desertie-bepalingen (5); Schimmelpenninck van der Oye c.s. (1 A.R. en 2 liberalen) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; wet: 1887.
68. 18-11-1886; ontheffing van lasten voor suikerondernemingen in Nederlands-Indië (2); Van Dedum c.s. (1 A.R. en 2 liberalen) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; ingetrokken.
69. 01-12-1886; in Grondwet ook vrijheid tot het doen geven van onderwijs opnemen (6); Schaepman (R.K.) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; verworpen Eerste Kamer.

70. 15-12-1887; opheffing beperkingen visserij in Zuiderzee (11); Reekers (R.K.) onder min. Heemskerk; oppositiefr.; verworpen Eerste Kamer.

Bijlage II: Lijst van initiatiefvoorstellen ingediend tussen 04-03-1971 en 10-05-1977*

133. 11-05-1971; nr. 11.300; ind. Van Thijn (P.v.d.A.), Goudsmit (D'66), Wiebenga (P.S.P.) en Aarden (P.P.R.): socialistisch oppositie-voorstel onder het liberaal-confessionele kabinet De Jong; onderw.: kiesrechtzaak (7); resultaat: geslaagd (Staatsblad 11-3-1972).
134. 11-05-1971; nr. 11.032; ind. Westerterp (K.V.P.), Boersma (A.R.P.), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (P.v.d.A.) en Wiegel (V.V.D.): confessioneel-socialistisch-liberaal, gemengd voorstel onder het liberaal-confessioneel kabinet De Jong; onderw.: Grondwetsvoorstel (6); resultaat: niet geslaagd (afgewezen door Eerste Kamer).
135. 08-10-1971; nr. 11.549; ind. Geurtsen (V.V.D.) en Van Schaik (K.V.P.); confessioneel-liberaal voorstel van de regeringsfracties onder het confessioneel-liberaal kabinet Biesheuvel; onderw.: cultuur-voorstel (8); resultaat: geslaagd (Staatsblad 2-7-1974).
136. 14-01-1972; nr. 11.678; ind. Goudsmit (D'66) en Van den Doel (P.v.d.A.): socialistisch oppositievoorstel onder het confessioneel-liberale kabinet Biesheuvel; onderw.: cultuur-voorstel (8); resultaat: geslaagd (Staatsblad 9-5-1976).
137. 21-06-1972; nr. 11.884; ind. De Gaay Fortman (P.P.R.): socialistisch oppositievoorstel onder het confessioneel-liberale kabinet Biesheuvel; onderw.: krijgsmachtvoorstel (5); resultaat: niet geslaagd (verworpen door de Eerste Kamer).
138. 02-11-1972; nr. 12.099; ind. Van Lier en Dolman (P.v.d.A.): socialistisch oppositievoorstel onder het confessioneel-liberale kabinet Biesheuvel; onderw.: sociaal-economisch voorstel ten behoeve van de zwaksten in de samenleving (1); resultaat: nog in behandeling (eindverslag 28-11-1972).
139. 22-11-1972; nr. 12.125; ind. Van Rossum (S.G.P.): oppositievoorstel van een restpartij onder het confessioneel-liberale kabinet Biesheuvel; onderw.: diversen (11); resultaat: nog in behandeling.
140. 07-03-1975; nr. 12.304; ind. Epema-Brugman (P.v.d.A.) en Terlouw (D'66): socialistisch oppositievoorstel onder het confessioneel-liberale kabinet Biesheuvel; onderw.: diversen; resultaat: ingetrokken op 24-4-1975.
141. 07-03-1975; nr. 12.307; ind. Westerterp en Cornelissen (K.V.P.): confessioneel voorstel van de regeringsfracties onder het confessioneel-liberale kabinet Biesheuvel; onderw.: kiesrechtzaak (7); resultaat: ingetrokken op 13-12-1977.

De navolgende voorstellen, de nrs. 142 t/m 161, zijn alle onder het kabinet Den Uyl ingediend:

142. 06-06-1973; nr. 12.417; ind. Van der Spek en Van der Lek, P.S.P. (restpartij) in oppositie; resultaat: nog in behandeling (afgehandeld t/m eindverslag 2-5-1974).

* Deze lijst vormt een vervolg op de lijst van Borstlap; ook de nummering loopt door.

