



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw
Heine, J.A.H.

Citation

Heine, J. A. H. (2019, November 28). *Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/80842>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/80842>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The following handle holds various files of this Leiden University dissertation:
<http://hdl.handle.net/1887/80842>

Author: Heine, J.A.H.

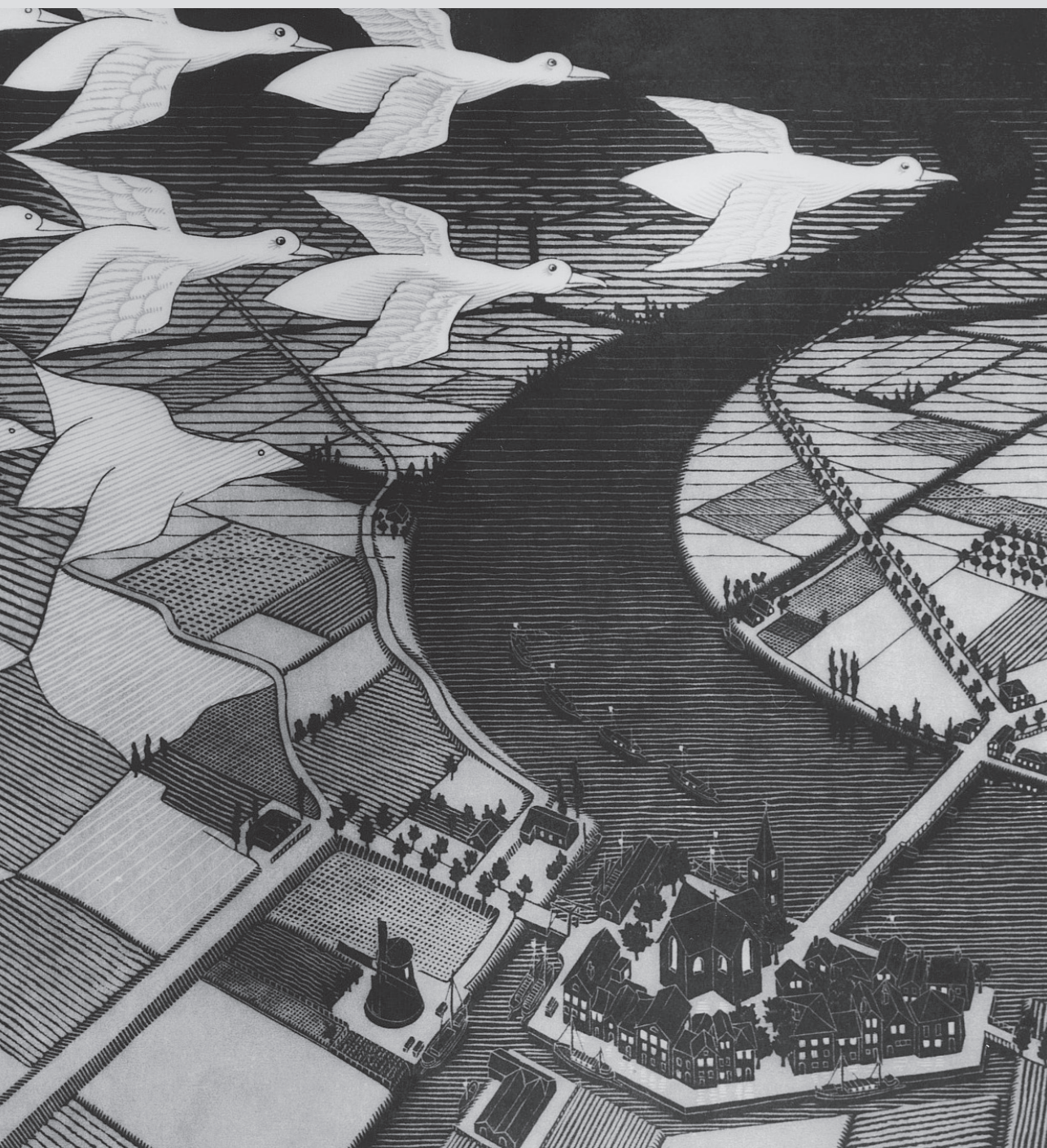
Title: Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw

Issue Date: 2019-11-28

Consensuspolitiek in Nederland

Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur
in de tweede helft van de twintigste eeuw

J.A.H. Heine



Consensuspolitiek in Nederland

**Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur
in de tweede helft van de twintigste eeuw**

J.A.H. Heine

Cover M.C. Escher's "Dag en Nacht" © 2019 The M.C. Escher Company
B.V. – Baarn. Alle rechten voorbehouden. www.mcescher.nl

Layout Renate Siebes | Proefschrift.nu

Printed by Ridderprint, Alblasterdam

ISBN 978-94-90791-77-3

© 2019 J.A.H. Heine

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Consensuspolitiek in Nederland

**Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur
in de tweede helft van de twintigste eeuw**

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 28 november 2019
klokke 16.15 uur

door

Johannes Arnoldus Hermanus Heine

geboren te Groningen
in 1983

Promotor

Prof. dr. R.A. Koole

Copromotor

Mr. dr. H.M.Th.D. ten Napel

Promotiecommissie

Prof. dr. M.J. Trappenburg

Universiteit Utrecht

Prof. mr. dr. L.F.M. Verhey

Universiteit Leiden

Prof. dr. P. Nieuwenburg

Universiteit Leiden

Prof. dr. H. te Velde

Universiteit Leiden

Dr. Ph. van Praag

Universiteit van Amsterdam

Dr. mr. F.F. Mansvelt Beck

Universiteit Leiden

Voor Arnoud, Carmen, Elsemarie & Jonathan

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	13
1.1	Opzet en opbouw van de studie	15
DEEL I	THEORIE EN OPZET STUDIE	19
2	Consensuspolitiek in Nederland voor en na 1967	21
2.1	De Nederlandse pacificatiepolitiek (1917–1967)	21
2.2	Pacificatiepolitiek na 1967	26
2.2.1	Kentering, polarisatie en restauratie	26
2.2.2	Land van minderheden en politieke samenwerking	32
2.2.3	Consensuspolitiek en politieke kwesties	37
3	Onderzoekopzet	41
3.1	Casusselectie	41
3.1.1	Dominante conflictdimensies	41
3.1.2	Parlementaire debatten	44
3.1.3	Politieke kwesties	45
3.2	Politieke spelregels	49
3.2.1	Staatsrecht, conventies en politieke spelregels	49
3.2.2	Politieke besluitvormingsregels per democratiemodel	52
3.2.3	Politieke spelregels in het parlementaire debat	56
3.2.3.1	Spelregels van de consensuspolitiek	58
3.2.3.2	Spelregels van de meerderheidspolitiek	60
DEEL II	SOCIAALECONOMISCHE KWESTIES	65
4	Proloog: van laissez-faire tot keynesiaanse consensus	67
5	Organisatie en grondslag sociale zekerheid (1945–1956)	73
5.1	Debat over de organisatie van de sociale zekerheid	75
5.2	Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV)	77
5.3	Parlementaire behandeling OSV	78
5.3.1	Uitkomst parlementaire behandeling OSV	82
5.4	Het compromis van het gemengde socialezekerheidsstelsel	83
5.5	Beschouwing politieke besluitvorming OSV (1945–1956)	85

6	Uitbouw sociale zekerheid I: WAO (1963–1966)	89
6.1	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)	90
6.2	Parlementaire behandeling WAO	92
6.2.1	Uitkomst parlementaire behandeling WAO	95
6.3	Beschouwing politieke besluitvorming WAO	95
7	Uitbouw sociale zekerheid II: AAW (1974–1975)	99
7.1	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)	100
7.2	Parlementaire behandeling AAW	101
7.2.1	Moderniseringsvraagstuk	102
7.2.2	Orderingsvraagstuk	104
7.2.3	Betaalbaarheidsvraagstuk	105
7.2.4	Uitkomst parlementaire behandeling AAW	107
7.3	Beschouwing politieke besluitvorming AAW	107
8	Intermezzo: stagnatie, polarisatie en consultatie (1976–1982)	111
9	Hervorming sociale zekerheid I: Stelselherziening (1982–1986)	119
9.1	Kabinetsplannen Lubbers I	120
9.2	Stelselherziening	122
9.3	Parlementaire behandeling Stelselherziening	124
9.3.1	Uitkomst parlementaire behandeling Stelselherziening	130
9.4	Beschouwing politieke besluitvorming Stelselherziening	131
10	Hervorming sociale zekerheid II: Wet TBA (1990–1993)	135
10.1	Hervormingsplannen kabinet-Lubbers III	136
10.1.1	Aangepaste kabinetsplannen en de WAO-crisis	138
10.1.2	Hete WAO-zomer	140
10.1.3	Piketpaaltjes dieper geslagen	142
10.2	Wet TBA en het ‘Akkoord van Bergschenhoek’	144
10.3	Parlementaire behandeling ‘Akkoord van Bergschenhoek’	148
10.3.1	Volumeontwikkeling, noodsituatie en interventie	149
10.3.2	Botsende democratievisies	151
10.3.3	Uitkomst parlementaire behandeling Wet TBA	153
10.3.4	Doorwerking WAO-crisis	153
10.4	Beschouwing politieke besluitvorming Wet TBA	156

DEEL III	ETHISCHE KWESTIES	161
11	Proloog: van Zedelijkheidswet tot culturele revolutie	163
12	Crematie (1955–1956)	169
12.1	Crematiewet	170
12.2	Parlementaire behandeling Crematiewet	171
12.2.1	Uitkomst parlementaire behandeling Crematiewet	179
12.3	Beschouwing crematiedebat	179
13	Abortus provocatus (1965–1982)	183
13.1	Abortus op de politieke agenda	184
13.1.1	Kamerdebat en aankondiging Commissie Abortusvraagstuk	186
13.1.2	Initiatiefwetsvoorstel Lamberts-Roethof	188
13.1.3	Abortusvrijheid en de toenemende politieke en sociale polarisatie	191
13.1.4	Abortus in het regeerakkoord	194
13.2	Impasses, crises en initiatiefwetten	195
13.2.1	Kabinetsformatie 1972–73 en het arrangement Burger	196
13.2.2	Polarisatie om het vervolgingsbeleid	198
13.2.3	Eerste Bloemenhove-affaire	199
13.2.3.1	Eerste Bloemenhovedebat	200
13.2.4	Initiatiefwetsvoorstellen	203
13.2.5	Tweede Bloemenhove-affaire	205
13.2.5.1	Tweede Bloemenhovedebat	206
13.2.5.2	Derde Bloemenhovedebat	209
13.2.6	Parlementaire behandeling initiatiefwetsvoorstellen	209
13.2.7	Eerste Kamer behandelt initiatiefwet Geurtsen, Lamberts, Roethof en Veder-Smit	214
13.2.8	Uitkomst parlementaire behandeling initiatiefwet	217
13.3	Politieke impasse doorbroken	217
13.3.1	Kabinetsformatie 1977	218
13.3.2	Wet afbreking zwangerschap (Waz)	219
13.3.3	Parlementaire behandeling Waz	221
13.3.3.1	Uitkomst parlementaire behandeling Waz	223
13.4	Beschouwing politieke besluitvorming abortus provocatus	224
13.4.1	Fase 1: depolitisering en consultatie (1967–1970)	224
13.4.2	Fase 2: strijd over de spelregels (1970–1977)	225
13.4.3	Fase 3: Het kabinet wikt, het parlement beschikt (1977–1982)	228

14	Actieve euthanasie (1970–2002)	233
14.1	Groeiende aandacht euthanasieproblematiek	233
14.1.1	Commissie Medische Ethiek van de Gezondheidsraad	234
14.1.2	Zaak-Postma en de maatschappelijke en politieke reacties	236
14.1.3	Terughoudendheid politiek en artsen	238
14.1.4	Euthanasie op de politieke agenda	239
14.1.5	Zaak-Wertheim	243
14.2	‘Koninklijke weg’ of parlementaire route?	244
14.2.1	Initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra	245
14.2.2	Ontwikkelingen buiten de politiek	246
14.2.3	Rapport Staatscommissie Euthanasie	247
14.2.4	Parlementaire reactie rapport Staatscommissie Euthanasie	248
14.3	Kabinetsbrief met Proeve van een wet	250
14.3.1	Parlementaire behandeling initiatiefwet en Proeve	252
14.3.2	Impasse, procedurevoorstel Nijpels en ordedebat	257
14.3.3	Vervolg parlementaire behandeling initiatiefwet en Proeve	258
14.3.4	Parlementaire debat procedureafpraak Nijpels	261
14.3.5	Uitkomst parlementaire behandeling Proeve en initiatiefwet	263
14.4	Nieuwe euthanasiewetgeving I: beperkte wetgeving	264
14.4.1	Euthanasie in het regeerakkoord	264
14.4.2	Advies Raad van State en reacties	265
14.4.3	Beperkte wettelijke regeling euthanasie	268
14.4.4	Parlementaire behandeling kabinetswetsvoorstel en initiatiefwet	270
14.4.5	Uitkomst parlementaire behandeling kabinetswetsvoorstel en initiatiefwetsvoorstel	272
14.5	Nieuwe euthanasiewetgeving II: Wet op de lijkbezorging	272
14.5.1	Onderzoek euthanasiepraktijk en meldingsproblematiek	273
14.5.2	Rapport-Remmelink en kabinetsreactie	274
14.5.3	Parlementaire behandeling kabinetsbrief en conceptvoorstel Wet op de lijkbezorging	276
14.5.4	Parlementaire behandeling Wet op de lijkbezorging en initiatiefwetsvoorstel D66	277
14.5.5	Eerste Kamer behandelt Wet op de lijkbezorging	279
14.5.6	Uitkomst politieke besluitvorming Wet op de lijkbezorging	281
14.6	Nieuwe euthanasiewetgeving III: paars momentum?	281
14.6.1	Initiatiefwetsvoorstel liberalisering euthanasie	283
14.6.2	Wet Toetsing Levensbeëindiging (WTL)	284
14.6.3	Parlementaire behandeling WTL	285
14.6.4	Uitkomst politieke besluitvorming WTL	290
14.7	Beschouwing politieke besluitvorming euthanasie	291
14.7.1	Fase 1: dominantie consensusregels (1970–1984)	291
14.7.2	Fase 2: strijd over de spelregels (1984–1986)	293
14.7.3	Fase 3: consensuele besluitvorming gericht op beperkte wetgeving (1986–2002)	296

DEEL IV	SLOTBESCHOUWING	301
15	De casussen vergeleken en gekarakteriseerd	303
15.1	Analyse en vergelijking	303
15.1.1	Consensuspolitiek	303
15.1.2	Meerderheidspolitiek	304
15.1.3	Compromissen in politiek verdeelde coalities	305
15.1.4	Gedepolitiseerde besluitvorming	309
16	Conclusie	313
16.1	Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksopzet	313
16.2	Kentering, polarisatie en restauratie	315
16.2.1	Kentering na 1967?	316
16.2.2	Restauratie na 1982?	318
16.2.3	Continuïteit en verandering	319
16.3	Land van minderheden	321
16.4	Politieke kwesties	323
16.5	De Nederlandse politieke besluitvormingscultuur	325
	Bijlage 1: Consensusregels versus meerderheidsregels	329
	Literatuurlijst	333
	English summary	351
	Dankwoord	371
	Curriculum vitae	375

1 Inleiding

Deze studie gaat over het gedrag van de Nederlandse politieke elites gedurende de besluitvorming over enkele centrale kwesties in de periode 1945–2002. Het dominante beeld is dat, indien de politieke elites worden geconfronteerd met gevoelige en gepolariseerde kwesties, zij veelal kiezen voor samenwerking en overleg en in een proces van onderhandeling, consultatie, uitruil en geleidelijke consensusvorming een compromis smeden dat door zoveel mogelijk partijen wordt onderschreven.¹ In de wetenschappelijke literatuur keert deze besluitvormingsstijl terug onder verschillende noemers van consensuspolitiek, pacificatiepolitiek, *politics of accommodation*, *consociational democracy*, consensusdemocratie, integratieve democratie² tot (neo-)corporatisme, overlegeconomie en poldermodel.³ Deze benamingen wijzen op allerlei variaties van het ‘consensusmodel van politieke besluitvorming’, die allemaal worden gedragen door de politieke norm dat de meerderheid in een goede democratie rekening dient te houden met de reële belangen en overtuigingen van de minderheid. Tegenover dit consensusmodel staat een ‘majoritaire’ vorm van besluitvorming, namelijk het meerderheidsmodel. Dit model betreft een ‘aggregatieve’ vorm van besluitvorming waarbij in een proces van contestatie en polarisatie een politieke meerderheid wordt gevormd.⁴

Internationaal vergelijkende studies scharen Nederland samen met andere kleine West-Europese democratieën als België, Zwitserland en Oostenrijk vaak onder het consensusmodel.⁵ Deze landen kenmerken zich door een hoge mate van pluriformiteit. Sociaal-culturele, religieuze, sociaaleconomische en/of linguïstische tegenstellingen verdelen politiek en samenleving en bemoeilijken het democratische proces. Het consensusmodel van politieke besluitvorming vormt of vormde in deze pluriforme landen als het ware de *modus operandi* voor een stabiele en goed functionerende democratie.

De meest invloedrijke beschouwing over de Nederlandse casus is van A. Lijphart. In zijn *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* uit 1968⁶ schetst hij een verdeeld land dat volgens de destijds dominante politicologische inzichten

¹ Van Praag 2006, p.267; Mair 1994, p.97.

² Lijphart 1968/2007; Daalder 1989, p.1; Daalder 1989; Andeweg & Irwin 2014, p.39-45; Hendriks 2006, p.31-32; Lijphart 1984; Lijphart 2008; Lijphart 2012.

³ Visser & Hemerijck 1998; Delsen 2000; Bos, Ebben & Te Velde 2007; Prak & Luiten van Zanden 2013; Pleij 2005; Hendriks & Toonen 1998; Woldendorp 2005.

⁴ Hendriks 2006, p.41.

⁵ Steiner 1970; Daalder 1974a; Steiniger 1975; Lehmbruch 1982; Katzenstein 1985; Lijphart 1984; Lijphart 2012; Van Schendelen 1984, p.152; Huysse 1970; Steininger 1975.