Onderw.: onderwijs (4): de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs, voorzover het de hoogte van inschrijvings- en collegegelden betreft.
Strekking: verlaging van het inschrijvingsgeld tot *f* 10,– en van het collegegeld tot *f* 200,–.
Opmerkingen: het Kamerlid Masman had reeds het vorige kabinet op 30-1-1973 over deze kwestie geïnterpelleerd. Het voorstel haakte in op (minder vergaande) beleidsvoornemens van het kabinet Den Uyl, die hun neerslag hebben gevonden in de stukken 12.777 en 12.778. Het voorstel kreeg een ongunstig voorlopig verslag.

143. 28-06-1973; nr. 12.447; ind. De Gaay Fortman en Jurgens, P.P.R. (socialistisch) in regering; resultaat: geslaagd (Staatsblad 25-12-1974).
Onderw.: krijgsmacht (5): Wet Gewetensbezwaren Militaire Dienst.
Strekking: in plaats van de minister van Defensie, de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk te maken voor de tewerkstelling van erkende gewetensbezwaarden. Tenslotte werd het de minister van Sociale Zaken.
Opmerkingen: over deze kwestie was reeds een regeringsontwerp, nr. 11.155, aanhangig, waarover op 9-12-1971 een voorlopig verslag was verschenen. De indieners van dit initiatiefvoorstel, ongeduldig over het uitblijven van de Memorie van Antwoord, wilden met hun voorstel alvast op één onderdeel van het breder opgezette regeringsontwerp vooruitlopen, mede daartoe aangespoord door enige rechtsprocedures in 1973. Van het in het regeringsontwerp geboden alternatief – overdracht van de verantwoordelijkheid aan hetzij de minister van Binnenlandse Zaken, hetzij de minister van Sociale Zaken –, namen zij uiteindelijk de laatste mogelijkheid over. Het voorstel werd z.h.s. in de Tweede en Eerste Kamer aangenomen.

144. 12-09-1973; nr. 12.502; ind. Fiévez en Franssen, resp. K.V.P. en P.v.d.A. (confessioneel/socialistisch) in regering; resultaat: geslaagd (Staatsblad 6-2-1974).
Onderw.: juridisch-technische zaak (3): de grens tussen de gemeenten Deventer en Diepenveen.
Strekking: gebied aan Deventer toevoegen om die stad in de gelegenheid te stellen haar stadsuitbreidingsplannen te realiseren.
Opmerkingen: dit initiatiefvoorstel werd ingediend op instigatie van de twee betrokken gemeenten Deventer en Diepenveen, nadat eerder een regeringsontwerp, nr. 10.962, dat de gemeente Diepenveen wilde opheffen en voor een deel wilde toevoegen aan Deventer, door de Eerste Kamer was verworpen. Deze Kamer achtte de toevoeging van Colmschate en omgeving, een deel van de gemeente Diepenveen, aan Deventer voldoende. Met dit initiatiefvoorstel werd de Eerste Kamer op haar wenken bediend. De minister verklaarde met groot genoegen te willen bevorderen, dat het wetsontwerp wet zou worden, wat geschiedde. Het voorstel werd z.h.s. in de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Sommige leden vroegen zich echter af of uit de gang van zaken niet de indruk zou kunnen ontstaan, dat de Eerste Kamer een verkapt recht van amendement heeft.

145. 27-11-1973; nr. 12.710; ind. Drees en Berger, DS'70 (restpartij) in oppositie; resultaat: niet geslaagd (verworpen Tweede Kamer op 19-11-1974).
Onderw.: neutrale sociaal-economische en financieel-fiscale maatregel (2): Aanwijzingswet P.T.T. 1954, voorzover het de bevoegdheid tot het aangaan van leningen betreft.
Strekking: de P.T.T. in staat te stellen buiten de schatkist om te lenen, zodat

rendabele investeringen kunnen worden gefinancierd zonder wijziging van de totaalcijfers van de rijksbegroting.
Opmerkingen: het voorstel was in vrij kritische bewoordingen gesteld. In de Memorie van Toelichting werd de regering en ook vorige regeringen verweten nog steeds geen ontwerp tot regeling van de status van de P.T.T. te hebben ingediend en dat terwijl de commissie van advies inzake de rechtspositie van het Staatsbedrijf der P.T.T. reeds in 1965 met haar rapport gereed kwam. Dit initiatiefvoorstel wilde op een onderdeel van die algemene regeling vooruitlopen. Blijkens de Memorie van Antwoord werd over dit voorstel geen overleg gepleegd met de regering. Wél werd de gebruikelijke medewerking van ambtelijke zijde verzocht, welke werd verkregen.