⁶ Oorspronkelijk kwam in 1968 het boek eerst in het Engels uit als *Politics of Accommodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Lijphart vertaalde de tekst in hetzelfde jaar in het Nederlands.

wel tot politieke instabiliteit moest leiden, maar dat door prudent samenwerkende politieke elites stabiel werd gehouden. Deze vorm van elitesamenwerking muntte Lijphart, naar analogie met de Pacificatie van 1917, met de term ‘pacificatiepolitiek’.⁷ Destijds werden na een decennialange strijd met een grondwetswijziging twee grote politieke kwesties beslecht: de financiële gelijkstelling van het openbaar en religieus onderwijs en het algemeen (mannen-)kiesrecht.⁸ Deze pacificatiepolitiek bereikte volgens Lijphart haar hoogtepunt tegen het einde van de jaren vijftig.⁹ Daarna nam de elitesamenwerking af en rond 1967 kwam er tamelijk abrupt een einde aan een ‘halve-eeuw pacificatiepolitiek’.¹⁰

Decennia later is het nog altijd de vraag of de Nederlandse politiek na 1967 een ‘revolutionaire’ verandering heeft doorgemaakt of dat alles min of meer bij het oude is gebleven. Overziet men de literatuur over de politiek na 1967, dan zijn er zowel aanwijzingen voor de continuïteit van de consensuspolitiek als voor een zekere mate van kentering en verandering. Het ontbreekt echter nog aan een systematische empirische analyse van het politieke elitegedrag voor de tweede helft van de twintigste eeuw. Daarom is het doel van deze studie om de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw op nationaal niveau te karakteriseren door het gedrag van de politieke elites in het kabinet en het parlement te bestuderen rond enkele van de belangrijkste politieke kwesties om daarmee inzicht te geven in de veranderingen en continuïteiten van het (consensuele) elitegedrag voor en na 1967.

In de literatuur over de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur na 1967 (hoofdstuk 2) komt *grosso modo* een tweetal beschouwingen of beelden naar voren over het politieke elitegedrag na 1967. Een eerste beschouwing wijst vooral op veranderingen in de attitudes en houding van de politieke elites. Dit leidt tot het beeld van periodes van consensuspolitiek die worden gevolgd door periodes van polarisatie waarin een majoritaire politiek dominant lijkt te zijn. Het jaar 1967 wordt daarin vaak gezien als het jaar van de politieke kentering, een moment dat de pacificatiepolitiek ten einde kwam en er een periode aanving van polarisatie en een duidelijk andersoortige politieke cultuur. Rond 1980 zou zich vervolgens een restauratie van de consensuspolitiek hebben ingezet. Vaak wordt dan verwezen naar het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers (1982–1986) en het Akkoord van Wassenaar uit 1982 als momenten waarop de politieke elites na jaren van polarisatie weer terugkeerden naar een oudere traditie van overleg en samenwerking. Deze periode van consensuspolitiek zou duren tot circa 2002, toen met de opkomst van

⁷ Lijphart 1968/2007, p.99-100.

⁸ Lijphart 1968/2007, p.99-106.

⁹ Lijphart 1968/2007, p.11.

¹⁰ Lijphart 1968/2007, p.11.

W.S.P. Fortuyn er weer een gepolariseerde politieke cultuur doorbrak, ditmaal over nieuwe vraagstukken als integratie en immigratie, nationale identiteit en de Europese samenwerking. Een tweede beschouwing wijst daarentegen op de continuïteit van de consensuspolitiek als gevolg van de politieke en sociale pluriformiteit. In deze literatuur wordt Nederland geschetst als een 'land van minderheden' en dat dit feit de politieke elites altijd tot samenwerking heeft gedwongen.

In deze studie wordt ook een derde mogelijk alternatief beeld voorgesteld voor de beschouwingen uit de literatuur. Het is immers voorstelbaar dat de mate van consensueel elitegedrag afhankelijk is van het soort politieke vraagstukken. De gedachte is dat op bepaalde vraagstukken de politieke elites juist gepolariseerd raken en er een majoritaire politiek volgt, terwijl gelijktijdig andersoortige vraagstukken op consensuele wijze worden beslecht. De mate van consensuspolitiek – het welslagen ervan – zou dan weleens grotendeels bepaald kunnen worden door het soort kwestie dat op de politieke agenda staat. Om dit te onderzoeken worden zowel kwesties op de sociaaleconomische als op de religieus-ethische conflictdimensie bestudeerd, omdat het de verwachting is dat kwesties op deze laatste dimensie in beginsel lastiger op consensuele wijze zijn te beslechten.

Deze beschouwingen hebben geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

- *In hoeverre was het politieke elitegedrag in de parlementaire besluitvorming over enkele van de grote kwesties in de Nederlandse politiek in de periode van 1945 tot 2002 consensueel van karakter en hoe zijn continuïteiten en veranderingen te begrijpen?*

1.1 Opzet en opbouw van de studie

Deze studie bestaat uit vier delen en zestien hoofdstukken. Deel I van deze studie gaat over de theorie en de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 2 volgt een nadere uiteenzetting van Lijpharts pacificatiepolitiek en worden de drie beelden uit de literatuur over het elitegedrag na 1967 verder besproken. In hoofdstuk 3 volgt de methodologische onderbouwing van deze studie met daarbij aandacht voor de selectie van de politieke kwesties en de wijze waarop het elitegedrag bij deze kwesties geanalyseerd kan worden aan de hand van de spelregels van de politiek.

De empirische hoofdstukken beslaan in deze studie twee delen. In deel II (hoofdstukken 4 t/m 10) staat de besluitvorming over de sociaaleconomische kwesties centraal en in deel III (hoofdstukken 11 t/m 14) de besluitvorming over de religieus-ethische kwesties. De afzonderlijke delen en de hoofdstukken daarbinnen zijn chronologisch geordend en doordat er enige samenhang is tussen de kwesties begint elk deel met een politiek-historische proloog om de achtergrond van de latere debatten helder te hebben. In elk afzonderlijk hoofdstuk volgt daarna een gedetailleerde reconstructie

van de besluitvorming. Binnen deze reconstructie nemen de parlementaire debatten een centrale plaats in. Deze debatten vinden echter niet in een politiek en historisch vacuüm plaats. Daarom wordt waar nodig de politieke en sociale context van het parlementaire debat geschetst. Bij het bestuderen van de kwesties wordt naar een aantal zaken gekeken: de mate dat er een politiek conflict was, de posities van de politieke partijen en fracties gedurende de besluitvorming, de mate dat de tegenstellingen gepolariseerd waren en de wijze waarop de politieke elites het conflict hebben beslecht. Vervolgens volgt op het einde van elk hoofdstuk een beschouwing over het karakter van de besluitvorming.

Deel IV vormt de slotbeschouwing van deze studie met daarin de analyse en reflectie over de besluitvormingscultuur in Nederland. In hoofdstuk 15 volgt eerst een nadere karakterisering en vergelijking van de politieke kwesties (hoofdstuk 4 t/m 14). Daarna is in het concluderende hoofdstuk 16 een reflectie te lezen over de bevindingen van deze studie in relatie tot de drie beelden uit de literatuur over de politiek na 1967 en wordt de hoofdvraag beantwoord door een nadere karakterisering en duiding van de mate van consensuspolitiek in Nederland.

DEEL I

Theorie en opzet studie

2 Consensuspolitiek in Nederland voor en na 1967

In dit hoofdstuk volgt in paragraaf 2.1 een verdere uiteenzetting van de Nederlandse pacificatiepolitiek, zoals deze door Lijphart is beschreven, met daarbij in het bijzonder aandacht voor de spelregels van de pacificatiepolitiek. Daarna worden in paragraaf 2.2 de verschillende beschouwingen uit de literatuur over het politieke elitegedrag na 1967 nader besproken.

2.1 De Nederlandse pacificatiepolitiek (1917–1967)

De Nederlandse samenleving was in de periode van de pacificatiepolitiek (1917–1967)¹¹ verdeeld in subculturele groepen of ‘zuilen’ die elk in hun eigen wereld leefden met netwerken van allerlei organisaties.¹² De segregatie van de samenleving was niet geografisch van aard, maar sociaalmaatschappelijk en liep langs zowel verticale levensbeschouwelijke scheidslijnen als horizontale sociaaleconomische scheidslijnen.¹³ Op basis van de verticale levensbeschouwelijke scheidslijnen waren er volgens Lijphart drie zuilen te onderscheiden: de katholieke, de protestantse en een algemene zuil. Daarbij was er nog een horizontale scheidslijn op basis van sociale klasse die de samenleving verdeelde. Vooral in de algemene zuil was deze scheidslijn van belang en ontstond daar nog een tweedeling tussen een socialistische zuil voor de lagere sociale klassen en een liberale zuil voor de hogere sociale klassen. Hierdoor waren er in totaal vier zuilen te onderscheiden.¹⁴

¹¹ Lijphart spreekt zowel over pacificatiepolitiek als pacificatiedemocratie. Pacificatiepolitiek slaat bij hem primair op het eliteniveau waar er sprake is van ‘overkoepelende samenwerking’ tussen de zuilelites, terwijl het begrip pacificatiedemocratie een bredere betekenis heeft. Lijphart benoemt vier eigenschappen: 1. Verdeeldheid (verzuildheid) aan de basis, 2. Overkoepelende samenwerking elites, 3. Passiviteit op massaniveau, 4. Politieke stabiliteit. (Lijphart 1968/2007, p.11.) Pacificatiepolitiek vindt dus plaats binnen de pacificatiedemocratie, daarom kan Lijphart ook spreken over dat de pacificatiepolitiek veel eist van ‘de talenten van de elites’, omdat de ‘pacificatiedemocratie’ immers een ‘politiek onstabiel systeem’ is. (Lijphart 1968/2007, p.207.) Beide concepten worden door Lijphart niet altijd even scherp onderscheiden.

¹² Lijphart definieert zuilen primair als bevolkingsgroepen of subculturen en niet zoals bijvoorbeeld J.P. Kruyt het beschreef als ‘een geïntegreerd complex aan maatschappelijke organisaties of instellingen op levensbeschouwelijke grondslag’. Volgens Lijphart is deze organisatorische benadering problematisch, omdat bijvoorbeeld een doorbraakpartij als de PvdA niet meer binnen deze definitie van een zuil zou vallen. De PvdA had immers de organisatorische banden met andere socialistische organisaties in beginsel verbroken en het ‘klassieke’ socialisme als levensbeschouwing afgezworen. Vanuit de definitie van Lijphart is echter geen sprake van ‘de afbraak’ van de sociaaldemocratische zuil, omdat de bevolkingsgroep nog altijd duidelijk was af te bakenen. (Lijphart 1968/2007, p.34-35.)

¹³ De Pacificatie van 1917 lag volgens Lijphart aan de basis van de verdere verzuiling van de samenleving en de op samenwerking en consensusvorming gerichte pacificatiepolitiek. (1968/2007, p.106, 110.) Daarbij wijst hij erop dat vooral na 1939 de verzuildheid toenam, doordat de zuilgebonden organisaties sterker werden en de scheidslijnen tussen de zuilen steeds meer geïstitutionaliseerd raakten. Tegelijkertijd versterkte ook de elitesamenwerking na 1939. De sociaaldemocraten namen deel aan verschillende kabinetten en de overkoepelende samenwerking in vooral het sociaaleconomische domein raakte geïstitutionaliseerd met de oprichting van de verschillende sociaaleconomische overlegorganen als de Stichting van de Arbeid (1945) en de Sociaal Economische Raad (1950). (Lijphart 2007, p.11.)

¹⁴ Lijphart 1968/2007, p.28-29, 34.

De Nederlandse politiek weerspiegelde de levensbeschouwelijke en sociaaleconomische verdeeldheid op het niveau van de samenleving. Na 1945 had de katholieke zuil de Katholieke Volkspartij (KVP), de socialistische zuil de Partij van de Arbeid (PvdA) en de liberale zuil de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). In de protestants-christelijke zuil was de situatie ingewikkelder met twee afzonderlijke grote partijen en twee kleinere partijen. Dit had zowel een sociaaleconomische als religieuze achtergrond. De Christelijk-Historische Unie (CHU) was meer dan de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) de partij voor conservatieve en welgestelde protestantse kringen. Toch was uiteindelijk het belangrijkste verschil dat de CHU de partij was van de Nederlandse Hervormden – voor zover zij niet tot de algemene zuil behoorden – en de ARP van de Gereformeerden.¹⁵ Naast de twee grote protestantse partijen waren er ook nog twee kleinere conservatievere orthodox-protestantse partijen, de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV).

Deze verdeeldheid bood volgens Lijphart een potentieel aan politieke conflicten dat een bedreiging vormde voor de politieke stabiliteit van het land.¹⁶ Desalniettemin was het land in de periode van 1917–1967 een opmerkelijk stabiele democratie die volgens Lijphart werd gekenmerkt door een ‘dynamische stabiliteit’.¹⁷ De Nederlandse politiek wist zich in deze lezing geleidelijk en vreedzaam aan te passen aan de wijzigende omstandigheden én conflicten; spanningen en problemen werden opgelost zodat deze niet opeenstapelden tot nog grotere problemen.¹⁸ Dit succes

¹⁵ Lijphart 1968/2007, p.35-36.

¹⁶ Volgens de dominante democratietheorieën in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw - en dan met name de politiek-sociologische theorie van het pluralisme - was het verzuilde maar tegelijkertijd stabiele en democratische Nederland een anomalie. In een land, zoals het toenmalige Nederland, waar een zekere culturele homogeniteit ontbreekt, is het namelijk van belang dat er naast verticale scheidslijnen, die de groepen verdelen, horizontale bindingen zijn die de leden van de verschillende groepen met elkaar in contact brengen en zo een matigende invloed hebben op de eigen opvattingen en belangen. Dergelijke *crosscutting solidarities* of *crosscutting cleavages* dragen ertoe bij dat burgers blootstaan aan zogenaamde ‘crosspressures’ en dat hun loyaliteit in tegenovergestelde richtingen wordt getrokken. (Lijphart 1968/2007, p.168-175.) Veel gebruikte voorbeelden van organisaties met dergelijke ‘dwarslopende bindingen’ zijn de Rooms-Katholieke Kerk en een vakbond op algemene grondslag. De eerste verenigt alle sociale klassen van laag tot hoog, terwijl een algemene vakbond arbeiders verenigt met verschillende levensbeschouwelijke achtergronden. Bij de aanwezigheid van dergelijke horizontale dwarsverbanden zullen volgens Lijphart de politieke elites van de subculturele groepen het nalaten om scherpe claims te formuleren in de richting van andere groepen met als gevolg minder gepolariseerde politieke verhoudingen. (Lijphart 1968/2007, p.179.) In het verzuilde Nederland was dit maar in beperkte mate het geval. De Amerikaanse politicoloog R.A. Dahl maakte daarop eens tegen zijn Nederlandse collega H. Daalder de gevatte opmerking dat zijn land theoretisch niet kon bestaan. (Daalder 1974a, p.607; Daalder 1989, p.26.) In reactie op de wetenschappelijke discussie over de stabiliteit van de Nederlandse democratie amendeerde Lijphart de politiek-sociologische theorie van het pluralisme met de stelling dat ‘overkoepelende samenwerking [pacificatiepolitiek, BJH] op het niveau van de elites dezelfde functie [kan] vervullen als dwarslopende bindingen op lagere niveaus.’ (Lijphart 1968/2007, p.191.) (Aldus ook: Daalder 1989, p.24-27; Andeweg & Irwin 2014, p.39.)

¹⁷ Lijphart 1968/2007, p.79.

¹⁸ Lijphart 1968/2007, p.79-85; Het was volgens Lijphart onjuist om op basis van de politieke rust in Nederland te stellen dat er geen politieke geschilpunten waren. Het omgekeerde was juist, ‘potentiële geschilpunten en middelpuntvliedende krachten waren alomtegenwoordig, maar werden door de elites zorgvuldig in toom gehouden.’ (Lijphart 1968/2007, p.130.)

van de Nederlandse democratie verklaarde Lijphart uit het gedrag van de ‘verzuilde elites’.¹⁹ Zij werkten op prudente wijze samen om de centrifugale krachten in politiek en samenleving te temperen en het land zowel stabiel als democratisch te houden. De politieke leiders van de zuilen waren doordrongen van de potentiële gevaren van de verzuilde samenleving en werkten daarom in harmonie samen om politieke kwesties te beslechten en de sociale vrede te bewaren. Dit inzicht van de politieke elites werkte als een ‘*self-denying prophecy*’.²⁰

Het bepalende element van de Nederlandse politiek in de periode 1917–1967 was volgens Lijphart dat de politieke elites samenwerkten en naar manieren zochten om de geschillen en tegenstellingen tussen de subculturen te beslechten.²¹ Het was volgens hem een politiek van ‘het [...] schikken van twisten, die vanwege hun levensbeschouwelijke aard onoplosbaar leken. Het was het proces van vreedestichting en de schepping van een zekere mate van consensus tussen de zuilen, waar oorspronkelijk weinig consensus bestond.’²² Deze samenwerking tussen de ‘zuilelites’ raakte steeds verder geïnstitutionaliseerd in allerlei formele ‘overkoepelingsorganen’²³ en in een aantal informele spelregels, die elites volgden om politieke spanningen zo min mogelijk te laten ontaarden in botsingen en de ‘zakelijk-politieke’ onderhandelingen tussen de elites zo soepel mogelijk te laten verlopen.²⁴ Lijphart beschreef

¹⁹ Lijphart heeft het in *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek (1968/2007)* over zowel de ‘verzuilde elites’ (1968/2007, p.68-78) als de ‘politieke elites’ of ‘politieke leiders’. De eerste groep bestuurt de vele zuilgebonden maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden en werkgeversorganisaties, of zij heeft een prominente positie in het hoger onderwijs of in de journalistiek. De tweede groep heeft een belangrijke functie binnen de politiek als Kamerlid of als bestuurslid van een politieke partij. Er is de nodige overlap tussen deze twee groepen als gevolg van allerlei dubbelfuncties (p.68). Desalniettemin legt Lijphart de nadruk op de rol van de politieke leiders, omdat zij immers het spel van de pacificatiepolitiek moesten spelen (p.116-130).

²⁰ Lijphart 1968/2007, p.188-191.

²¹ Nuances ten aanzien van de schijnbaar specifieke Nederlandse elitecultuur waren er ook. I. Scholten stelde dat de spelregels allerminst uniek waren. In elk politiek bestel overleggen elites in beslotenheid, hebben ze de voorkeur om conflicten op zakelijke wijze te beslechten en verdelen ze schaarse middelen naar proportionaliteit. (Scholten 1980, p.332-335.; Van Schendelen 1984, p.165.) H. Daudt nuanceerde ook de geest van samenwerking. Deze bestond maar ten dele. Lijphart maakte volgens hem een onjuiste aanname door te veronderstellen dat de elites elkaar als gelijke partners beschouwden. Christendemocraten en liberalen hadden namelijk sterk de voorkeur om samen over rechts te regeren en ‘alleen bij uiterste noodzaak’ met de socialisten te regeren, zoals de katholieke fractievoorzitter W.H. Nolens het in 1925 formuleerde. (Daudt 1980/1995, p.403-404.)

²² Lijphart 1968/2007, p.99.

²³ De *ad hoc* samenwerking tussen de ‘zuilelites’ raakte na 1917 steeds meer geïnstitutionaliseerd. Het aantal permanente en formele overlegorganen nam in sectoren als de landbouw, de sociale zekerheid, en de media sterk toe. De in 1950 ingestelde Sociaal Economische Raad (SER) wordt wel gezien als het hoogtepunt van de institutionalisering van de pacificatiepolitiek. (Lijphart 1968/2007, p.106-110.)

²⁴ Lijphart 1968/2007, p.116-130. Deze spelregels waren belangrijk voor het welslagen van de pacificatiepolitiek, toch was volgens Lijphart een eerste vereiste daarvoor dat er een ‘minimum aan consensus’ in de samenleving was. Hij stelde dat hoewel de nationale saamhorigheid in Nederland niet sterk was, deze zeker niet afwezig was. Een tweede vereiste was dat de leiders van de zuilen ervan doordrongen waren dat het politieke spel binnen ‘het bestaande staatsbestel’ moest worden gespeeld. (Lijphart 1968/2007, p.99.) Veder konden moeizaam tot stand gekomen compromissen alleen worden omgezet in beleid doordat de ‘gewone man in de zuilen’ een zekere mate van ‘passiviteit, volgzzaamheid of lijdelijkheid’ tentoonspreidde. (Lijphart 1968/2007, p.135-136.)

een zevental spelregels van de politiek:²⁵

1. *Zakelijke politiek* beschouwde Lijphart als het axioma van de pacificatiepolitiek, de regel lag aan alle andere spelregels ten grondslag. Politiek werd beschouwd als een uitermate belangrijke en serieuze aangelegenheid; ‘Het was geen spel, maar een ernstige zaak.’²⁶
2. *Pragmatische verdraagzaamheid* was de één na belangrijkste spelregel en het betrof een ‘*agreement to disagree*’ regel. Het was de pragmatische aanvaarding van de levensbeschouwelijke pluriformiteit in de samenleving. Heilige overtuigingen van de ander moesten worden geëerbiedigd en de meerderheid diende rekening te houden met de wensen en gevoeligheden van de minderheid. De regel impliceerde een streven om alle partijen zoveel als mogelijk in gelijke mate te laten winnen en verliezen en pijnlijke nederlagen voor de minderheid te voorkomen. De regel was vooral geschikt voor niet-spoedeisende kwesties, bij een zuivere toepassing zou immers de besluitvorming snel vastlopen. Als een opportuun compromis onmogelijk bleek – bijvoorbeeld bij principiële kwesties – dan was uitstel of ‘ijskastpolitiek’ een optie om de samenwerking op andere beleidsterreinen niet in gevaar te brengen. Dit betekende geen vetorecht voor de minderheid, maar de meerderheid besliste pas na overleg met de minderheid en niet dwars tegen de minderheid in. De elites deden ‘hun uiterste best om hun tegenstanders niet tegen zich in het harnas te jagen, aan hun bezwaren tegemoet te komen, en bovenal zich niet over het doorzetten van eigen wil te verlustigen.’²⁷
3. *Topconferenties* waren een geliefd middel om politieke kwesties en onverwachte crises te beslechten. Hoe gewichtiger de kwestie was, des te hoger werd het niveau van de besluitvorming. Verschillende verschijningsvormen van topconferenties zijn te herkennen: van *ad hoc* commissies, kernkabinetten tot officieuze conventen. Een gedeeld kenmerk is de brede samenstelling ervan. Vrijwel altijd waren de vertegenwoordigers van de grote partijen direct of indirect bij de besluitvorming in de topconferenties betrokken.
4. *Evenredigheid* was bij het oplossen van vele politieke problemen een eenvoudige en tegelijkertijd één van de belangrijkste regels. De evenredigheidsregel bood echter geen oplossing voor het probleem van de beleidsdoelen, maar als het besluit eenmaal was genomen, hielp de regel sterk bij de verdeling van de schaarse financiële middelen, de politieke en ambtelijke posities en zoets als de zendtijd van de omroepen. De politiek actie verschoof hiermee van strijd over staatstaken naar de minder problematische strijd over de verdeling.

²⁵ Lijphart 1968/2007, p.116-130.

²⁶ Lijphart 1968/2007, p.117.

²⁷ Lijphart 1968/2007, p.118.

5. *Depolitisering* van politieke kwesties was een manier om gevoelige kwesties te neutraliseren en compromissen tegenover de eigen achterban te verdedigen als de evenredigheidsregel niet goed toepasbaar was. *Depolitisering* was de kunst om 'politieke zaken, die de neiging hadden om de emoties op te wekken, voor te stellen alsof het helemaal geen politieke en dus tot tweedracht aanleiding gevende zaken waren, maar kwesties die volgens objectieve gevestigde principes van de economische leer, van de rekenkunde (*evenredigheid*), of van de rechtsgeleerdheid konden worden behandeld.²⁸
6. *Geheimhouding* stond ten dienste aan het sluiten van compromissen. Een hoge mate van plooibaarheid werd hierbij van de politieke elites vereist en daarvoor was net als in de internationale diplomatie enige beslotenheid gewenst om al in de pre-parlementaire fase vrijuit te kunnen onderhandelen en aan elkaar concessies te kunnen doen. Van volledige beslotenheid kon in een democratie nimmer sprake zijn, maar de parlementaire behandeling vormde slechts het laatste stadium van de pacificatiepolitiek. Botsingen tussen kabinet en parlement waren nimmer uit te sluiten, maar de elites deden er alles aan om 'ongelukken' te voorkomen. Als de politieke strijd te wild of te onoverzichtelijk werd, dan schorste men veelal de beraadslaging. Succes van de pacificatiepolitiek vergde enige terughoudendheid en hoffelijkheid vanuit het parlement. Grondwettelijk had het parlement aanzienlijke bevoegdheden om de beslotenheid van de besluitvorming te doorbreken en de '*information gap*' te slechten. Kamerleden waren echter terughoudend in het opnemen van de 'parlementaire wapens' zoals het enquête-, amendements-, interpellatie- en vragenrecht.²⁹
7. *Regering regeert* is de regel die sterk samenhangt met de eerste spelregel. Het kabinet had als hoogste bestuur de verantwoordelijkheid om het land te leiden. Dit impliceerde dat het parlement het regeren niet onmogelijk zou maken. Kritiek uit de kamer mocht daarom nooit te ver gaan. Na de jaren zestig van de negentiende-eeuw had het parlementaire stelsel weliswaar getriomfeerd en lag volgens Lijphart 'in theorie de soevereiniteit bij de Staten-Generaal'³⁰, maar

²⁸ Lijphart 1968/2007, p.122.

²⁹ Lijphart wijst erop dat deze 'discretie' en 'hoffelijkheid' ook gold voor de academische wereld en in het bijzonder voor de parlementaire pers. (Lijphart 1968/2007, p.126.)

³⁰ Deze 'theoretische soevereiniteit' van de Staten-Generaal beziet Lijphart (1968/2007, p.127-128) vanuit het 'fundamentele principe' van de vertrouwensregel, dat na een langdurige strijd in de tweede helft van de negentiende eeuw door de Tweede Kamer op het kabinet moest worden bevochten, en vanuit het feit dat de rechter niet bevoegd is om de door de Staten-Generaal aangenomen wetten te toetsen aan de grondwet. Volgens Lijphart dient de trias politica in het Nederlandse staatsbestel dan ook te worden beschouwd als een indeling van functies en organen en niet als een driedeling van de staatsmacht. De Staten-Generaal hebben volgens hem de 'oppermacht' (p.128). Lijphart wijst echter op de doorwerking van een 'diep ingewortelde traditie' die daartegen ingaat en waarbij de Staten-Generaal het kabinet 'als 's Konings kabinet' bleef zien en daarmee aan het kabinet een grote mate van 'zelfstandigheid' en 'autonomie' toekende, die was gebaseerd op de 'traditionele houding' dat het 'de taak van de regering was om te regeren' (1968/2007, p.128). Hoe-

om de pacificatiepolitiek te laten slagen diende het kabinet een hoge mate van zelfstandigheid en autonomie ten opzichte van het parlement te hebben. Door zijn autonome positie kon het kabinet vervolgens functioneren als een soort ‘federaal overlegorgaan’ voor de onderhandelingen tussen de politieke leiders en bij politieke conflicten kon het kabinet optreden als een ‘onpartijdige scheidsrechter’ boven de partijen.

Deze spelregels droegen bij aan het welslagen van de pacificatiepolitiek en het temperen van de centrifugale krachten in het verzuilde Nederland.

2.2 Pacificatiepolitiek na 1967

Op basis van de literatuur over de Nederlandse consensuspolitiek zijn er twee beelden te schetsen over het elitegedrag van 1967 tot 2002. Het eerste beeld (paragraaf 2.2.1) wijst op de veranderlijkheid van de besluitvormingscultuur (tabel 1, p.31). Daartegenover staat een tweede beeld (paragraaf 2.2.2) waarin de continuïteit en de vastigheid van het consensuele elitegedrag overheerst. Een mogelijk alternatief voor deze twee beelden (paragraaf 2.2.3) is dat er juist tegelijkertijd sprake kan zijn van zowel continuïteit als verandering.

2.2.1 Kentering, polarisatie en restauratie

Al in de eerste druk van zijn boek gaf Lijphart aan dat de Nederlandse politiek zich vanaf het midden van de jaren zestig in een ‘overgangperiode’ bevond. Er veranderde plotseling veel en hij verwachtte dat er nog meer grote veranderingen op komst waren. Een ‘kentering’ was gaande, maar het was nog lastig aan te geven wat de toekomst zou brengen.³¹ In 1976 kwam Lijphart met de tweede druk van *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* met daarin twee nieuwe hoofdstukken over de ‘bijna revolutionaire veranderingen’ die het land na 1967 had doorgemaakt.³² In deze hoofdstukken, die hij in verschillende drukken tot 1992 bijwerkte, schetst hij de veranderingen die de pacificatiedemocratie tot het verleden maakten.³³

wel, een dergelijke verhouding tussen kabinet en parlement historisch is te verantwoorden, is het in theoretisch opzicht toch kenmerkender voor het Nederlandse staatsbestel dat de soevereiniteit eerder verspreid is over de verschillende machten dan dat deze geconcentreerd is in één van de machten.

³¹ Lijphart 1968, p.15.

³² Lijphart 1968/2007, p.7.

³³ Latere edities zijn telkens herzien en bijgewerkt. Vooral de derde druk (1979) is grondig herzien. Hij zette de hoofdstukken in verleden tijd om zo te benadrukken dat de pacificatiepolitiek tot het verleden behoorde. Voor deze studie wordt vooral gebruik gemaakt van een heruitgave uit 2007. Dit betreft een latere uitgave van de negende druk uit 1992. Hierin zijn de ontwikkelingen van 1967–1992 meegenomen, desalniettemin is Lijpharts beschouwing niet fundamenteel anders dan de tweede druk uit 1976 en de grondig herziende derde druk uit 1979.

Op massaniveau nam de verdeeldheid (verzuildheid) af en verloren de scheidslijnen tussen de zuilen hun scherpte en politieke relevantie. Voorts veranderde de houding van burgers. De voor de pacificatiedemocratie zo kenmerkende trouw van burgers aan de zuilelites en hun 'politieke passiviteit' maakte plaats voor een politiek activisme. Deze omslag in attitudes bleek volgens Lijphart bijvoorbeeld uit peilingen in het midden van de jaren zeventig waarin de meerderheid van de bevolking aangaf dat de stem van de kiezer en niet het oordeel van de volksvertegenwoordiger doorslaggevend moest zijn in de besluitvorming.³⁴

De 'revolutionaire aard' van de veranderingen kwam volgens Lijphart vooral tot uiting in het partijstelsel. Tijdens de pacificatiepolitiek vormden de 'Grote Vijf' (KVP, ARP, CHU, PvdA, VVD) 'de politieke armen van de zuilen'³⁵ en het lidmaatschap van een zuil en iemands politieke voorkeur vielen nog nagenoeg samen. Daardoor was de electorale stabiliteit tot 1967 relatief groot. De 'Grote Vijf' werden in 1980 met het samengaan van de drie confessionele partijen in het Christen Democratisch Appèl (CDA) de 'Grote Drie' en daarbij kwamen verschillende nieuwe partijen op. Van alle nieuwkomers was Democraten'66 (D'66)³⁶ eigenlijk de enige die daadwerkelijk een vaste plaats in het politieke landschap wist te veroveren.³⁷

Verder zag Lijphart bij een groot deel van de politieke elites – vooral op links – een afnemende geneigdheid tot samenwerking en een afwijzing van de spelregels van de pacificatiepolitiek: 'polarisatie en confrontatie' vervingen 'depolitisering en overkoepelende samenwerking' als idealen.³⁸ Dit bleek onder meer uit de wijze waarop progressieve krachten (zeker tot 1977) een overheersende in plaats van een evenredige en gelijkwaardige positie in het kabinet nastreefden.³⁹ Indicatief daarvoor was de kabinetssamenstelling. Gedurende het hoogtepunt van de pacificatiepolitiek van 1946 tot 1967 waren 'brede-basiskabinetten' nog de regel geweest. Terwijl daarna kabinetten meestal een smalle basis hadden.⁴⁰ Dit was voor Lijphart één van de kenteringsverschijnselen. Bij een consequente toepassing van de regel van 'overkoepelende samenwerking' zouden immers grote regeringscoalities met een brede basis – dus met meer partijen dan strikt noodzakelijk voor een meerderheid – de regel moeten zijn. Andere tekenen van kentering waren de langere kabinetsformaties en de kortere zittingsduur van kabinetten die beide wezen op een groeiende

³⁴ Lijphart 1968/2007, p.11-13, 16-17.

³⁵ Lijphart 1968/2007, p.18.

³⁶ D'66 wordt sinds het partijcongres van 15 juni 1985 geschreven als D66, dus zonder apostrof. Voor de periode daarvoor wordt in deze studie de partijnaam op de oude wijze geschreven en voor de periode na het congres op de nieuwe manier.

³⁷ Lijphart 1968/2007, p.18-24.

³⁸ Lijphart 1968/2007, p.23.

³⁹ Lijphart 1968/2007, p.13.

⁴⁰ Lijphart 1968/2007, p.14.

politieke instabiliteit die nadrukkelijk afweek van de stabiele pacificatiepolitiek van de decennia daarvoor.⁴¹

Lijphart plaatste de door hem waargenomen 'kentering' in het licht van zijn typologie waarin hij vier democratietypen onderscheidt (figuur 1).⁴² Op massaniveau kan de politieke cultuur verzuild of niet-verzuild (door Lijphart homogeen genoemd) zijn en op eliteniveau kunnen politieke leiders samenwerken of concurreren. Door de hierboven geschetste veranderingen was de Nederlandse politiek volgens Lijphart na 1967 niet langer te classificeren als een pacificatiedemocratie (*consociational democracy*)⁴³, maar zat het land in een 'onrustige overgangperiode' naar een karteldemocratie.⁴⁴ In theorie zou deze overgang vrij rustig moeten verlopen, stelde hij, maar dit was echter allerminst het geval.⁴⁵ De samenleving werd weliswaar homogener, maar tegelijkertijd werd de politiek – enigszins paradoxaal – instabieler doordat de elites meer gingen concurreren.⁴⁶ Lijphart loste de paradox op door te wijzen op een aantal voor Nederland specifieke (kenterings-)verschijnselen. Hij gaf enkele verklaringen voor deze onrust en instabiliteit: de ontzuiling was een 'multivariabel' en 'wanordelijk' proces. Het legde de tegenstellingen in de zuilen tussen progressieve en conservatieve krachten nadrukkelijk bloot. Daarbij won met het afzwakken van de religieuze dimensie de sociaaleconomische dimensie aan relatief belang. Op de ontstane politiek-sociale onrust reageerden vervolgens de elites tamelijk onzeker en dit versterkte weer de onrust en de weerstand bij een deel van de bevolking. Allerminst bevorderlijk voor de stabiliteit was voor Lijphart het Nederlandse kiesstelsel. Door het toegankelijke kiesstelsel hebben nieuwe par-

⁴¹ Lijphart 1968/2007, p.17-18.

⁴² Lijphart 1968, p.38; Lijphart 1968/2007, p.202-203.

⁴³ Lijpharts studie van de Nederlandse pacificatiepolitiek - in het Engels *politics of accommodation* - vormde samen met enkele andere studies naar kleine West-Europese democratieën de basis voor de meer algemene theorie van de *consociational democracy*. (Daalder 1974a, p.607-609; Lustick 1997, p.88-117; Andeweg 2000.) In zijn latere studies werkt Lijphart het concept van de *consociational democracy* of consociationalism verder uit. De kern van een *consociational democracy* ligt echter – evenals bij Lijpharts pacificatiepolitiek – niet in bepaalde institutionele arrangementen, maar in het bewuste streven van de elites om het politieke bestel stabiel te houden. (Lijphart 1969, p.213.) Daarvoor moeten de elites gezamenlijk de scheidslijnen overstijgen. Dit vereist een commitment om het bestaande politieke systeem te bewaren en dat veronderstelt weer dat de elites de gevaren van een politieke fragmentatie inzien en daarnaar gaan handelen. (Lijphart 1969, p.216.) De zeven spelregels van de pacificatiepolitiek brengt Lijphart echter terug tot vier – deels overlappende – criteria. Het eerste en centrale element is de '*grand coalition*', de drie secundaire elementen zijn '*mutual veto*', '*proportionality*' en '*segmented autonomy*'. Uiteindelijk is het succes van een *consociational democracy* voor Lijphart afhankelijk van de wil van de politieke elites om uiteenlopende belangen te accommoderen. (Lijphart 1977, p.103.) De vestiging en het behoud van een *consociational democracy* zijn volgens Bogaards dan ook sterk voluntaristisch bepaald. (1998, p.488.) Lijpharts *consociational democracy* leunt, evenals de pacificatiepolitiek, dus sterk op de rol van de elites, maar het elitegedrag wordt in dit concept maar in beperkte mate verder uitgewerkt. (Bogaards 1998, p.488-489.) Daarom bouwt deze studie voor de analyse van het elitegedrag verder op de spelregels van de pacificatiepolitiek en niet op het 'nieuwere' concept *consociationalism*.