146. 23-01-1975; nr. 13.253; ind. Van Schaik en Van Leeuwen, K.V.P. en A.R.P. (confessioneel) in regering; resultaat: ingetrokken.
Onderw.: cultureel voorstel (8): de bepaling in het Wetboek van Strafrecht, die de abortus provocatus strafbaar stelt.
Strekking: strafbaarstelling van abortus, tenzij voortzetting van de zwangerschap een ernstige bedreiging vormt voor de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de vrouw, welke slechts door abortus provocatus kan worden afgewend. Opdat de vrouw en de behandelend arts tot een weloverwogen besluit (kunnen) komen, dienen de leden van het bestuur van de betrokken inrichting een overleggroep van (o.a.) geneeskundigen en sociaal-deskundigen in te stellen, waarmee de vrouw overleg kán en de behandelend arts overleg móet plegen.
Opmerkingen: over de abortus-kwestie waren tevoren al twee wetsontwerpen ingediend, het initiatiefvoorstel van Lamberts en Roethof, nr. 10.719, en het regeringsontwerp Van Agt-Stuyt, nr. 11.890. De afhandeling van het initiatiefvoorstel werd aangehouden totdat het regeringsontwerp gereed zou zijn voor parlementaire behandeling. Toen het zover was, blokkeerde de kabinetscrisis van 1972 echter de afhandeling van beide. Bij de formatie van het kabinet Den Uyl in 1975 werd met de K.V.P-. en A.R.-fracties, de gedogers van het kabinet Den Uyl afgesproken, dat het regeringsontwerp Van Agt-Stuyt zou worden ingetrokken, wanneer door (leden van) deze fracties een initiatiefvoorstel zou zijn ingediend. Dat werd het onderhavige initiatiefvoorstel Van Schaik-Van Leeuwen. Dit voorstel verschilde op twee punten van het ingetrokken regeringsontwerp: a) het achtte de duur van de zwangerschap geen argument bij de belangenafweging; b) het stelde een uitgebreider 'beheersinginstrumentarium' voor (overleggroepen, eisen aan inrichtingen e.d.). Het initiatiefvoorstel ondervond weinig steun: de P.v.d.A.-leden hielden vast aan de strekking van hun initiatiefvoorstel: abortus provocatus als iedere andere medische ingreep behandelen, d.w.z. de behandelend arts kan men, zoals bij alle medische ingrepen, tuchtrechtelijk aanspreken; de V.V.D.-leden Geurtsen en Veder-Smit dienden nog geen maand na de indiening van dit initiatiefvoorstel een eigen voorstel in, nr. 13.302 (nr. 148 van Bijlage II), dat niet alleen in de zogenaamde normstelling, maar ook in de praktische uitwerking van het onderhavige initiatiefvoorstel verschilde. Op 29-9-1976, de dag waarop het abortus-voorstel Geurtsen-Lamberts-Roethof-Veder-Smit (nr. 13.909, nr. 155 van deze Bijlage) door de Tweede Kamer werd aangenomen, werd het onderhavige voorstel ingetrokken.

147. 29-01-1975; nr. 13.271; ind. Koning, V.V.D. (liberaal) in oppositie; resulutaat:

geslaagd (Staatsblad 20-1-976).
Onderw.: krijgsmacht (5): rechtspositie van militairen, die zich gedurende de vijandelijke bezetting van Nederland aan krijgsgevangenschap hebben onttrokken, en van hun nagelaten betrekkingen.
Strekking: de rechtspositie van degenen, die tijdens de Tweede Wereldoorlog verzetsmilitair of ondergedoken militair waren, voor wat betreft de toepassing van de Algemene Militaire Pensioenwet en vroegere militaire pensioenwetten, gelijk te doen zijn aan die van krijgsgevangen militairen (alleen deze laatsten werden tot dusver geacht in actieve dienst te zijn geweest).
Opmerkingen: deze kwestie speelde al jaren. Zij is vaak door het Parlement aan de orde gesteld, wat tot de oprichting van een interdepartementale adviescommissie leidde. Het voorstel vindt in de trage werkwijze van deze commissie, niet in verschil van opvatting zijn oorsprong: het werd z.h.s. in de Tweede en Eerste Kamer aangenomen.