⁴⁴ Lijphart 1968/2007, p.202-203; Lijphart 1976, p.78-84.

⁴⁵ Lijphart 1968/2007, p.201.

⁴⁶ Hoogenboom 1996, p.8-11.

POLITIEKE CULTUUR

		Niet-verzuild (of homogeen)	Verzuild
GEDRAG VAN ELITES	Kartel (samenwerking)	<i>Karteldemocratie (Depoliticized democracy)</i>	<i>Pacifitiedemocratie (Consociational democracy)</i>
	Concurrentie	<i>Centripetale democratie</i>	<i>Centrifugale democratie</i>

Figuur 1 *Lijpharts typologie van democratische stelsels.*

Bron: Lijphart 1968, p.38; 1968/2007, p.202.

tijen en afsplitsingen altijd enige kans van slagen om in het parlement te komen. Dissidenten binnen partijen en uitdagers hebben daardoor relatief veel macht ten opzichte van de bestaande partijen en dit element versterkte de polarisatie. Een breder ongenoegen over de staat van de democratie werd opgeroepen door het ondemocratische karakter van de ‘karteldemocratie’, zoals Lijphart de situatie van samenwerkende elites in een niet-verzuilde samenleving aanduidde. Als tegenreactie streefde daarop een deel van de elites een ‘dekartellisering en democratisering’ van de politiek na om zo de zwakke en onstabiele karteldemocratie of *depoliticized democracy* in een stabielere en democratischere ‘centripetale democratie’ te doen veranderen. Deze hervormers waren het echter oneens over de richting van de politiek-bestuurlijke hervormingen.⁴⁷

In 1974 nam ook H. Daalder het veranderde politieke klimaat waar. In zijn diesrede *Politici en politisering in de Nederlandse Politiek* stelde hij dat de spelregels van de politiek – althans in retoriek – haast het tegenovergestelde waren geworden van de door Lijphart beschreven spelregels van de pacificatiepolitiek. Zou Lijphart zijn boek in 1974 hebben geschreven, dan had de titel moeten luiden ‘Ontzuiling, polarisatie en omwenteling in de Nederlandse politiek’.⁴⁸ M.P.C.M. van Schendelen zag ook dat eind jaren zestig met het groeiende verzet tegen de verzuilde samenleving en de opkomst van nieuwe elites in elke subgroep de ‘*over-arching rules of decision making*’ tegenovergesteld waren geworden aan de periode daarvoor.⁴⁹ Daarbij wees J.G.A. van Mierlo op het bijzonder feit dat weliswaar op massaniveau de tegenstellingen afnamen en de ‘politieke cultuur’ homogener werd, maar dat daarentegen de verhoudingen op eliteniveau gepolariseerd bleven en juist bemiddeld moesten worden.⁵⁰

⁴⁷ Lijphart 1968/2007, p.201-216.

⁴⁸ Daalder 1974b, p.40-41.

⁴⁹ Van Schendelen 1987, p.791.

⁵⁰ Van Mierlo 1986, p.97-119.

Ph. van Praag wees erop dat vanaf 1977 een ‘homogenisering en ontideologisering van de politieke cultuur’ plaatsvond en de polarisatie op eliteniveau afnam en de elites weer de oude spelregels van de pacificatiepolitiek weer gedeeltelijk volgden.⁵¹ Een uitzondering hierop was wellicht nog de zeer gepolariseerde kwestie over het plaatsen van kruisraketten begin jaren tachtig. Desalniettemin is het algemene beeld volgens Van Praag dat de elites in de jaren tachtig en ook negentig vooral samenwerkten.⁵² Verschillende auteurs zien het aantreden van het hervormingsgezinde kabinet-Lubbers en het Akkoord van Wassenaar in 1982 tussen werkgevers en werknemers over het uitruilen van arbeidstijdverkorting (wens werknemers) en loonmatiging (wens werkgevers) als een belangrijk kantelpunt. Volgens F. Wielenga betrof het akkoord een ‘intentieverklaring’ die ‘het einde inluidde van de tegenstellingen tussen arbeid en kapitaal’ waardoor het overleg kon plaatsvinden in een ‘klimaat van ideologische pacificatie’.⁵³ Ook A. Hemerijck en J. Visser zien – vanuit een meer beleidsmatig perspectief (hoofdstuk 9) – het jaar 1982 en als een ‘politiek keerpunt’. Ze wijzen vooral op het aantreden van de ‘no-nonsense’ hervormingscoalitie onder leiding van R.F.M. Lubbers en de beleidsveranderingen die volgden.⁵⁴ De opnieuw gecreëerde consensus na 1982 vergelijkt J. Luiten van Zanden zelfs met de naoorlogse sociaaleconomische consensus.⁵⁵ Daalder duidde in 1984 de veranderingen ook in termen van het elitegedrag, hij meende een terugkeer te herkennen naar de ‘oude spelregels van Lijphart’, maar dan in een ‘ander jasje’. Er was weer sprake van ‘zakelijke politiek’, ‘regering regeert’, ‘selectieve openbaarheid’ en ‘depolitisering’, maar nu meer als ‘technocratische flinkheid’ die met de ‘oude-regentenwijsheid’ weinig van doen had. De traditie van topperleg stond volgens hem onder druk en ‘de nieuwe flinkheid in Den Haag’ leek soms eerder aan te sturen op het ‘breken’ en ‘bruuskeren’ van de bestaande overlegstructuren’ dan op samenwerking.⁵⁶ Daalder stelde in 2002 samen met R.A. Koole dat ‘*consociationalism*’ gedefinieerd als ‘*elite cooperation*’ in een ‘*segmented society*’ na de jaren zestig en zeventig ten einde was, maar dat ‘*consensual politics*’ vanaf het midden van de jaren tachtig nog zeer kenmerkend was voor het meer homogene Nederland. Werkten de elites gedurende de verzuiling nog samen om compromissen te smeden, vanaf de jaren tachtig en vooral onder de paarse kabinetten (1994–2002) was er volgens Daalder en Koole veeleer sprake van inhoudelijke overeenstemming: ‘*compromises then, consensus now*’.⁵⁷ J.A.A. Thomassen stelt dat Nederland vanaf het midden van de jaren tachtig beter te karakteriseren is als een karteldemocratie (figuur 1).⁵⁸

⁵¹ Van Praag 2006, p.288-289.

⁵² Van Praag 2006, p.288.

⁵³ Wielenga 2010, p.288-289.

⁵⁴ Hemerijck & Visser 2004, p.128-129.

⁵⁵ Luiten van Zanden 1997, p.230-231.

⁵⁶ Daalder 1995, p.98-99.

⁵⁷ Koole & Daalder 2002, p.37-41.

⁵⁸ Thomassen 2000, p.206-209.

Na 2001 en de opkomst van W.S.P. Fortuyn belandde het land in een nieuwe periode van polarisatie die volgens P. Pennings en H. Keman vergelijkbaar was met de polarisatie uit de jaren zestig en zeventig, maar dan op thema's als migratie, de integratie van etnische minderheden en het Europese integratieproces. Ze wijzen op een nieuwe set spelregels die afwijkt van de politieke spelregels van de consensuspolitiek uit de decennia daarvoor, maar die grotendeels overeenkomt met de spelregels in de jaren zestig en zeventig, zoals deze zijn beschreven door Daalder.⁵⁹

Tabel 1 *Spelregels van de politiek*

1917 tot 1967: (Lijphart, 1968/2007)	1967 tot 1977: (Daalder, 1974/1994)	1977 tot 2001: (Van Praag, 2006)	2002 tot heden: (Pennings & Keman, 2008)
1. Zakelijke politiek	Ontmaskering van de ideologie van het establishment; de noodzaak van een kritische maatschappijvisie	Zakelijke politiek	Ontmaskering van de gevestigde macht, kritiek op bureaucratie en de partijkartels
2. Verdraagzaamheid	Contestatie en conflictmodel	Verdraagzaamheid	Conflict binnen en tussen partijen over EU, etnische minderheden
3. Topconferentie	Zelfbeschikking aan de basis	Selectief topperleg	Selectief topperleg
4. Evenredigheid	Polarisatie als middel tot het vormen van een exclusieve meerderheid op basis van een eigen vast program	Evenredigheid	Polarisatie en 'simplificatie' (populisme)
5. Depolitisering	Politisering	Symbolische politisering	Politisering
6. Geheimhouding	Openbaarheid	Selectieve openbaarheid	Dominante regering probeert 'open imago' (transparantie) te creëren
7. De regering regeert	'heerschappij van de ministerraad', 'de vierde macht', 'onmacht van het parlement en dergelijke	Grote rol regeringsfracties	Centrale rol van de regeringspartij. Sterke monistische neiging

Bron: Pennings & Keman 2008, p.175.

⁵⁹ Pennings & Keman 2008, p.173-174.

2.2.2 Land van minderheden en politieke samenwerking

Tegenover dit beeld van kentering en restauratie in de politiek staat een beeld van continuïteit van het elitegedrag. In deze lezing is Nederland altijd een land van minderheden geweest en dwingt dit feit tot politieke samenwerking, zowel voor als na 1967. Een tweetal mechanismen is in de literatuur te herkennen.

Een eerste mechanisme gaat in op de aanwezigheid van een duurzame consensus-traditie op eliteniveau als gevolg van de pluriformiteit van het land. Het was vooral Daalder die wees op een ‘*persistent pluralism*’ en een traditie van compromisbereidheid die teruggaat tot de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588–1795).⁶⁰ Deze traditie kon zich vormen door de afwezigheid van een sterke eenheidsstaat die was gestoeld op een absoluut soevereiniteitsbegrip en door de sociale en politieke diversiteit in deze confederatie.⁶¹ De Nederlandse Republiek zou vanaf het begin van de Opstand in 1568 ruim twee eeuwen geen eenheidsstaat worden, zoals dat elders in Europa wel gebeurde. In politiek opzicht bleef het land een lappendeken van soevereine politieke eenheden en ook godsdienstig was het beeld veelkleurig.⁶² Deze pluriformiteit was een constante waarmee de politieke elites werden geconfronteerd. Er ontstond hierdoor een elitetraditie van ‘schikken en plooiën tussen autonome politieke eenheden’.⁶³ De politiek in de Republiek was ‘vol persuasie’ en besluiten werden pas genomen na ‘gemeen advyse ende consent’.⁶⁴ Een bestendige en duurzame politieke cultuur ontstond waar ‘overstemmen’ geen alternatief was voor ‘overeenstemming’.⁶⁵ Niet de wil van een enkeling of een eenvoudige meerderheid gold als eis van goed bestuur, maar het geven en nemen in allerlei colleges om tot gezamenlijke besluiten te komen was de norm.⁶⁶

In de periode van 1795 tot 1813 werd onder Franse invloed een eenheidsstaat gevestigd, maar dit centraliseringsproces hief volgens Daalder de ‘oude-republikeinse

⁶⁰ Daalder 1989a, p.38; Daalder 1989b, p.3,12.

⁶¹ De afwezigheid van een sterke eenheidsstaat in Nederland was volgens Daalder mede het gevolg van een intellectuele traditie die zich moeilijk verhiel met absolutistische tradities als de Duitse leer van de staatssoevereiniteit, het *Droit Divine* dat in Frankrijk opgang deed en noties van de ‘ondeelbare volkssoevereiniteit’ zoals dat bij Rousseau terugkeerde. Meer typerend voor de Nederlandse traditie was een teruggrijpen op de geschiedenis en het natuurrecht ter verankering van allerlei voorrechten. Typerend was hier volgens Daalder het denken van J. Althusius (1557–1638). Althusius zag een goede staat als een staat dat van onderaf was opgebouwd met een nauw omschreven overdracht van bevoegdheden naar ‘hogere’ organen van ‘confederatieve samenstelling (*consociationes*)’. Een dergelijke politieke filosofie zocht meer aansluiting bij Aristoteles (384–322 v.Chr.) en Montesquieu (1689–1755) en het idee van een gemengde staatsvorm waarin elementen van de monarchie, aristocratie en democratie worden betrokken: staatsopvattingen die meer uitgaan van een ‘sociale machtsbalancerings’ tussen bevolkingsgroepen en standen dan van machtsconcentratie. (Daalder 1995, p.146-150; Daalder 1974a, p.616-617.)

⁶² Daalder 1981/1990, p.40-47.

⁶³ Daalder 1995, p.149.

⁶⁴ Daalder 1995, p.149.

⁶⁵ Daalder 1995, p.149.

⁶⁶ Daalder 1995, p.146-150; Daalder 1974a, p.616-617.

veelheid' en de consensuele politieke besluitvormingscultuur niet direct op.⁶⁷ Daalder onderbouwde de doorzettende pluriformiteit na de Franse tijd door te wijzen op enkele continuïteiten en veranderingen.

Zo werd Nederland tot zeker in de 20^{ste} eeuw nog gekenmerkt door een relatief zwakke nationale overheid.⁶⁸ De centrale bureaucratie bevond zich na 1813 nog in een 'embryonale staat'⁶⁹ en tevens zouden de verhoudingen tussen de nationale overheid en de lokale overheden nog lang worden bepaald door noties uit de tijd van de Republiek en behielden de lagere overheden veelal hun autonomie.⁷⁰ Verder stelt Daalder dat het centraliseringsproces geleidelijk de aard van de politieke tegenstellingen deed veranderen. Niet langer stonden regionale en stedelijke belangentegenstellingen centraal, maar werden politiek-ideologische vraagstukken over democratisering, de mate van staatsinterventie en over godsdienst de nationale arena ingetrokken.⁷¹ Die levensbeschouwelijke pluriformiteit van het land zou, nadat alle religieuze groepen na 1795 gelijke rechten kregen, geprononceerder naar voren komen. Dit uitte zich onder meer in een geleidelijke verzuiling van de samenleving waardoor er steeds hechtere netwerken van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag werden gevormd.⁷² Dit proces van verzuiling liet de bestaande patronen van elitesamenwerking ongemoeid, ook omdat de nieuwe verzuilde elites uit vergelijkbare kringen kwamen als de oude elites en er een vorm van socialisering plaatsvond zodat nieuwkomers de 'traditionele modi van besluitvorming' overnamen.⁷³ In zekere zin zou men kunnen stellen dat de zuilen in een geleidelijk proces de provincies vervingen.⁷⁴ Pluriformiteit bleef na het einde van de Republiek, gedurende de gehele 19^{de} eeuw en daarna een constante. Dit verklaart ook het consensuele elitegedrag rond de Pacificatie van 1917 dat volgens Daalder beter te begrijpen is als een uitvloeisel van een duurzame 'regententraditie' dan uit het ad-hoc optreden van Lijpharts politieke elites: 'Hang naar autonomie en accommodatie tussen een veelheid van politiek actoren vormden een oud-vaderlandse erfenis, lang voordat zij opnieuw als 'spelregels' werden onderscheiden in de pacificatiedemocratie.'⁷⁵

De Nederlandse politieke elites, 'de regenten', waren zich dus altijd bewust van de noodzaak om verstandig om te gaan met politieke, sociale en religieuze tegenstel-

⁶⁷ Daalder 1966, p.194-196; Daalder 1987/1990, p.64.

⁶⁸ Daalder 1987/1990, p.74.

⁶⁹ Daalder 1981/1990, p.192-193.

⁷⁰ Daalder 1987/1990, p.73-74.

⁷¹ Daalder 1966, p.188-189, 194-196.

⁷² Daalder 1989a, p.38-40.

⁷³ Daalder 1989/2011, p.241-242.

⁷⁴ Andeweg & Irwin 2014, p.45.

⁷⁵ Daalder 1995, p.180.

lingen.⁷⁶ In deze lezing van Daalder is er sprake van een duurzame en geïnstitutionaliseerde besluitvormingscultuur op eliteniveau. Dit sluit aan bij de benadering van het neo-institutionalisme en dan in het bijzonder de historisch-institutionele variant daarvan.⁷⁷ Culturele praktijken, regels en normatieve opvattingen worden in deze benadering gezien als relatief duurzame gedragspatronen. Politieke actoren volgen deze regels en normen, omdat deze voor hen vanzelfsprekend zijn en omdat men deze als rechtvaardig en legitiem beschouwt.⁷⁸ Het neo-institutionalisme veronderstelt lange periodes van stabiliteit, terwijl de verandering van informele instituties of gedragsregelmaat slechts geleidelijk zal plaatsvinden of in een korte tijd als gevolg van zogenaamde ‘*critical junctures of radical change*’.⁷⁹ Die ‘*junctures*’ zijn momenten die de legitimiteit van de bestaande regels en normen doen aantasten waardoor een nieuwe gedragsregelmaat dominant kan worden.

Het is goed denkbaar dat de sociaal-culturele en politieke veranderingen rond 1967 zo’n kritiek moment zijn geweest, maar het is evenzeer denkbaar dat gebezigde retoriek bij een luidruchtig deel van de Nederlandse politiek niet correspondeerde met het feitelijke elitegedrag rondom de belangrijker politieke kwesties en dat de conflictbeslechting nog altijd liep volgens de spelregels van de pacificatiepolitiek.

Een tweede mechanisme gaat minder uit van een historisch gegroeide elitecultuur, maar het wijst vooral op de politieke machtsverhoudingen. Het Nederlandse partijstelsel kenmerkt zich door de afwezigheid van een politieke partij die de absolute meerderheid heeft. Dit is allereerst een gevolg van de pluriformiteit van

⁷⁶ Naast de nuancering die Daalder aanbrengt ten aanzien van Lijpharts *self-denying prophecy* en het ad-hoc prudente handelen van de politieke elites in de jaren tien van de twintigste eeuw heeft Daalders uitleg nog een andere relevante implicatie. Daalder ontkoppelt namelijk de relatie die Lijphart legt tussen de pacificatiepolitiek (*consociational democracy*) en een specifieke uitingsvorm van pluriformiteit, namelijk de verzuiling. De door Daalder beschreven elitetradities komen hierdoor meer los te staan van de specifieke verschijningsvorm van pluriformiteit. En op basis daarvan kan men stellen dat zowel de politiek-geografische veelheid van de Republiek als de politiek-sociale pluriformiteit van de verzuiling van Nederland een land van minderheden maakten waarin de politieke elites genoodzaakt waren om samen te werken, tegenstellingen te bemiddelen en compromissen te sluiten.