148. 12-02-1975; nr. 13.302; ind. Geurtsen en Veder-Smit, V.V.D. (liberaal) in oppositie; resultaat: ingetrokken.
Onderw.: cultureel voorstel (8): de bepaling in het Wetboek van Strafrecht, die de abortus provocatus strafbaar stelt.
Strekking: legalisatie van abortus provocatus, indien voldaan is aan voorwaarden: a) de verantwoordelijkheid van de vrouw jegens zichzelf en jegens het ongeboren kind blijft gehandhaafd; b) inrichtingen en artsen dienen aan kwalitatieve eisen te voldoen; c) er is een adviescommissie, die bij ernstige en gegronde bezwaren aanwijzingen kan geven; worden deze niet opgevolgd, dan is de arts strafrechtelijk aansprakelijk.
Opmerkingen: In de Memorie van Toelichting op dit initiatiefontwerp keerden de indieners zich zowel tegen het initiatiefvoorstel van Lamberts en Roethof, als tegen dat van Van Schaik en Van Leeuwen: de eersten verweten ze zich te beperken tot de eliminatie van de strafbepaling uit het Wetboek van Strafrecht en de verdere 'regeling' over te laten aan het Medisch Tuchtrecht; de laatsten verweten ze een te strikte normstelling, terwijl ook de door Van Schaik en Van Leeuwen voorgestelde overleggroep in hun ogen geen genade kon vinden. Blijkens het voorlopig verslag betoonden K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zich kritisch. Kritisch waren ook de P.v.d.A.-leden, maar zij vonden niettemin in de normstelling van het voorstel aanleiding zich af te vragen waarom geen contact was opgenomen met Lamberts en Roethof. Deze suggestie leidde tot indiening van het socialistisch-liberale abortus-voorstel, nr. 13.909 (nr. 155 van deze Bijlage), en tot de intrekking op 6-5-1976 van het onderhavige voorstel.

149. 26-02-1975; nr. 13.331; ind. Jurgens, P.P.R. (socialistisch) in regering; resultaar: geslaagd.
Onderw.: krijgsmacht (5): Rijkswet tot invoering van de rechtsmiddelen van cassatie, cassatie in het belang der wet en herziening in het militair strafprocesrecht.
Strekking: door invoering van extra rechtsmiddelen het militaire strafrecht meer in overeenstemming te brengen met het commune strafrecht. De indiener achtte een uitspraak van de Hoge Raad gewenst over het begrip 'de tucht onder de krijgsmacht trachten te ondermijnen' in art. 147 Wetboek van Militair Strafrecht. Dit begrip werd volgens hem te ruim geïnterpreteerd door de krijgsraden en het Hoog Militair Gerechtshof, waardoor de vrijheid van me-

ningsuiting in het gedrang kon komen.
Opmerkingen: dit initiatiefvoorstel van Jurgens is een verbeterde versie van het initiatiefvoorstel nr. 11.884 (nr. 137 van Bijlage II) van zijn partij-genoot De Gaay Fortman. Dit laatste voorstel was door de Eerste Kamer verworpen wegens strijdigheid met art. 180 Gw. dat bepaalt dat 'met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht voor het leven zijn aangesteld'. Die strijdigheid was in het onderhavige voorstel vermeden. De indiener liep met dit voorstel vooruit op regeringsplannen voor een algemene herziening van het militair strafprocesrecht, die ook in de regeling van de onderhavige materie voorzagen. Zijn voorstel werd z.h.s. door de Tweede Kamer en Eerste Kamer aangenomen.

150. 03-03-1975; nr. 13.346; ind. Van Amelsvoort, Vermaat en Scholten, resp. K.V.P., A.R.P. en C.H.U. (confessioneel) gemengd voorstel; resultaat: geslaagd (Staatsblad 29-11-1975).
Onderw.: min of meer neutrale sociaal-economische en financieel-fiscale maatregel (2); de vennootschapsbelasting en de tijdelijke zelfstandigenaftrek.
Strekking: lastenverlichting voor het bedrijfsleven en met name ook bestrijding van de werkloosheid, door verlaging van vennootschapsbelasting en verhoging van de tijdelijke zelfstandigenaftrek voor kleine zelfstandigen.
Opmerkingen: dit initiatiefvoorstel is voorafgegaan door een motie in november 1974, de motie-Van Amelsvoort (één van de indieners van dit initiatiefvoorstel), waarin de regering werd uitgenodigd maatregelen tot lastenverlichting van het bedrijfsleven te nemen. Het kabinet beloofde met die motie rekening te houden, indien dat nodig zou zijn, met welke belofte de indiener van de motie genoegen nam. De door het kabinet in de Nota inzake de werkgelegenheid aangekondigden – alleen maar: aangekondigde – fiscale maatregelen konden de indiener evenwel niet bevredigen: hij had liever globale in plaats van gerichte maatregelen gezien; bovendien ging de door het kabinet voorgestelde lastenverlichting hem niet ver genoeg. Het voorstel blijkt controversieel: de P.v.d.A. zag er niets in, de V.V.D. ging het niet ver genoeg. Ook de kwestie van het ministerieel contraseign van initiatiefvoorstellen kwam ter sprake: Van Thijn was van mening dat de aankondiging van Van Agt en Westerterp door het Parlement aangenomen initiatiefontwerpen niet te zullen contrasigneren, voor dít initiatiefontwerp zou moeten gelden. In de Tweede Kamer werd het voorstel bij zitten en opstaan, in de Eerste Kamer met 33 tegen 23 stemmen aangenomen.