⁷⁷ Het oude institutionalisme legt de focus op de formele politieke instituties zoals het kiesstelsel of het staatsrecht. Het neo-institutionalisme legt daarentegen de focus op het politieke gedrag binnen die instituties. Het kent verschillende variaties. De belangrijkste zijn het *rational-choice* institutionalisme en het historisch institutionalisme. Het centrale onderscheid tussen de twee benaderingen is dat de eerste variant veel meer deductief van karakter is en de tweede meer inductief. Bij het *rational-choice institutionalism* poogt men het gedrag van politieke actoren te begrijpen vanuit vooraf gegeven axioma’s, zoals de aanname dat politieke actoren hun macht willen maximaliseren. Het historisch-institutionalisme poogt vanuit de empirie tot algemenere uitspraken te komen over het gedrag van de politieke actoren. Het handelen van actoren wordt in deze benadering niet alleen begrepen als een strategisch handelen om het eigen belang te maximaliseren, maar ook als gepast gedrag (*‘logic of appropriateness’*) binnen een specifieke historische en sociale context waarbinnen bepaalde praktijken, handelingen en normen (*‘frames of reference, moral templates, normative orientations’*) meer worden gewaardeerd dan andere. (Bell 2002, p.363-380; Thelen 1999; March & Olsen 2008.)

⁷⁸ March & Olsen 2008, p.5-12.

⁷⁹ March & Olsen 2008, p.12; Zie ook Capoccia & Kelemen 2007, p.343-348.

de samenleving, maar vooral ook door de institutionele inrichting van het politieke bestel. Het bijzonder evenredige Nederlandse kiesstelsel maakt het haast onmogelijk dat een partij de meerderheid van de zetels in het parlement verkrijgt. In de context waarin geen enkele partij zelfs maar kan hopen op een parlementaire meerderheid is het voor partijen redelijk om samen te werken en het compromis te zoeken. Alleen als een politieke partij de absolute meerderheid verovert, zal in deze lezing een majoritaire politiek dominant kunnen worden.⁸⁰

Koole wijst dan ook op de onvermijdelijkheid van politieke samenwerking in een land van politieke minderheden⁸¹ Ook volgens H.M.Th.D. Ten Napel was het karakter van de Nederlandse politiek tot zeker het midden van de jaren negentig consensusgericht gebleven. Het partijsysteem had volgens Ten Napel na 1967 wel verandering ondergaan, maar dat betrof vooral een relatieve verandering in relatie tot het belang van de traditionele scheidslijnen in de Nederlandse politiek (religie en sociale klasse) en de oprichting van partijen als D'66 en het CDA. Zijn algemene conclusie over de naoorlogs periode tot circa 1995 is dat het partijsysteem ondanks de veranderingen een hoge mate van bestendigheid heeft laten zien.⁸² In 1999 kwam R.B. Andeweg tot een vergelijkbare conclusie als Koole en Ten Napel. Ondanks de toegenomen electorale volatiliteit en politieke strijd rondom verkiezingen was volgens hem de neiging om compromissen te sluiten en de 'sacrosancte' positie van het proportionaliteitsbeginsel in de Nederlandse politiek nog onverdund aanwezig.⁸³

Ook Lijphart was tot een vergelijkbaar oordeel gekomen. In een artikel uit 1989 keek hij terug op de gebeurtenissen in de jaren na 1967 en zette hij vraagtekens bij zijn eerdere beschouwingen. Om verschillende redenen was hij sceptisch geworden. De veranderingen waren voor Nederlandse verhoudingen weliswaar groot, maar in vergelijking met andere landen was het allemaal toch vrij onbeduidend geweest.⁸⁴ Tevens bekritiseerde hij de impliciete veronderstelling dat grote veranderingen op het sociale niveau ook een grote verandering in democratietype tot gevolg zou

⁸⁰ Andeweg (1999, p.130-133); Koole (1995, p.39-44) verwijst ook naar dit mechanisme als hij de politieke machtsverhoudingen in het interbellum beschrijft. Destijds was er in de Nederlandse politiek een duidelijk 'godsdienstig meerderheidsblok'. Hierdoor was elitesamenwerking op religieuze vraagstukken vrijwel afwezig. Dit zou pas gaan veranderen met het belangrijker worden van de sociaaleconomische dimensie in de jaren dertig, toen eerst de vrijzinnigen en de liberalen (1933) en daarna ook de socialisten (1939) samen met de confessionele partijen regeringscoalities gingen vormen over de grenzen heen van de Antithese.

⁸¹ Koole 1995, p.38.

⁸² Ten Napel 1999, p.180-182.

⁸³ Andeweg 1999, p.132.

⁸⁴ P. Mair kwam tot een vergelijkbare conclusie. De Nederlandse politiek vergeleek hij met andere Europese landen over de periode 1967-1988 en concludeerde vervolgens dat het karakter van de Nederlandse politiek niet substantieel was veranderd. Alleen de relatieve positie in vergelijking tot andere landen was veranderd, maar dat kwam volgens Mair vooral doordat andere landen meer consensueel waren geworden. (Mair 1994, p.120-121.)

hebben. Alleen bij een echte politieke revolutie was dat denkbaar. Onafhankelijk bewijs van veranderingen in de democratische structuur en procedures was nodig.⁸⁵ Daarvoor gebruikte Lijphart niet de viervoudige typologie (figuur 1) en de spelregels van de pacificatiepolitiek om het elitegedrag te duiden, maar de conceptuele tegenstelling tussen consensus- en meerderheidsdemocratie die hij had uitgewerkt voor een systematische (internationale) vergelijking van democratieën.⁸⁶

De meerderheidsdemocratie kenmerkt zich door een sterke concentratie en centralisatie van de macht in een enkele partij of politiek lichaam, terwijl in een consensusdemocratie de macht wordt gedeeld met meerdere partijen en verspreid is over meerdere instituties.⁸⁷ De mate van machtsconcentratie onderzocht Lijphart door te kijken naar het percentage smalle-basiskabinetten, de kabinetsduur, het aantal effectieve partijen en conflictdimensies en de mate van proportionaliteit van het kiesstelsel. Om de machtscentralisatie te meten keek hij naar het percentage van de totale belastinginkomsten dat de centrale overheid int, de formele machtsverhouding tussen de kamers en de flexibiliteit van de constitutie.⁸⁸ Op deze variabelen verschillen de meerderheids- en consensusdemocratie van elkaar en werden twee periodes (1946–1967 en 1967–1988) met elkaar vergeleken om de veranderingen te kunnen meten. In de mate van machtscentralisatie was in Nederland voor en na 1967 geen verschil te zien. Wat betreft de spreiding van de macht was het enige grote verschil dat na 1967 er beduidend meer smalle-basiskabinetten waren. Deze uitkomsten brachten Lijphart tot de conclusie dat de Nederlandse politiek hoogstens marginaal was opgeschoven richting het meerderheidsstelsel en er eigenlijk ‘geen revolutie’ had plaatsgevonden: *‘The politics of accommodation did not undergo a complete metamorphosis into its very opposite.’*⁸⁹

De onuitgesproken vooronderstelling lijkt bij de beschouwingen van Andeweg, Koole, Ten Napel en de ‘latere’ Lijphart te zijn: dat de voor Nederland kenmerkende elitesamenwerking in sterke mate wordt bepaald door de formele instituties van de consensusdemocratie en de structurele elementen in het partijsysteem met meerdere partijen en conflictdimensies.⁹⁰ Allen stellen dat Nederland altijd een land van sociale en politieke minderheden is geweest en dat dit gegeven de politieke elites dwingt tot samenwerking. Daalder legt daarbij meer de nadruk op de sociale pluri-

⁸⁵ Lijphart 1989, p.139-141.

⁸⁶ Lijphart komt in 1984 met de studie *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* waarin hij 21 landen met elkaar vergelijkt op het soort democratie. In 1999 herhaalt hij deze studie in *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*, maar nu met meer landen en in 2012 volgt een tweede bijgewerkte editie van deze studie.

⁸⁷ Lijphart 1989, p.142-143.

⁸⁸ Lijphart 1989, p.142-144.

⁸⁹ Lijphart 1989, p.151.

⁹⁰ Hoogenboom 1995, p.344.

formiteit, terwijl Koole, Ten Napel en Andeweg vooral wijzen op de partijpolitieke machtsverhoudingen en het feit dat geen enkele partij nog de meerderheid heeft verkregen. Door het ontbreken van echt grote politiek-bestuurlijke hervormingen, die het karakter van het politieke bestel hebben veranderd, is vanuit het beeld van Nederland als een land van minderheden te verwachten dat de consensuspolitiek ook na 1967 dominant is geweest.⁹¹

2.2.3 Consensuspolitiek en politieke kwesties

De hierboven behandelde studies gaven een indicatie van het elitegedrag na 1967. Deze studie poogt meer inzicht te geven in de juistheid van deze beelden en de continuïteit van het consensuele elitegedrag door te kijken naar de besluitvorming over concrete kwesties. Het is immers denkbaar dat bij bepaalde onderwerpen de spelregels van de consensuspolitiek wel toepasbaar zijn, maar dat op andersoortige kwesties de politieke elites gepolariseerd raken, de spelregels niet volgen en het niet lukt om een compromis te vinden.

In de literatuur over consensusdemocratie en *consociationalism* is voor deze problematiek relatief weinig aandacht geweest.⁹² Over het algemeen wordt in de literatuur geen kwalitatief onderscheid gemaakt tussen sociale, economische, etnische, religieuze, linguïstische of regionale kwesties.⁹³ Andeweg en G.A. Irwin geven desalniettemin in hun inleiding op het Nederlandse politiek en bestuur *Governance and politics of the Netherlands* aan dat bij sommige kwesties een compromis lastiger te bereiken is. Zij wijzen erop dat politieke elites in Nederland verschillende strategieën hebben indien ze geconfronteerd worden met politiek gevoelige kwesties. Dergelijke kwesties kunnen een grote druk op de nationale politiek leggen. Een mogelijke strategie om de strijd hierover te vermijden, zoals rond het loonbeleid, is om de beleidsverantwoordelijkheid ervoor te verplaatsen van het nationale niveau naar corporatistische en/of (zuilgebonden) maatschappelijke organisaties. Biedt 'functionele decentralisatie' geen uitweg, dan kunnen kwesties nog worden beslecht door het toepassen van de proportionaliteitsregel zodat het debat niet langer gaat over de inhoud maar over de verdeling van middelen. Decentralisatie en proportionaliteit hebben echter hun grenzen. Bij zwart-wit kwesties als abortus of dekolonisatie zijn deze spelregels volgens Andeweg en Irwin niet goed toepasbaar. In de Nederlandse politiek worden dergelijke kwesties over het algemeen vermeden, uitgesteld of gedepoliteerd, omdat besluiten daarover tot duidelijke winnaars en verliezers leiden en daarmee het consensusmodel van besluitvorming onder druk

⁹¹ Andeweg 1989.

⁹² Zowel J. Steiner als Lijphart hebben al decennia geleden bepleit om bij de studie naar *consociationalism* niet alleen te kijken naar de kenmerken van politieke systemen, maar ook naar concrete politieke kwesties en het elitegedrag. (Steiner 1981, p.348; Lijphart 1981, p.359.)

⁹³ Daalder 1974a, p.613-615.

zetten. Besluiteloosheid krijgt dan de voorkeur boven het beslechten van gevoelige kwesties per meerderheid van de stemmen.⁹⁴

Bestudeert men de literatuur over de politieke besluitvorming over vooral religieus-ethische kwesties, zoals abortus provocatus, dan komt in verschillende beschouwingen naar voren dat het buitengewoon lastig is, zo niet onmogelijk, om een inhoudelijk compromis te sluiten.⁹⁵ Het gaat hier dan over ethische kwesties die raken aan diepe levensbeschouwelijke – en dus ook religieuze – opvattingen over zedelijkheid, seksualiteit, huwelijk en over leven en dood. Het zijn vaak ‘zwart-wit’ kwesties, je bent voor of tegen en er is niet een duidelijke middenpositie waarop partijen elkaar kunnen vinden.⁹⁶ De dichotome aard van het vraagstuk gecombineerd met het principiële karakter ervan maken het zoeken naar een compromis moeilijker. Politici stuiten, ongeacht een tolerante en zakelijke grondhouding, op conflicterende levensbeschouwelijke visies en diepgewortelde overtuigingen. Het karakter of de aard van dergelijke religieus-ethische kwesties lijkt anders te zijn dan bijvoorbeeld sociaaleconomische kwesties. Deze kwesties zijn wellicht het beste te vergelijken met een dichotome variabele zonder een duidelijke middenpositie. Consensusgerichtheid, politieke samenwerking en compromisbereidheid worden dan bij uitstek op de proef gesteld. Daarentegen zouden sociaaleconomische kwesties minder problematisch voor de consensuspolitiek moeten zijn. Partijen kunnen immers makkelijker een compromis smeden door te schuiven in hun positie, een procentje erbij of eraf onderhandelen, om zo ergens in het midden uit te komen. Sociaaleconomische kwesties lijken dus minder dichotoom van karakter te zijn en zijn beter te vergelijken met een continue variabele. De veronderstelling van deze studie is daarom dat consensuspolitiek bij economische belangentegenstellingen eenvoudiger zou moeten zijn dan bij religieus-ethische kwesties.

Er lijken dus twee soorten politieke kwesties te zijn: kwesties die voortkomen uit (materiële) belangentegenstellingen én kwesties die ontspruiten uit conflicterende (immateriële) levensbeschouwelijke visies. Economische kwesties zijn vaak belangentegenstellingen en religieus-ethische kwesties zijn overwegend levensbeschouwelijk van aard.⁹⁷ Enige nuanceringen zijn toch gepast. Achter sociaaleconomische kwesties kunnen fundamentele ideologische en levensbeschouwelijke tegenstellingen schuilgaan. Denk in dezen aan de ideologisch geladen strijd tussen communisten

⁹⁴ Andeweg & Irwin 2014, p.41-43.

⁹⁵ Carter 1991; Law 1992; George 1997; George 1999; Wertheimer 1999; May 2005.

⁹⁶ Steiner stelt in dezen dat bijvoorbeeld de proportionaliteitsregel niet bij elke kwestie kan worden toegepast, omdat niet elk beleidsvraagstuk is te reduceren tot kwantificeerbare eenheden. (Steiner 1971, p.63.) Andeweg geeft ook het voorbeeld dat ‘decentralisatie of autonomie’ niet toepasbaar is bij een conflict over de economische ordening van een land: een socialistische subgroep kan immers niet de vrijheid krijgen om zelf over de nationale productiemiddelen te beschikken. (Andeweg 2000, p.523.)

⁹⁷ Kinning 2009 p.240-242.

en vrije marktideologen over de economische ordening van een land. Tegelijkertijd worden politieke posities in sociaaleconomische kwesties vaak ook ingegeven door diepe levensbeschouwelijke overtuigingen, de opbouw van het socialezekerheidsstelsel in twintigste eeuw is bijvoorbeeld niet los te zien van het 'christelijk-sociale denken' in protestantse en rooms-katholieke kringen.⁹⁸

Daarbij blijft het evenwel de verwachting van deze studie dat religieus-ethische kwesties over het algemeen méér dan sociaaleconomische kwesties de consensuspolitiek in een land problematiseren.

⁹⁸ Buijs 2009, p.68-101.

3 Onderzoeksopzet

Deze studie is erop gericht om de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw te karakteriseren. Dit wordt gedaan door het politieke elitegedrag bij enkele van de centrale politieke kwesties in deze periode te beschrijven en te analyseren. Deze studie sluit hiermee aan bij de benadering van Lijphart, die stelde dat de spelregels van de pacificatiepolitiek waren af te leiden uit politieke crises en spanningen.⁹⁹ In paragraaf 3.1 volgt de casusselectie en in paragraaf 3.2 worden de politieke spelregels beschreven die gebruikt zullen worden voor de analyse van de besluitvorming.

3.1 Casusselectie

De politieke kwesties in deze studie zijn uitsluitend geselecteerd om een goede spreiding over de verschillende periodes en over de verschillende conflictdimensies te bewerkstelligen (paragraaf 3.1.1). Het karakter of de uitkomst van de besluitvorming noch de compromisbereidheid van de politieke elites in de gekozen kwesties speelde bij deze selectie een rol. Daarmee wordt gepoogd een goed beeld te krijgen van zowel de continuïteiten en veranderingen in het elitegedrag door de tijd heen en van de verschillen in de besluitvorming tussen de soorten kwesties. Het politieke elitegedrag wordt inzichtelijk gemaakt door het analyseren van parlementaire debatten (paragraaf 3.1.2) over enkele van grote kwesties in de Nederlandse politiek in de tweede helft van de twintigste eeuw (paragraaf 3.1.3).

3.1.1 Dominante conflictdimensies

In paragraaf 2.2.1 zijn op basis van de literatuur drie periodes onderscheiden: de periode van 1945 tot circa 1967 toen de pacificatiepolitiek op haar hoogtepunt was, een periode van politieke polarisatie vanaf circa 1967 tot 1982 en de periode daarna tot circa 2002 waarbij er sprake was van een restauratie van de consensuspolitiek.

Het 'lange jaar 2002' met de opkomst en moord op Fortuyn vormt het eindpunt van deze studie vanwege het doorbreken van een – althans in de Nederlandse context – nieuwe 'sociaal-culturele conflictdimensie' met andersoortige kwesties die het 'oude' partijstelsel deed destabiliseren.¹⁰⁰ Debet aan die veranderingen in het

⁹⁹ Lijphart 1968/2007, p.116.