151. 02-09-1975; nr. 13.538; ind. Roethof en Haas-Berger, P.v.d.A. (socialistisch) in regering; resultaat: nog in behandeling.
Onderw.: cultureel voorstel (8): art. 280 van het Wetboek van Strafrecht, handelend over de hulpverlening aan minderjarigen.
Strekking: art. 280 W.v.S., dat het verbergen of het aan de opsporing van politie en justitie onttrekken van minderjarigen strafbaar stelt, niet van toepassing te doen zijn op degene, die handelt in het kader van zorgvuldige hulpverlening aan minderjarigen van twaalf jaar of ouder.
Opmerkingen: ter gelegenheid van de begrotingsbehandeling van 1974 had de minister van Justitie dit onderdeel het moeilijkste onderdeel van de herziening van het kinderbeschermingsrecht genoemd. Ter gelegenheid van de begrotingsbehandeling van 1975 had de Tweede Kamer in een motie te kennen gegeven, dat dit onderdeel bij voorrang moest worden behandeld. Met de jurisprudentie van het huidige artikel 280 W.v.S. was sinds het arrest van 16-10-1973 van de Hoge Raad niets meer te bereiken, vond de Tweede Kamer. K.V.P., A.R.P. en C.H.U., die ook overigens kritisch t.a.v. het ontwerp stonden, waren vooralsnog van mening, dat in de sfeer van het strafvervolgingsbeleid naar een oplossing moest worden gezocht. Het voorstel wacht nog op behandeling in de Eerste Kamer.

152. 04-09-1975; nr. 13.546; ind. Nypels, D'66 (restpartij) in regering; resultaat: ingetrokken op 8-4-1981.
Onderw.: neutrale sociaal-economische en financieel-fiscale maatregel (2): een tijdelijke wettelijke regeling van de deelname van organisaties van werkgevers en werknemers aan het sociaal-economisch overleg op nationaal niveau.
Strekking: de deelname te verzekeren van categorale organisaties, met name de Raad van Overleg van Middelbaar en Hoger Personeel, aan het overleg over een centraal akkoord voor 1975 en volgende jaren. Dat zou de kwaliteit en het democratisch gehalte van de te nemen beslissingen verhogen. Het overleg, dat de regering reeds met de zgn. Kleine Stichting van de Arbeid voert, voldoet niet.
Opmerkingen: aan dit initiatiefvoorstel waren twee moties voorafgegaan, één op 13-1-1971 en één op 11-10-1974, die de regering uitnodigden deze problematiek wettelijk te regelen. In 1975 stelde de regering wettelijke voorzieningen in het vooruitzicht ten aanzien van de structuur en de representativiteit van het overleg met de verschillende belangenorganisaties. De indiener van het voorstel wenste die wettelijke voorzieningen echter niet af te wachten, maar besloot met deze 'noodwet' op een onderdeel daarvan alvast vooruit te lopen.

153. 18-09-1975; nr. 13.612; ind. Drees en Staneke, DS'70 (restpartij) in oppositie; resultaat: niet geslaagd (verworpen Tweede Kamer).
Onderw.: diversen (11): Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers.
Strekking: de opbouw van pensioenrechten van politieke ambtsdragers te vertragen; in plaats van de 5%, die ministers en staatssecretarissen jaarlijks opbouwen, en de 3,5% van de overige politieke ambtsdragers (zoals b.v. Gedeputeerden en Wethouders), zou een percentage van 1,75 moeten worden aangehouden. Wel vervallen dan de begrenzing aan de duur van de opbouwperiode, de onmogelijkheid tijdens de uitkeringsperiode (wachtgeldperiode) het pensioen op te bouwen en de zgn. anti-cumulatie-bepalingen.
Opmerkingen: de Memorie van Toelichting bevatte heftige kritiek op het regeringsbeleid in deze. De regering was voornemens een nieuwe algemene regeling van de pensioenen en de uitkeringen (wachtgelden) van politieke ambtsdragers te beproeven. Een grote meerderheid in de Tweede Kamer wenste het regeringsontwerp af te wachten en verwierp het voorstel (alleen DS'70, de P.S.P., de P.P.R. en de B.P. stemden voor).

154. 09-03-1976; nr. 13.837; ind. De Vries, Van Schaik, Kappeijne van de Coppello, Tilanus en Waltmans, respectievelijk P.v.d.A., K.V.P., V.V.D., C.H.U. en P.P.R. (confessioneel/socialistisch/liberaal) gemengd; resultaat: geslaagd.
Onderw.: diversen (11): Enquêtewet.
Strekking: de Enquêtewet zodanig te wijzigen, dat parlementaire enquêtes ontdaan worden van hun karakter van 'buitenissig paardemiddel'; daartoe worden de volgende wijzigingen voorgesteld: a) ook commissies kunnen voortaan voorstellen enquêtes in te stellen, al beslist de Kamer of en waar-

over een enquête wordt ingesteld; b) de Kamer kan voortaan de enquêtes aan commissies toewijzen; c) in plaats van een 'nauwkeurige omschrijving van het onderwerp van onderzoek' is voortaan alleen nog maar een 'omschrijving van het onderzoek' vereist; d) de enquête-zittingen zijn voortaan in principe openbaar.
Opmerkingen: aanleiding tot dit initiatiefvoorstel vormden twee nota's van de Commissie van Verzoekschriften aan de beide Kamers der Staten-Generaal in 1967, waarin zij verzochten aan hen de bevoegdheden van de Enquêtewet te verlenen, zodat zij zelfstandig onderzoeken konden instellen. Ook de vele pogingen sinds 1969 om enquêtes in te stellen hebben een rol van betekenis gespeeld. Hoewel de plenaire behandeling van het voorstel anders doet vermoeden, heeft het blijkens het voorlopig verslag veel kritiek uitgelokt: K.V.P., C.H.U., A.R.P. en P.v.d.A. stelden dat commissies ook onder de huidige wetgeving het recht hebben enquêtes voor te stellen. P.v.d.A.-leden waren voorts van mening, dat ook een minderheid het enquêterecht diende toe te komen en zagen verder meer heil in een *vaste* commissie voor de uitoefening van het enquêterecht. Niettemin is het voorstel z.h.s. door de Tweede Kamer en Eerste Kamer aangenomen.

155. 06-05-1976; nr. 13.909; ind. Geurtsen, Lamberts, Roethof en Veder-Smit, P.v.d.A. en V.V.D. (socialistisch/liberaal) gemengd voorstel; resultaat: niet geslaagd (verworpen Eerste Kamer).
Onderw.: cultureel voorstel (8): de bepaling in het Wetboek van Strafrecht, die abortus strafbaar stelt.
Strekking: beëindiging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van vrouw en arts in het geval van een abortus provocatus; invoering van procedure- en registratievoorschriften; instelling van een commissie met een adviserende en toezichthoudende taak, welke laatste kan leiden tot indiening van een klacht bij een tuchtcommissie, die schorsing of verbod van verdere beroepsuitoefening kan verordonneren.
Opmerkingen: in de Memorie van Toelichting op hun initiatiefvoorstel maakten de indieners duidelijk dat dit gezamenlijk optreden van socialisten en liberalen de politieke tegenstellingen tussen beide groepen niet had opgeheven, maar uit de noodzaak voor de abortus-problematiek een oplossing te vinden voortkwam. Dit gezamenlijke optreden lokte negatieve reacties uit van de kant van confessionele politici: Aantjes schreef op 20-3-976 in Nederlandse Gedachten, dat noch de Minister van Justitie, noch het kabinet zich jegens het onderhavige wetsontwerp op dezelfde wijze verplicht hoefden te voelen als jegens een overeenkomstig de formatie-afspraken tot stand gekomen wetsontwerp; in het voorlopig verslag op het initiatiefontwerp verweten de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-leden Lamberts en Roethof hun brief aan Geurtsen en Veder-Smit te hebben verzonden, 'zonder enig overleg met de overige fracties, die betrokken zijn bij de afspraken welke zijn gemaakt bij de kabinetsformatie, terwijl de bespreking in de Kamer van de abortus-problematiek aan de hand van één of meer wetsontwerpen bij de formatie werd vastgelegd'; Van Agt stelde in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 22-6-1976, dat de abortuskliniek te Bloemenhove niet voldeed aan de voorwaarden, gesteld in initiatiefontwerp 13.909. Dit initiatief vormde een compromis tussen voorstel 10.719 van Lamberts en Roethof en voorstel 13.302 van Geurtsen en Veder-Smit: overeenkomstig voorstel 10.719 wordt voor de figuur van het

medisch tuchtrecht gekozen; overeenkomstig voorstel 13.302 wordt abortus provocatus niet gezien 'als iedere andere medische ingreep', maar worden speciale eisen gesteld (procedure- en registratievoorschriften en de adviserende en toezichthoudende commissie). Door de Tweede Kamer werd het voorstel met 83 tegen 58 stemmen aangenomen, door de Eerste met 41 tegen 34 stemmen verworpen.