¹⁰⁰ Electorale schommelingen zijn niet nieuw en het element van de 'electorale volatiliteit' maakt op zichzelf de verkiezingen van 2002 niet uniek, maar wel bijzonder. In het verleden waren bij de Tweede Kamerverkiezingen vaker electorale verschuivingen te zien, zoals in 1967 toen de confessionele partijen hun parlementaire meerderheid verloren en in 1994 toen vooral het CDA (en in minder mate de PvdA) stevig verloor en vervolgens buiten de regeringscoalitie bleef. De verkiezingen van 1967 en 1994 lijken toch vooral momenten te zijn waarbij de machtsverhoudingen binnen het 'oude' partijstelsel verschoven van de confessionele naar de seculiere partijen, maar

partijsysteem is volgens H. Kriesi het proces van ‘globalisering en denationalisatie’.¹⁰¹ Dit proces ziet hij als een ‘critical juncture’ die tot een ingrijpende transformatie leidt van de partijssystemen in heel West-Europa.¹⁰² Het globaliseringsproces schept een nieuwe structurele scheidslijn in de samenleving tussen ‘winnaars’ en ‘verliezers’ van de globalisering.¹⁰³ Dit werkt vervolgens door in de structuur van de partijcompetitie en het op de agenda komen van nieuwe kwesties van immigratie, integratie, nationale identiteit, Europese integratie tot vrijhandel. In de Nederlandse context waren het vooral de nieuwe rechts-populistische partijen – eerst de Lijst Pim Fortuyn (LPF) en later de Partij voor de Vrijheid (PVV) – die na 2002 het partijsysteem ‘destabiliseerden’.¹⁰⁴

Het meenemen van de periode na 2002 zou dus dwingen tot het bestuderen van allerlei ‘nieuwe’ en andersoortige kwesties om daarmee de mate van consensuspolitiek te kunnen bepalen. Niet onproblematisch is daarbij dat de positiebepaling van de verschillende partijen binnen de politieke families op deze nieuwe kwesties (vooralsnog) minder eenduidig is: de nieuwe scheidslijnen lopen tussen de oude en nieuwe partijen, maar ook dwars door de ‘traditionele’ partijen heen. Doordat de initiële posities op de ‘sociaal-culturele conflictdimensie’ van de verschillende partijen minder duidelijk zijn, wordt het lastiger om goed zicht te krijgen op het proces van consensusvorming. Een proces dat niet alleen over een enkel wetsontwerp en debat gaat, maar zich over jaren kan uitstrekken. Daarbij verschilt de politieke ruimte na 2002 met de periode van 1945 tot circa 2002, toen de grote partijen, die met elkaar coalities vormden, eenvoudiger te verdelen waren op basis van de twee dominante conflictdimensies: de sociaaleconomische links-rechts dimensie en de religieus-ethische progressief-conservatief dimensie.¹⁰⁵ In figuur 2 zijn de posities van de partijen in de tweede helft van de twintigste eeuw vereenvoudigd weergegeven. Kwesties op de sociaaleconomische dimensie gaan over de mate van inkomenshervreiding en de omvang van de sociale zekerheid, terwijl de religieus-ethische conflictdimensie manifest wordt in vraagstukken over onderwijsvrijheid, zondagsrust en medische ethiek.

Voor 1967 vielen de politieke tegenstellingen grotendeels samen met de tegenstellingen in de verzuilde Nederlandse samenleving.¹⁰⁶ Na 1967 vond er een proces van ontzuiling plaats en zwakten de tegenstellingen op sociaal niveau af. Hierdoor

een transformatie van het partijsysteem op het niveau van de conflictdimensies volgde toen niet. Bij de verkiezingen van 2002 gebeurde dit wel met de doorbraak van de ‘nieuwe’ culturele conflictdimensie die de competitie tussen partijen structureert. (Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2016, p.1-5, 17-20; Aarts & Thomassen 2008, p.229-231.)

¹⁰¹ Kriesi 2014, p.58.

¹⁰² Kriesi e.a. 2006, p.921.

¹⁰³ Kriesi 2014, p.61.

¹⁰⁴ Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2016, p.18-19.

¹⁰⁵ Van Wijnen 2000, p.140-142.

¹⁰⁶ Lijphart 1968/2007, p.35.

SOCIAALECONOMISCHE DIMENSIE

		<i>Herverdeling (links)</i>	<i>Neutraal (centrum, gematigd rechts)</i>	<i>Laissez-faire (rechts)</i>
RELIGIEUS-ETHISCHE DIMENSIE	<i>Niet-godsdienstig (progressief)</i>	Sociaaldemocratische partijen, radicaal linkse partijen, progressief liberale partijen (I)		Conservatief liberale partijen (III)
	<i>Godsdienstig (conservatief)</i>		Christendemocratische partijen, orthodoxchristelijke partijen (II)	

Figuur 2 *Posities politieke partijen op de dominante conflict dimensies.* Bron: Van Wijnen 2000, p.141.

verloor het ‘gestructureerde model’ van kiesgedrag met ‘sociale klasse’ en ‘religie’ als belangrijkste voorspellers langzaam zijn voorspellende waarde¹⁰⁷ en vond er een gestage ‘unfreezing’ van het partijstelsel plaats.¹⁰⁸ Dit betekende niet dat na 1967 de partijcompetitie niet langer werd bepaald door de conflict dimensies die hun oorsprong vinden in de sociologische grootheden van religie en sociale klasse. De ‘oude’ scheidslijnen hadden tot de ontwikkeling van verschillende politieke ideologieën geleid die zelfs met het minder relevant worden van de sociale scheidslijnen en de veranderende politieke machtsverhoudingen het politieke landschap zouden blijven domineren.¹⁰⁹ De politieke strijd tussen de partijen ging dus ook na de verzuiling vooral over religieus-ethische (godsdienstige) vraagstukken en sociaaleconomische herverdelingsvraagstukken.¹¹⁰ Daarom is het aannemelijk dat niet alleen in de periode voor 1967, maar ook in de decennia daarna – en dus ook na 1982 – de kwesties op de ‘oude’ conflict dimensies de meeste potentie hadden om de politieke besluitvorming onder druk te zetten.

¹⁰⁷ Het waren vooral de Tweede Kamerverkiezingen van 1967, 1994 en 2002 die dit proces blootlegden. (Irwin & Van Holsteyn 1997, p.95; Van Holsteyn & Irwin 2003, p.48, 53.)

¹⁰⁸ Nederland werd lang gezien als een prototype van een ‘frozen party system’. (Lipset & Rokkan 1967; Aarts & Thomassen 2008, p.203.)

¹⁰⁹ Aarts & Thomassen 2008, p.207-210; Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2007, p.290.

¹¹⁰ H. Pellikaan, S.L. de Lange & T. van der Meer hebben erop gewezen dat elke partijfamilie een min-of-meer coherente politieke filosofie had geformuleerd met ‘passende’ antwoorden op de kwesties die speelden op de dominante conflict dimensies. Dit werd dan versterkt doordat de belangrijkste partijen binnen de families (CDA en voorlopers, PvdA en VVD) in wisselende coalities regeerden en ‘afspraken’ maakten over de verschillende kwesties op deze dimensies. Politieke uitdagers die nieuwe onderwerpen agendeerden als democratisering (D’66) of milieu (PPR en later Groen-Links) werden uiteindelijk gedwongen om zich naar de dominante conflict dimensies te schikken. Het gevolg was dat de politiek-ideologische competitie tussen de partijen nog lang na de jaren zestig vastlag. (Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2007, p.290-298.)

Deze studie richt zich dus op de tweede helft van de twintigste eeuw, omdat er twee conflictdimensies dominant waren. Daarbij kan er worden verondersteld dat deze dimensies ook dominant waren voor en na de in de literatuur genoemde kantelpunten (1967 en 1982).

3.1.2 Parlementaire debatten

De politieke kwesties op de twee dominante conflictdimensies in de tweede helft van de twintigste eeuw worden bestudeerd aan de hand van parlementaire debatten. De Handelingen en de Kamerstukken van de Staten-Generaal zijn voor deze studie de belangrijkste bronnen. Drie redenen zijn hiervoor te geven.

Een eerste formele reden is dat de samenwerking, de consensusvorming en het sluiten van compromissen tussen de verschillende politieke partijen in laatste instantie altijd gebeuren in het samenspel tussen regering en parlement. Het feit dat een groot deel van het besluitvormingsproces plaatsvindt buiten de parlementaire arena in ambtelijke commissies, formele adviescolleges of tijdens informele overleggen tussen de verschillende fracties of tussen fractievoorzitters en bewindslieden is niet problematisch voor deze studie. De laatste en ook belangrijkste stap van de besluitvorming vindt immers altijd plaats in het parlement.¹¹¹ Als medewetgevers moeten de leden van de Staten-Generaal in het openbaar over nieuwe wetten of wetswijzigingen stemmen en vanuit hun controlerende taak zien zij toe op de uitvoering van het staande regeringsbeleid. Dit geldt evenzeer voor die kwesties waarover geen politiek conflict is en als een hamerstuk en dus zonder debat worden afgehandeld, als voor die grote principiële en politiek gevoelige kwesties waarvoor de publieke tribunes volstromen.

Een tweede inhoudelijke reden is dat de Staten-Generaal naast een formeel besluitvormingsorgaan ook kunnen worden gezien als het kristallisatiepunt van politiek-ideologische en sociaalmaatschappelijke tegenstellingen. Het vormt de arena waar de politieke elites, in deze studie de ministers, staatssecretarissen en de leden van de Tweede en Eerste Kamer, uiteindelijk in het openbaar de grote politieke kwesties uitvechten, beslechten en in dit 'belangrijkste forum der publieke opinie' verantwoording afleggen over hun keuzes.¹¹² In alle redelijkheid kan daarbij worden verwacht dat de door de Kamerleden in het parlement verwoorde standpunten doorgaans representatief zijn voor de posities van hun partij. Afwijkingen van het partijstandpunt en mogelijke compromissen en deals in coalitieverband zullen altijd van de betrokken politici enige mate van toelichting en uitleg vereisen naar de eigen

¹¹¹ Lijphart wees er al op dat van volledige beslotenheid tijdens de pacificatiepolitiek geen sprake was en dat het parlement de plaats was waar de politieke zaken in het openbaar werden behandeld. (Lijphart 1968/2007, p.124-127.)

¹¹² Lijphart 1968/2007, p.124.

partij en het electoraat. Bij de grote, meer gepolariseerde politieke kwesties, is de noodzaak hiertoe waarschijnlijk groter dan bij de dagelijkse kwesties. De verwachting is dat in de parlementaire debatten politici dan ook hun oordeel zullen vellen over het proces en de uitkomst van de politieke besluitvorming. De parlementaire behandeling zal dan duidelijk maken in hoeverre men het besluitvormingsproces rechtvaardig vond en in welke mate men de uitkomst van de besluitvorming steunde.

Voor het bestuderen van parlementaire documenten is er ten derde ook een praktische reden. Het onderzoek bestrijkt een periode van een halve eeuw en meerdere politieke kwesties. De beschikbaarheid en volledigheid van het bronnenmateriaal is een belangrijke voorwaarde voor een consistente analyse van het elitegedrag. In de te bestuderen periodes zijn alle parlementaire documenten openbaar en goed toegankelijk. Parlementaire documenten zullen de primaire bronnen zijn. Opiniestukken van politici, rapporten en visiedocumenten van politieke partijen zijn in dezen secundair. Aanvullend op de parlementaire documenten wordt wel gebruik gemaakt van secundaire literatuur over de politieke kwesties, parlementair-historische overzichtswerken, journalistieke verslagen en (auto)biografieën van politici om de kwesties in de juiste politiek-historische context te kunnen plaatsen.

Hoe in deze studie door het bestuderen van parlementaire debatten de spelregels van de politiek op het spoor kunnen worden gekomen wordt behandeld in paragraaf 3.2.3.

3.1.3 Politieke kwesties

De te bestuderen politieke kwesties zijn idealiter in ongeveer gelijke mate verdeeld over de twee conflictdimensies en de drie periodes (tabel 2, p.48). Ook is het zaak dat er enige spreiding is binnen de periodes, zodat er een completer beeld ontstaat van de gehele te bestuderen periode. Hierbij is het van belang dat de politieke elites in de Staten-Generaal over de kwestie hebben gedebatteerd. Dit kan zijn over het staande beleid, een affaire, een beleidswijziging of over nieuwe wetgeving. De voorkeur gaat echter uit naar het laatste: de wetgevingsdebatten. De gehele parlementaire behandeling kan dan worden geanalyseerd, vanaf het moment dat de kwestie op de politieke agenda belandde tot en met de stemming over het wetsvoorstel in het parlement. Daarbij is de veronderstelling dat een kwestie pas echt van politiek belang wordt als er vanuit het parlement of de regering een gevolg wordt gegeven aan het 'oplossen' van de kwestie door een wetswijziging voor te stellen. Deze laatste fase van de parlementaire behandeling kan als belangrijkste worden beschouwd, omdat hier de uitkomst van de besluitvorming duidelijk wordt en politici verantwoording af zullen leggen over het al dan niet steunen van het voorstel. Daarom worden de politieke kwesties in deze studie geordend op basis van het jaar van de afronding van de besluitvorming. De parlementaire behandeling vormt dus zowel het start- als

het eindpunt van elke analyse en moet daarmee inzicht geven in zowel het proces als de uitkomst van de besluitvorming.

Sociaaleconomische dimensie

Een van de belangrijkste onderwerpen op de sociaaleconomische dimensie is de sociale zekerheid. Het socialezekerheidsstelsel wordt wel het hart van de moderne verzorgingsstaat genoemd en is daardoor altijd een centraal aandachtspunt geweest van de sociaaleconomische politiek na 1945.¹¹³ Het is in potentie ook een bijzonder gevoelig onderwerp. De sociale zekerheid raakt namelijk aan de materiële en immateriële voorwaarden van de samenleving. Het gaat over belangrijke waarden als solidariteit, sociale rechtvaardigheid, gelijkheid en individuele ontplooiingsmogelijkheden.¹¹⁴ Tegelijkertijd vormt de sociale zekerheid een centrale pijler van een moderne democratie, doordat zij bijdraagt aan het corrigeren van ‘*market-failures*’ door het herverdelen van inkomens en sociale goederen die niet uitsluitend in de vrije markt tot stand komen.¹¹⁵ Een groot deel van de bevolking heeft direct of indirect baat bij de sociale zekerheid en de verzekering tegen risico’s als ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom.¹¹⁶ De sociale zekerheid neemt dan ook een substantieel deel van de nationale welvaart in beslag. Het heeft hierdoor grote invloed op de economische huishouding van een land. Keuzes ten aanzien van de sociale zekerheid beïnvloeden niet alleen de inkomenspositie van werklozen, arbeidsongeschikten of gepensioneerden, maar ook de loonontwikkeling, de lastendruk van burgers en bedrijven, de overheidsfinanciën en uiteindelijk ook de werkgelegenheid en de economische groei.¹¹⁷

Voor de eerste periode van circa 1945 tot 1967 zijn twee kwesties geselecteerd. De eerste kwestie gaat over de institutionele ordening van de sociale zekerheid. Het zogenaamde ordeningsdebat speelde van 1943 tot 1956.¹¹⁸ Het uitbouwen na 1945 van het stelsel van sociale zekerheid kon op een relatief breed draagvlak rekenen, maar over de wijze waarop dat moest gebeuren was er politieke strijd.¹¹⁹ In de parlementaire geschiedenis was dit het moment waarop de politieke elites – in de bijzondere naoorlogse context van de wederopbouw – een besluit moesten nemen over de inrichting van een modern sociaal zekerheidsstelsel dat in de decennia daarna verder vorm zou krijgen. De politiek was in het bijzonder verdeeld over de vraag naar het soort sociale verzekeringen (volks- versus werknemersverzekeringen) en over de rol van

¹¹³ Bannink 2004, p.51; Schuyt 1991, p.3-17.

¹¹⁴ Van der Veen 2004, p.28-30; Schuyt 1991, p.3-5.

¹¹⁵ Vgl. Thoenes 1971, p.124; Van der Veen 2004, p.36-41; Esping-Andersen 1990, p.9-12.

¹¹⁶ Bannink 2004, p.65.

¹¹⁷ Luiten van Zanden 1997, p.97-102; Kersbergen & Vis 2006, p.296-319.

¹¹⁸ Op de achtergrond van dit ordeningsdebat speelde de vraag naar de corporatistische inrichting van de economie.

¹¹⁹ Van der Veen 2004, p.33-36; Kersbergen & Vis 2006, p.301.

de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties in de uitvoering. Deze tegenstellingen keerden begin jaren vijftig vooral terug in de politieke besluitvorming over de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) die in 1952 werd aangenomen, maar nog tot zeker het midden van de jaren vijftig bleef de kwestie spelen.

Het debat over de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), die in 1966 werd aangenomen, is de tweede kwestie voor deze periode. De wet staat symbool voor de snelle uitbouw van de sociale zekerheid tegen de achtergrond van een economische hoogconjunctuur en de inzetende sociaal-culturele veranderingen van 'de jaren zestig'. In ongeveer twee decennia na 1945 werd het bouwwerk van de sociale zekerheid vrijwel voltooid. In het debat over de WAO werden keuzes gemaakt over het karakter van de sociale zekerheid, dat in deze jaren verschoof van een verzekering tegen professionele risico's naar sociale risico's. Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel zou mede hierdoor één van de meest genereuze stelsels van Europa worden.¹²⁰

Voor de periode van 1967 tot 1982 is gekozen voor de parlementaire behandeling van de Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) waarover men in 1975 debatteerde. De AAW moest het gebouw van de sociale zekerheid voltooiën. Het betrof de laatste grote sociale verzekering die werd ingevoerd. De AAW was evenals de WAO een verzekering die een belangrijk deel van de bevolking zou verzekeren. Naast een substantieel deel van het nationaal inkomen waren er ook grote (electorale) belangen mee gemoeid. De behandeling van de AAW vond, anders dan eerdere grote sociale wetgevingsdebatten, plaats tegen de achtergrond van een economische laagconjunctuur.

De hervorming van de sociale zekerheid komt in de periode na 1982 prominent op de politieke agenda te staan. Het genereuze socialezekerheidsstelsel stuitte steeds meer op zijn economische grenzen en een periode van verbouwing op verbouwing volgde die tot zeker het begin van de nieuwe eeuw zou duren. De belangrijkste en meest ingrijpende hervormingsvoorstellen betroffen de Stelselherziening (1982–1986) en de Wet Terugdringing Beroep Arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet TBA) (1991–1993). In deze debatten stonden twee vraagstukken centraal: die van de directe betaalbaarheid van de sociale zekerheid en die over de beheersbaarheid van het aantal uitkeringsgerechtigden en dan met name het aantal arbeidsongeschikten.¹²¹

¹²⁰ Bannink 2004, p.59-60; Kersbergen & Vis 2006, p.308-309.