156. 25-08-1976; nr. 14.020; ind. Van der Doef en De Beer, P.v.d.A. en V.V.D. (socialistisch/liberaal) gemengd voorstel; resultaat: geslaagd.
Onderw.: diversen (1): de Wegenverkeerswet, voorzover het de periodieke keuring van motorrijtuigen, aanhangwagen en opleggers betreft.
Strekking: anders dan de Minister van Verkeer en Waterstaat, die in zijn wetsontwerp het accent had gelegd op onafhankelijke keuringsstations, wilden de indieners de weggebruikers de vrije keuze laten tussen deze onafhankelijke keuringsstations en auto- en motorfietsbedrijven.
Opmerkingen: evenals bij nr. 155 van deze Bijlage is hier sprake van een socialistisch-liberaal samengaan tegen een confessioneel minister. Het voorstel werd ingediend, nadat de minister de behandeling van zijn ontwerp had geschorst, omdat de Tweede Kamer zijn ontwerp in de zin van het onderhavige initiatiefvoorstel had geamendeerd. De minister moest eraan geloven: door de Tweede Kamer werd het voorstel met 73 tegen 42, door de Eerste met 35 tegen 26 stemmen aangenomen.

157. 19-11-1976; nr. 14.255; ind. Nooteboom, D'66 (restpartij) in regering; resultaat: ingetrokken.
Onderw.: kiesrecht (7): de Kieswet, voorzover betreft het onderscheid tussen man en vrouw in naamsmatige wijze van persoonsaanduiding bij de Tweede Kamerverkiezingen.
Strekking: opheffing van discriminatie van de vrouw door opheffing van de onderscheiden wijze van persoonsaanduiding.
Opmerkingen: op 28-9-1976 werd een amendement van dezelfde strekking ingediend op ontwerp 13.218. Een Kamermeerderheid was vóór, maar de aanneming van het amendement werd verhinderd door formele procedureregels. De indiener besloot op dat regeringsvoorstel vooruit te lopen, teneinde de zaak vóór de Tweede Kamer-verkiezingen in mei 1977 rond te hebben. Toen dat niet lukte, trok hij zijn voorstel in.

158. ? - ? - ?; nr. 14.412; ind. De Gaay Fortman, P.P.R. (socialistisch) in regering; resultaat: geslaagd.
Onderw.: krijgsmacht (5): de Rijkswet tot invoering van de rechtsmiddelen van cassatie, cassatie in het belang der wet en herziening in het militair procesrecht.
Strekking: het elimineren van enige onvolkomenheden in initiatiefvoorstel nr. 13.331 (nr. 149 van deze Bijlage), zoals het ontbreken van een bepaling omtrent de inwerkingtreding, welke in art. 22, lid 2 Statuut is voorgeschreven.
Opmerkingen: zie nr. 149 van deze Bijlage.

159. 21-03-1977; nr. 14.451; ind. Jansen en Van der Hek, P.P.R. en P.v.d.A. (socialistisch) in regering; resultaat: niet geslaagd (verworpen Tweede Kamer).
Onderw.: onderzoek (10): parlementair onderzoek naar de effecten van het gedrag van multinationale ondernemingen.
Strekking: een bijzondere commissie in het leven te roepen met Enquêtewetbevoegdheden, om de activiteiten van multinationale ondernemingen te on-

derzoeken, die uit een oogpunt van algemeen belang schadelijke gevolgen kunnen hebben. Met name zal deze commissie de invloed van deze multinationale ondernemingen op economische concentraties, mededinging, investeringsbeleid en werkgelegenheid, fiscale verplichtingen en monetaire en financiële ontwikkelingen moeten bestuderen.
Opmerkingen: de regering had al enig werk op dit terrein verricht: op 17-12-1976 werd de Tweede Kamer een interimrapport van de interdepartementale werkgroep voor multinationale ondernemingen aangeboden; ook werd een enquête onder een aantal multinationale ondernemingen met hoofdvestiging in Nederland aangeboden (Kamerstuk 14.203). De Tweede Kamer verwierp het voorstel op 24-4-1980.

160. 28-04-1977; nr. 14.468; ind. Coppes en Van Winkel, P.P.R. (socialistisch) in regering; resultaat: nog in behandeling.
Onderw.: juridisch-technisch voorstel (3): de dierenbeschermingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering.
Strekking: de op de dieren betrekking hebbende artikel 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht op te nemen onder afzonderlijke titels in plaats van onder de titel 'zedendelicten', opdat daarmee de bedoeling van die artikelen wordt uitgedrukt; namelijk het dier te beschermen omwille van het dier zelf en niet in de eerste plaats omdat het aanstootgevend voor mensen zou zijn.
Opmerkingen: in het ook overigens kritische voorlopige verslag werd de vraag geopperd, hoe dit voorstel zich verhield tot andere wetten of voorgestelde wetswijzigingen op dit terrein: de regering had bijvoorbeeld onlangs een voorstel tot wijziging van de Jachtwet ingediend (nr. 13.188) en een Nota intensieve veehouderij uitgebracht. Men is niet verder gekomen dan een voorlopig verslag, dat op 21-12-1977 uitkwam.

161. 10-05-1977; nr. 14.483; ind. Waltmans, P.P.R. (socialistisch) in regering; resultaat: ingetrokken op 8-10-1979.
Onderw.: kiesrecht (7): de Kieswet, voorzover betreft de mogelijkheid van lijstverbinding bij verkiezingen van gemeenteraden in gemeenten met 19 of meer dan 19 gemeenteraadsleden.
Strekking: zoals leden van verschillende politieke partijen in het voorlopig verslag op het initiatiefontwerp te kennen gaven, ontbrak iedere motivering van het voorstel. Waarschijnlijk beoogde de indiener een hechtere samenwerking tussen partijen en daarmee grotere politieke duidelijkheid.
Opmerkingen: wetsontwerp 11.077 maakte lijstverbinding binnen eenzelfde kieskring mogelijk bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. De Kiesraad stelde voor deze lijstverbinding ook bij verkiezingen voor de Provinciale Staten en voor de gemeenteraden mogelijk te maken. Amendementen van Veerman en Jurgens maakten dit voor de Provinciale Staten-verkiezingen mogelijk. De indiener van dit initiatiefvoorstel tracht nu lijstverbinding ook voor de gemeenteraadsverkiezing mogelijk te maken. In maart 1973 stelde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken over deze kwestie geen duidelijk oordeel te hebben. Het voorlopig verslag op dit initiatiefontwerp was overwegend kritisch: de kritiek van de P.v.d.A.-leden gold voornamelijk de gebrekkige motivering; de confessionele leden vroegen zich af of dit ontwerp nu wel nodig was; de V.V.D.-leden waren falikant tegen, zoals zij ook fel tegen w.o. 11.077 en tegen de amendementen van Veerman en Jurgens gekant waren geweest.

On legislatures and societal change: the Netherlands and the United Kingdom

by M. P. C. M. van Schendelen and Valentine Herman

The Public Sector Boom

Since the second World War, there has been a remarkable growth in the public sector of all modern, Western societies. *Table I* gives some comparative data on the Netherlands and the United Kingdom concerning this macro-political process. Impressive rates of growth apply, among other things, to the amount of government expenditure (both as a percentage of national income and in absolute terms); the number of people employed in the public sector; and expenditure for the collective well-being.[1]

This rapid growth of the public sector has many different causes and effects. It can be explained partly in terms of macro-societal processes, such as the growth of population, industrialisation, urbanisation, increasing education and the changing composition of the national population, and partly in terms of the growing economy itself which demands more governmental action. Many of the problems which such processes of change posed to society could no longer be solved only through the policy-making mechanisms of private organisations. Efforts were made to solve these problems through collective action, in which the government adopted many different roles: as a broker, acting between private organisations as a negotiator; as an organizer of collective action; as a banker for expensive policies; as a powerful protector of collective agreements, etcetera. In addition to these macro-societal forces which partly explain the rapid growth of the public sector, there was also, within the public sector, some willingness to grow. Many powerful private organisations and pressure groups are affiliated with particular political parties which, within the political system, have some control over strategic political positions and over policy-making processes. In their electoral campaigns, parties can, in addition, underline their policy preferences, especially their attitudes towards the growth of the public sector.[2]

As well as the 'autonomous force' and the Downsian explanation of the public sector growth, there is a third explanation which is related to the behaviour of bureaucrats.[3] The reasoning goes that public servants themselves