¹²¹ Bannink 2004, p.69-75.

Tabel 2 *Casusselectie per conflictdimensie en periode*

Conflictdimensies	1945–1966	1967–1981	1982–2002
Sociaaleconomisch	OSV (1949–1952) WAO (1963–1966)	AAW (1973–1976)	Stelselherziening (1982–1986) Wet TBA (1991–1993)
Religieus-ethisch	Crematiewetgeving (1949–1955)	Abortuswetgeving (1965–1982)	Euthanasiewetgeving (1973–2002)

Religieus-ethische dimensie

Het is opvallend dat in de decennia voor 1967 relatief weinig religieus-ethische kwesties op de politieke agenda stonden.¹²² In 1953 was er enige strijd over de wijziging van de Zondagswet en enkele jaren later volgde in 1955 een debat over de wijziging van de Crematiewet. Er is er wel op gewezen dat deze vraagstukken illustratief zijn voor de consensuele besluitvorming in die jaren en dat de kwesties volgens de spelregels van de pacificatiepolitiek werden beslecht.¹²³ De vraag is of dit daadwerkelijk het geval is geweest. Uiteindelijk zijn het twee vergelijkbare ethische kwesties, maar is er voor gekozen om het crematiedebat te bestuderen, omdat deze kwestie, evenals de geselecteerde kwesties na 1967, gaat over een vraagstuk op het grensvlak van leven en dood.

Na 1967 stonden op de religieus-ethische dimensie namelijk twee klassieke ethische kwesties prominent op de politieke agenda: abortus provocatus en actieve euthanasie. Deze medisch-ethische kwesties over de grenzen van leven en dood zijn in potentie bijzonder politiek gevoelig. Ze gaan over de diepste vragen rondom het menselijke bestaan en raken aan fundamentele waarden als menselijke waardigheid, beschermwaardigheid van het leven en het zelfbeschikkingsrecht. De verwachting is dat bij deze thematiek de diepere politieke en levensbeschouwelijke tegenstellingen tussen de partijen versterkt naar voren zullen komen en daardoor een grote uitdaging vormen voor de consensuspolitiek. Vanaf het midden van de jaren zestig belandden achtereenvolgens eerst abortus (1965–1982) en daarna geleidelijk eutha-

¹²² Het aantal religieus-ethische kwesties in de naoorlogse decennia is relatief klein in vergelijking met de jaren tussen de twee oorlogen en de jaren van de paarse kabinetten (1994–2002). In het interbellum waren er verschillende kwesties, o.a. over crematie (1919–1920), de Staatsloterij (1920), de Bioscoopwet (1924–1926), het debat over de vaccinatiewetgeving (1927) de goedkeuring van de statuten Nieuw-Malthusiaanse Bond (NMB) in 1927 en de initiatiefwet winkeltijden in 1933. Gedurende de acht paarse jaren werden verschillende ethische wetsvoorstellen aangenomen waaronder de: Winkeltijdenwet (1996), de Wet openstelling huwelijk (homohuwelijk) (2000) en een wijziging van de euthanasiewetgeving (2001).

¹²³ Ramakers 1998, p.33-52.

nasie (1976–2002) op de politieke agenda. Vanuit het kabinet en het parlement kwamen meerdere wetsvoorstellen en volgden verschillende wetgevingsdebatten.

Er is gekozen voor het analyseren van een overzichtelijk aantal politieke kwesties, omdat voor een goed inzicht in het karakter van de besluitvorming enige context gewenst is. De geselecteerde kwesties geven vanzelfsprekend geen totaalbeeld van de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur. Zij kunnen echter wel belangrijke aanwijzingen geven over de mate van consensuspolitiek. Als abortus, euthanasie of de hervorming van de sociale zekerheid niet op consensuele wijze zijn beslecht, dan is het immers bijzonder lastig vol te houden dat de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur in tweede helft van de twintigste eeuw onverkort valt te scharen onder het consensusmodel van besluitvorming, zelfs indien andere vraagstukken rondom oorlog en vrede, milieu of dekolonisatie en allerlei andere sociaaleconomische kwesties wel op consensuele wijze zijn beslecht.

3.2 Politieke spelregels

De ‘spelregels van de politiek’ in deze studie vormen, evenals bij Lijphart, het instrument om het gedrag van de politieke elites te analyseren. Om scherp te krijgen waar deze studie precies naar kijkt worden in paragraaf 3.2.1 de politieke spelregels gedefinieerd en geplaatst binnen het geheel van het geschreven en ongeschreven staatsrecht en politieke conventies, die zowel de verhouding tussen de regering en het parlement als het gedrag van de politieke elites vormgeven. Vervolgens wordt het verschil in het soort politieke spelregels in paragraaf 3.2.2 gerelateerd aan de twee aan elkaar tegengestelde democratie-opvattingen. Daarna wordt in paragraaf 3.2.3 een analysekader van consensus- en meerderheidsregels opgesteld voor de analyse van de parlementaire debatten.

3.2.1 Staatsrecht, conventies en politieke spelregels

Volgens Lijphart behoren de spelregels tot de ‘*role culture*’ van de politieke elites en niet tot de ‘*mass culture*’ van de bevolking. Tijdens de verzuiling rustten de spelregels van de pacificatiepolitiek dan ook niet op een brede nationale consensus over hoe de politieke besluitvorming vorm moest krijgen. Voor Lijphart bestaan de spelregels van de politiek uit ‘algemene houdingen en instellingen ten aanzien van de politiek en uit regels omtrent de werkwijze in de politieke besluitvorming’. Het betreffen volgens hem dus *geen* formele, wettelijk voorgeschreven of vastgestelde regels, zoals het constitutioneel recht.¹²⁴ Deze politieke spelregels dient men niet te verwarren met het ongeschreven staatsrecht dat samen met het geschreven staatsrecht voor een belangrijk deel de werking en ordening van het Nederlandse politieke bestel bepaalt.

¹²⁴ Lijphart 1968/2007, p.116.

Verschillende auteurs wijzen dan ook op een categorie tussen het constitutionele recht en de politieke praktijk. Onder deze tussenlaag worden allerlei ‘conventies’ geschaard: van sociale gewoontes, fatsoensnormen, geïnternaliseerde gedragspatronen, stelregels, tradities en gebruiken, parlementaire mores, symbolisch geladen rituelen, informele afspraken, procedure- en benoemingsregels tot machtspolitieke gedragsregels die het gedrag van de politieke elites en de verhouding tussen politieke instituties vormgeven.¹²⁵ De spelregels van de politiek zouden aan deze lijst toegevoegd kunnen worden. Een gemene deler van al deze concepten is dat ze een politieke cultuur proberen te beschrijven die naast het staatsrecht medebepalend is voor de politieke besluitvorming.¹²⁶ De veelheid aan concepten maakt het er niet overzichtelijker op. C. Hoetink komt met een nuttige categorisering door onderscheid te maken tussen culturele, constitutionele en politieke conventies die allemaal het gedrag van politieke elites structureren.¹²⁷

Culturele conventies zijn minder van belang voor de werking van de politieke besluitvorming, maar wel voor de legitimiteit van politieke instituties.¹²⁸ Onder culturele conventies zijn allerlei hoffelijkheidsregels in het parlementaire verkeer te scharen zoals het spreken via de Kamervoorzitter of verschillende parlementaire fatsoensregels, zoals de regel dat ministers en staatssecretarissen niet de parlements-vloer mogen betreden.¹²⁹

Constitutionele conventies zijn van een andere orde. Het waren vooral L.F.M. Verhey en voor hem J.Th.J. van den Berg die wezen op het bestaan van conventies die het gedrag van politieke instituties, zoals de regering, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, reguleren.¹³⁰ Dergelijke constitutionele conventies behoren niet tot het staatsrecht, maar ze zijn wel van belang voor het staatsrecht omdat ze invulling geven aan het constitutionele kader en in samenhang met dat kader worden ontwikkeld.¹³¹ Constitutionele conventies zijn volgens Verhey vooral van belang vanwege hun ordende werking, waardoor het politieke proces soepeler verloopt, en ter bescherming van minderheden, omdat zij ertoe bijdragen dat minderen gehoord worden.¹³² Echter, het probleem bij

¹²⁵ Lijphart 1968/2007, p.116-130; Bellekom 1995, p.183-201; Van den Berg 1990; Van den Berg 2016, p.41-49; Verhey 2014; Geertjes & Verhey 2016.

¹²⁶ Hoetink 2016, p.15.

¹²⁷ Hoetink 2016, p.25-27, zie ook Hoetink 2018, p.16-20.

¹²⁸ Te Velde 2016, p.29-40; Geertjes & Verhey 2016, p.145.

¹²⁹ Hoetink 2016, p.25-27.

¹³⁰ Verhey en Bellekom hebben het in dezen over conventies, terwijl Van den Berg vooral de vergelijkbare term stelregels gebruikt: ‘normen van politieke moraal en van staatsrecht’. (Van den Berg 1990; Bellekom 1995; Verhey 2014.) Het is in de discussie over conventies het wachten waard op de nog te publiceren dissertatie over constitutionele conventies van G.J.A. Geertjes die waarschijnlijk zal verschijnen onder de titel *Staatsrecht en conventie. Een studie naar de samenhang tussen geschreven en ongeschreven regels in de Nederlandse constitutie*.

¹³¹ Geertjes & Verhey 2016, p.9.

¹³² Verhey 2014, p.8.

dit laatste is volgens Verhey, dat als louter de machtsverhoudingen bepalend zijn, en niet ook allerlei conventies, de kans groot is dat minderheden niet gehoord zullen worden.¹³³ Een belangrijke maatstaf voor een constitutionele conventie is voor Verhey dat deze inpasbaar moet zijn in het ‘constitutionele recht’ en ‘moet beantwoorden aan de constitutionele logica.’¹³⁴ Voorbeelden van constitutionele conventies zijn volgens Verhey de terughoudende opstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer¹³⁵, de ondertekening van wetten door de Koning en de groeiende parlementaire invloed op de kabinetsformatie, die ook geleid heeft tot een ander formatieproces.¹³⁶

Politieke conventies zijn feitelijk synoniem aan de spelregels van de politiek zoals Lijphart deze gebruikt. Het centrale onderscheid tussen constitutionele conventies en politieke conventies is dat de eerste vooral gaan over de verhouding tussen de politieke instituties en een aanvulling vormen op het staatsrecht, terwijl politieke conventies of spelregels van de politiek gaan over de onderlinge verhouding tussen de politieke elites en partijen en hun houding ten opzichte van de politieke besluitvorming. Spelregels gaan dus primair over het gedrag van de politieke elites.

Dit sluit aan bij de omschrijving van Th.L. Bellekom, die evenals Lijphart met een relatief ruime omschrijving komt van wat de spelregels kunnen zijn. Hij ziet deze als ‘politieke fatsoensnormen, morele conventies, parlementaire praktijk of gedragsregelmaat.’¹³⁷ Een engere omschrijving komt van Van den Berg. Voor hem zijn spelregels van de politiek vergelijkbaar met ‘wetmatigheden’, zoals we die kennen uit de ‘speltheorie’, die worden bepaald door de bestaande machtsverhoudingen.¹³⁸ Politici bepalen dus of een spelregel wordt gevolgd of dat men ervan afwijkt. Veranderen de politieke machtsverhoudingen, dan kunnen ook de spelregels veranderen. Spelregels moeten volgens Van den Berg dan ook niet normatief worden geïnterpreteerd. Het zijn voor hem geen informele normen.¹³⁹ Dit zou betekenen dat als er een simpele meerderheid is op een bepaalde kwestie, deze meerderheid uiteindelijk bepalend zal zijn, de macht van het getal gaat dan voor de macht van de moraal.

¹³³ Verhey 2014, p.8-9.

¹³⁴ Verhey 2014, p.7; Hoetink wijst erop dat, indien dit laatste punt van Verhey juist is, constitutionele conventies niet louter bepaald worden door politieke machtsverhoudingen, maar ook door een objectiverend oordeel van staatsrechtgeleerden. (2016, p.25.)

¹³⁵ De conventie is dat de senatoren wetsvoorstellen primair beoordelen op de rechtmatigheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en alleen om zwaarwegende kwaliteitsgronden een wetsvoorstel zullen afwijzen. Doublures van de meer politieke wetgevingsdebatten moeten immers worden voorkomen en daarom ligt het primaat van de besluitvorming bij de Tweede Kamer. Dit wordt gemotiveerd doordat de Eerste Kamer in de Grondwet als tweede in volgorde wordt genoemd, getrapt wordt gekozen en minder bevoegdheden heeft. (Verhey 2014, p.15-17.) Ook Van den Berg erkent deze conventie, maar stelt tevens de vraag wat precies die terughoudendheid inhoudt. (Van den Berg 2016, p.47.)

¹³⁶ Verhey 2014, p.7, 11-12.

¹³⁷ Bellekom 1995, p.192.

¹³⁸ Van den Berg 1990, p.6; Van den Berg 2016, p.43.

¹³⁹ Van den Berg 2016, p.43.

De dominante set van spelregels lijkt dus mede te worden bepaald door de politieke machtsverhoudingen, alleen het is de vraag in hoeverre er sprake is van een dwingende wetmatigheid. In een democratie kunnen de politieke elites immers besluiten de simpele machtsverhoudingen *niet* leidend te laten zijn, maar bepaalde normatieve overwegingen – zoals het belang van de minderheid – mee te nemen in de besluitvorming. Politieke spelregels zouden daarom weleens meer voluntaristisch bepaald kunnen zijn dan veelal wordt voorgesteld. De politieke elites kunnen er immers voor kiezen om tegen de bestaande machtsverhoudingen in te gaan en niet de macht van het getal leidend te laten zijn of ze kunnen ervoor kiezen om zich te schikken naar de gegeven machtsverhoudingen en welbewust een simpele meerderheid na te streven.

3.2.2 Politieke besluitvormingsregels per democratiemodel

Twee soorten ‘politieke conventies’ of ‘spelregels van de politiek’ zou men kunnen onderscheiden: consensusregels en meerderheidsregels. Het zijn informele besluitvormingsregels, die corresponderen met twee tegengestelde democratieopvattingen, die teruggaan op de vraag door wie en op welke wijze in een democratie besluiten worden genomen. Is dit de meerderheid plus één (aggregatief model) of dient er zoveel mogelijk overeenstemming te zijn tussen de burgers (integratief model).¹⁴⁰ De omgang met pluriformiteit en de vraag hoe politieke elites (potentieel) conflictueuze tegenstellingen moeten beslechten is een oude politieke vraag.¹⁴¹ In elke staat is er sprake van zowel dissensus als consensus: het volk – en in het verlengde daarvan de politieke elites – is namelijk nimmer één geheel. Mocht een dergelijke utopie van absolute eensgezindheid ooit worden verwezenlijkt, dan wordt elke vorm van politieke besluitvorming overbodig. Door die pluriformiteit zijn binnen elke politieke gemeenschap centrifugale krachten aan het werk, maar welke tegenstelling dominant is, hoe diep de tegenstellingen zijn¹⁴² en hoe de politieke elites deze trachten te overbruggen, verschilt per tijd en plaats.¹⁴³ Pluriformiteit is daarmee een voorwaarde voor politiek.¹⁴⁴

Dit leidt tot een puzzel: een zekere diversiteit aan opvattingen is de *‘lifeblood of democracy’*, maar tegelijkertijd kan een te veel aan diversiteit leiden tot verdeeldheid over de politieke koers en daarmee vormt het ook een mogelijke bedreiging voor de politieke stabiliteit en de sociale vrede.¹⁴⁵ De geschiedenis geeft dan ook vele voor-

¹⁴⁰ Hendriks 2008, p.41.

¹⁴¹ Lijphart 2012, p.1-3; Thomassen,1992, p.57.

¹⁴² Ook Lijphart ziet zowel de mate van homogeniteit en heterogeniteit als die van politieke samenwerking en competitie als continue variabelen. (Lijphart 1969a, p.224.)

¹⁴³ Thomassen 1992, p.57.

¹⁴⁴ Arendt 1958/1998, p.7; Van Gunsteren 1992, p.20-21.

¹⁴⁵ Andeweg 2000, p.509.

beelden van klassenstrijd, religieuze twisten, botsende economische belangen en de onderdrukking van religieuze en etnische groepen. Zeker twee politieke vraagstukken vloeien voort uit deze puzzel. De eerste gaat over de grenzen van de pluriformiteit en over de vraag in hoeverre de inwoners van een staat iets gemeenschappelijks moeten hebben.¹⁴⁶ Hoe groot moet het minimum aan homogeniteit zijn en waar liggen de grenzen van de heterogeniteit van de samenleving? Liggen deze twee uitersten dicht bij elkaar of ver uit elkaar? Hoeveel verscheidenheid en sociale tegenstellingen kan een politieke eenheid verduren? Wat voor een soort consensus is vereist? Wanneer dreigt het gevaar van tweedracht, revolutie en politieke ontbinding?¹⁴⁷ Deze studie gaat niet direct hierover, maar over een tweede vraagstuk dat in het verlengde ligt van het eerste en gaat over de vraag naar de politieke omgang in een democratie met pluriformiteit. Wat doet de politiek als er een verschil van mening is over de politieke koers? Hoe geeft men dan de besluitvorming vorm? Wat zijn dan de formele en informele besluitvormingsregels waarlangs men het politieke spel speelt? Streeft men in de besluitvorming de kleinst mogelijke meerderheid na of een zo groot mogelijke meerderheid? En hoe gaat de meerderheid om met de minderheid en hoe beteugelt men het gevaar van de heerschappij van de meerderheid?

De omgang met deze spanning tussen meerderheid en minderheid valt samen met twee democratieopvattingen die elk een eigen politieke besluitvormingslogica kennen.

De eerste opvatting is die van het meerderheidsmodel van politieke besluitvorming of *populistic democracy* zoals R.A. Dahl het aanduidt.¹⁴⁸ In deze democratieopvatting is de meerderheidsregel – de helft plus één – voldoende legitiem. Op basis van de gelijkheid van eenieder telt namelijk elke stem even zwaar en als een minderheid een besluit zou kunnen tegenhouden, dan zou dat betekenen dat haar stem zwaarder weegt. Dit wordt vanuit deze democratieopvatting als bijzonder ondemocratisch beschouwd, omdat hiermee de gelijkheid tussen de politieke leden wordt opgeheven. De enige besluitvormingsregel die de politieke gelijkheid van burgers garandeert is daarom de meerderheidsregel. In beginsel heeft de meerderheid in het meerderheidsmodel de volledige soevereiniteit.

Hiertegenover staat een tweede opvatting die meer samenvalt met het consensus-model van politieke besluitvorming. Dit is volgens Dahl de zogenaamde republikeinse of madisoniaanse democratieopvatting die probeert een oplossing te vinden voor het gevaar dat in een democratie de meerderheid heerst over de minderheid. Meerderheidstirannie ligt altijd op de loer als in de politiek deelbelangen gaan

¹⁴⁶ Aristoteles 2008, *The politics*, II, 1260b; Rawls 1987, p.1-25.

¹⁴⁷ Lijphart 1968/2007, p.169.

¹⁴⁸ Dahl 1956/2006, p.34-62.

domineren en dan vooral het deelbelang van de meerderheid. Het meerderheidsbelang heeft immers in de democratie een natuurlijk overwicht. Dit is een oud politiek probleem.¹⁴⁹

De logica van deze democratie-opvattingen kan zijn weerslag krijgen in allerlei formele politieke instituties, zoals Lijpharts onderscheid tussen consensus- en meerderheidsdemocratieën.¹⁵⁰ Een institutionele inrichting in de geest van het consensusmodel tempert de spanning tussen de wil van de meerderheid en de rechten van een minderheid.¹⁵¹ Het is echter de vraag of deze politieke instituties de spanning geheel doen oplossen en of ze dus afdoende zijn als antwoord op het vraagstuk van de heerschappij van de meerderheid. Dahl stelt van niet en hij onderscheidt naast een formele categorie van constitutionele begrenzingsen nog twee informele begrenzingsen: ethische en culturele begrenzingsen op het sociale niveau en geïnternaliseerde begrenzingsen – geweten en sociale vorming – op het individuele niveau.¹⁵²

¹⁴⁹ Aristoteles stelt al in de *Politica* dat in een staatsvorm, waarin de meerderheid regeert, het gevaar dreigt dat de armen over de rijken gaan heersen. De aanwezigheid van een brede middenklasse – de groep tussen de rijken en armen – is voor Aristoteles een belangrijk antidotum voor het probleem van de heerschappij van de arme meerderheid, maar tevens vormt het een buffer voor de alleenheerschappij van een rijke oligarchische minderheid. Een middenklasse bevordert de politieke stabiliteit doordat deze middengroep de ene keer met de armen en de andere keer met de rijken meestemt. (Aristoteles 2008, *The politics* IV, 1295b-1296a.) In *The Federalist Papers* nr. 10 waarschuwt J. Madison (1751–1836) voor iets vergelijkbaars, namelijk dat de bezitloze klasse over de bezittende klasse gaat heersen. Madison zocht een oplossing voor het probleem van de meerderheidstirannie in een compromis tussen de macht van de meerderheid en die van minderheid. Enerzijds vond hij dat op basis van de gelijke verdeling van macht de besluitvorming diende te gaan volgens de meerderheidsregel. Anderzijds was het noodzakelijk om een politiek systeem te creëren dat de rechtvaardigheid zou hooghouden en de vrijheden van minderheden zou beschermen tegenover ‘*the superior of interested and overbearing majority*’. Om het gevaar van dergelijke meerderheidsfacties te temperen had Madison veel aandacht voor het belang van schaalgrootte en voor politieke instituties als machtscheiding, machtsdeling, federalisme, representatieve democratie en een tweekamerstelsel. Allemaal instituties die eisen en beperkingen stellen aan het handelen van de meerderheid. (Hamilton, Madison, Jay 1788/2004, nr.10; Cohen de Lara 2012, p.90.) Bij Madison was meerderheidstirannie vooral een politiek probleem. Ook bijvoorbeeld De Tocqueville heeft het over de tirannie van de meerderheid, maar bij hem is het vooral ook een sociaal-cultureel probleem. Hij heeft het eerder over de ‘tirannie van de uniformiteit’, een verstikkend conformisme. (Horwitz 1966, p.301.)

¹⁵⁰ Lijphart onderscheidt op basis van tien institutionele kenmerken de consensus- en meerderheidsdemocratie. Deze democratiemodellen verschillen in de mate dat de macht wordt geconcentreerd en gecentraliseerd. Belangrijke criteria zijn o.a.: machtsconcentratie in één partij versus machtsdeling in brede coalities; tweepartijstelsel versus meerp partijstelsel; disproportioneel kiesstelsel versus proportioneel kiesstelsel; bestuurlijke centralisatie versus decentralisatie; eenkamerstelsel versus bicameralisme. (Lijphart 1999, p.3-4.)

¹⁵¹ In alle moderne democratieën zijn institutionele arrangementen te herkennen die erop gericht zijn om de rechten van de minderheid te beschermen tegen de wil van de meerderheid. Ook de zogenaamde meerderheidsdemocratie kent net als de consensusdemocratie allerlei *checks and balances* vooral ook in de werking van het kiesstelsel. Zo wordt weliswaar door het kiesstelsel de macht sterk geconcentreerd en gecentraliseerd, maar de ‘trias politica’ wordt niet opgeheven en vooral die samengebalde macht kan met verkiezingen ook snel weer worden ontnomen. Bij ontevredenheid bij het electoraat is een duidelijke wisseling van de macht mogelijk, waardoor de pendule in een korte tijd de andere kant op kan slingeren. (Hendriks 2006, p.66-68.) Meerderheden kunnen elkaar dus snel afwisselen. Heerschappij van een meerderheid wordt zo ondervangen: ‘*today’s losers will be tomorrow’s winners*’. (Lustick 1997, p.92.)

¹⁵² Dahl 1956/2006, p.36.

In een democratie is het wellicht een nobel streven dat de meerderheid bij voorkeur zo groot mogelijk is. Dit geldt des te meer bij belangrijke en controversiële kwesties, maar de meerderheid op zichzelf is afdoende voor een legitiem besluit, omdat anders een minderheid zou regeren. Elke minderheidsregel, waarbij een minderheid kleiner dan 50% beslissend is, zou vanuit democratisch oogpunt en het gelijkheidsbeginsel in ieder geval inferieur zijn aan de meerderheidsregel.¹⁵³ Een erg hoge drempel in de besluitvorming wordt daarentegen weer opgelegd wanneer men uitgaat van unanimiteit (volledige consensus). Besluiten vallen dan pas als iedereen instemt. Dit is wellicht een ideale uitkomst, maar het betekent ook dat elke politicus vetorecht krijgt en de besluitvorming kan blokkeren. Dit betreft niet een soort doorzettingsmacht om besluiten te forceren, maar het is een stem om de *status quo* te kunnen handhaven. Hieraan kleven praktische bezwaren. Door de eis van unanimiteit zal de besluitvorming waarschijnlijk bijzonder traag verlopen met mogelijk zeer hoge ‘transactiekosten’ tot gevolg. Bovendien is het vanuit democratisch oogpunt bezwaarlijk als een enkeling bijzonder veel macht krijgt toebedeeld.¹⁵⁴ In feite krijgt bij het afwijken van de meerderheidsregel altijd een minderheid een vetopositie. Bij de ‘unanimiteitsregel’ zal die minderheid een enkeling kunnen zijn en bij elke andere gekwalificeerde meerderheidsregel is het een groep.¹⁵⁵

De meerderheidsregel lijkt in een democratie ten opzichte van de ‘unanimiteitsregel’ en de minderheidsregel als enige legitieme besluitvormingsregel over te blijven. Alleen vanuit rechtsstatelijke overwegingen en het perspectief van de bescherming van de rechten van minderheden is de meerderheidsregel problematisch.¹⁵⁶ Veel landen waaronder ook Nederland kennen daarom verzwaarde procedures voor het wijzigen van de grondwet om daarmee belangrijke grondrechten en/of de politiek-institutionele inrichting van een land te beschermen tegen eenvoudige meerderheidsbesluiten.

Een mogelijk alternatief voor de ‘simpele’ meerderheidsregel die de positie van de minderheid in ogenschouw neemt is de consensusregel. Dit is geen formele regel zoals de meerderheidsregel (50% plus één) of een verzwaarde meerderheidsregel (minimaal 60%, 75% of 90% plus één of unanimiteit). Het is een ongeschreven informele aanvulling op de meerderheidsregel. De regel impliceert vooral een streven om de aanwezige dissensus in een proces van overleg, uitruil en wederzijdse

¹⁵³ Lijphart 1977, p.28; Thomassen 1992, p.57.

¹⁵⁴ Een ander bezwaar vanuit democratisch perspectief is dat bij het streven naar unanimiteit de neiging aanwezig is om de afwijkende stem als problematisch te ervaren. Het unanimiteitsstreven keert zich dan tegen de ‘tegenstem’, terwijl een goede democratie juist afhankelijk is van een tegengeluid en niet in de laatste plaats als een *check* op de meerderheid. (Zie ook Rosanvallon 2012, p.93-122.)

¹⁵⁵ Thomassen 1991, p.23.

¹⁵⁶ Thomassen 1991, p.23-24.

overtuiging zoveel als mogelijk op te heffen. Het ideaal vanuit de consensusregel is om te luisteren naar en rekening te houden met alle verschillende politieke standpunten om zodoende zoveel als mogelijk mensen op één lijn te krijgen.¹⁵⁷ Algehele consensus – unanimititeit – blijft dikwijls onhaalbaar, de tegenstellingen tussen de politieke posities zijn te groot en zijn nimmer volledig weg te masseren. Daarom is het slechts een pragmatische oplossing dat in een democratie de meerderheid beslist volgens de meerderheidsregel. De eis om zoveel mogelijk ‘consensus’ te smeden geldt vooral bij zwaarwegende en principiële vraagstukken. Een eenvoudige meerderheid daarentegen is afdoende bij dagelijkse en minder zwaarwegende zaken, kortom bij normale politiek.¹⁵⁸ De meerderheid blijft bij de consensusregel dus slechts een minimale eis in de besluitvorming. Bij een te strikte toepassing van de meerderheidsregel duikt immers een bekend politiek probleem op, namelijk het gevaar van de heerschappij van de meerderheid over de minderheid.

Vanuit de dichotomie tussen consensus- en meerderheidsdemocratie zijn dus drie soorten besluitvormingsregels te onderscheiden: de meerderheidsregel en daartegenover de consensusregel en de unanimitieitsregel, die als een bijzondere variant van de consensusregel kan worden gezien. Alle drie veronderstellen meerderheidsbesluiten, minimaal 50% plus één bij de meerderheidsregel tot de 100% instemming bij de unanimitieitsregel. De consensusregel ligt in kwantitatieve zin daar ergens tussenin. Alleen de regel impliceert meer dan slechts een cijfermatige verhoging. De consensusregel is namelijk primair gericht op de kwaliteit van de besluitvorming en dan met name op het meenemen van de belangen en voorkeuren van de minderheid.

3.2.3 Politieke spelregels in het parlementaire debat

De Nederlandse pacificatiepolitiek van circa 1917 tot 1967 is een voorbeeld van een periode waarin de consensusregels dominant zouden zijn geweest. De spelregels van Lijpharts pacificatiepolitiek vormen in deze studie samen met de politieke theoretische uiteenzetting over besluitvormingsregels het uitgangspunt voor de analyse van het elitegedrag in de hiernavolgende hoofdstukken. De functie van deze paragraaf is om inzichtelijk te maken waarnaar deze studie precies kijkt om de politieke besluitvorming te kunnen karakteriseren aan de hand van de politieke spelregels (consensus- en meerderheidsregels). In het algemeen zal deze studie kijken naar acties en opvattingen van bewindslieden en parlementsleden en hun

¹⁵⁷ Lijphart 2012, p.1-2.

¹⁵⁸ Een veel genoemd voorbeeld van een informele en ongeschreven regel zou te zien zijn bij de besluitvorming over de inzet van Nederlandse militairen bij internationale militaire (vredes)missies of bij militaire interventies. De ongeschreven politieke regel zou dan zijn dat het kabinet pas bij brede parlementaire steun een definitief besluit neemt over militaire inzet. In de literatuur ontbreekt het echter nog aan een empirische onderbouwing van deze ‘consensuele spelregel’.

argumenten en motivaties die zij in het parlementaire debat geven voor hun politieke handelen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de deelnemers aan de debatten niet direct verwijzen naar de spelregels van de politiek, maar hun gedrag zal indicatief zijn voor de dominantie van de consensus- of meerderheidspolitiek.

De consensusregels vormen een kwalitatieve aanvulling op de meerderheidsregel, hierdoor ontbreekt het aan een duidelijke kwantitatieve maat voor het classificeren van consensuele besluiten. Daarbij dient wel te worden geconstateerd, dat consensuspolitiek een besluitvorming impliceert die leidt tot een besluit dat niet primair wordt gedictieerd door de meerderheidsopvatting. Op het niveau van de concrete politieke kwesties gaat het dan niet slechts om een kwantitatieve verbreding van de parlementaire steun voor een bepaald wetsvoorstel. Het bepalende element is dat een wetsvoorstel een compromis is tussen de meerderheid en de minderheid. In een dergelijk compromis zal naast de meerderheidspositie, ook in enige mate de opvattingen van een substantiële minderheid moeten doorklinken. Het komen tot een dergelijk besluit veronderstelt een consensuele houding en het volgen van een bepaalde set van politieke spelregels, zoals een zekere plooibaarheid om niet te sterk vast te houden aan de eigen standpunten en de bereidheid om gezamenlijk in een geleidelijk proces van schikken en plooiën een compromis te vinden.

Voor een goede analyse en karakterisering van de politieke besluitvorming kijkt deze studie per kwestie naar een aantal relevante aspecten zoals: de initiële posities van de partijen, de veranderingen in de standpunten gedurende de besluitvorming, de mate van polarisatie tussen de partijen en of zich op een kwestie reeds politieke meerderheden hebben gevormd. Ook van belang is om te kijken naar hoe de tegenstellingen op een kwestie de politiek verdelen: lopen deze dwars door de coalitie of vallen de tegenstellingen samen met de tegenstelling tussen coalitie en oppositie. In de empirische hoofdstukken zullen per kwestie gedetailleerde beschrijvingen volgen van het besluitvormingsproces. Een beschrijving van het politieke debat volgt, waarin het gehele proces vanaf het moment dat de kwestie op de politieke agenda komt tot en met de parlementaire behandeling en uiteindelijk de stemming over het wetsvoorstel wordt beschreven. Dit wordt gedaan om subtiliteiten, plotwendingen, positieveranderingen, attitudes en bijzondere acties van de politici te kunnen duiden. Het gaat hier dus om gedrag dat wijst op bepaalde politieke spelregels die indicatief zijn voor het karakter van de besluitvormingscultuur.

Om in de debatten dit gedrag op te sporen zijn de spelregels van Lijpharts pacificatiepolitiek (paragraaf 2.1) nog te algemeen geformuleerd. Er is een vertaalslag nodig om de verhouding tussen de spelregels duidelijker te maken en om concreet te maken welke acties en handelingen indicatief zijn voor een bepaalde spelregel. Hieruit volgt een dichotomie van consensus- en meerderheidsregels. De consensusregels liggen in het verlengde van de spelregels van de pacificatiepolitiek en de

meerderheidsregels zijn opgesteld in contrast met deze consensusregels. Gezamenlijk vormen zij het analysekader van deze studie (bijlage 1). In de komende twee paragrafen wordt dit verder uiteengezet.

3.2.3.1 *Spelregels van de consensuspolitiek*

De eerste en centrale spelregel van de consensuspolitiek is de regel van de *pragmatische verdraagzaamheid*. Dit is de regel die zich uit in de aanvaarding van de levensbeschouwelijke pluriformiteit. Dit feit leidt tot een besluitvormingsproces dat is gericht op samenwerking, het sluiten van compromissen en het rekening houden met de belangen van minderheden. In de debatten is het volgen van deze regel op verschillende manieren te herkennen. Allereerst in een begripvolle attitude en respectvolle toonzetting jegens andersdenkenden en hun politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen. Verschillen kunnen weliswaar worden benoemd, maar zeer negatieve, kritische en polariserende opmerkingen over andere politici of levensbeschouwelijke en ideologische standpunten worden vermeden. Een tweede indicator gaat over de verbreding van de besluitvorming en de mate dat de meerderheid gedurende de besluitvorming de minderheid betreft – ook buiten het parlementaire debat – bij de besluitvorming. Dit betrekken van de minderheid bij de besluitvorming uit zich onder meer in de mate dat commissies naar expertise en vooral levensbeschouwing en/of politieke kleur breed zijn samengesteld. Een derde indicator is de mate dat de ‘vetopositie’ van één van de coalitiepartijen ten opzichte van een parlementaire meerderheid wordt erkend als legitiem en niet wordt betwist als ondemocratisch. Een vierde en laatste aanwijzing is dat politici bij een gebrek aan een brede parlementaire overeenstemming naar mogelijkheden zoeken om het finale besluit over de kwestie uit te stellen.

De spelregel van de *zakelijkheid* hangt sterk samen met twee andere spelregels, *depolitisering* en *evenredigheid*, die kunnen worden gezien als manieren om een zakelijke politiek vorm te geven. *Zakelijkheid* uit zich vooral in de mate dat politieke ideologische aspecten van een kwestie vermijden en fundamentele tegenstellingen op een dossier nuanceren om daarmee de dagelijkse politiek niet in gevaar te brengen. Dit veronderstelt ook een welwillendheid en een mate van plooibaarheid om ‘oude posities’ te verlaten om daarmee een bijdrage te leveren aan een breder gedragen compromis.

Het volgen van de regel van de *depolitisering* is op drie manieren terug te zien in de besluitvorming. Allereerst in de mate dat politici een deelaspect uitlichten en de kwestie reduceren tot primair een economisch, juridisch, medisch, rekenkundig of anderszins ‘beperkt’ vraagstuk om daarmee de kwestie van zijn politieke geladenheid te ontdoen waardoor het makkelijker kan worden beslecht. Een tweede indicator is het verschuiven van de verantwoordelijkheid vanuit de politiek naar belangengroepen, beroepsgroepen, andere bestuurslagen of de rechterlijke macht,

waardoor de druk op de besluitvorming in het centrum wordt ontlast. Ten derde wijst het instellen van allerlei advies- en staatscommissies en de consultatie van experts en belangengroepen op een vorm van *depolitisering*. De kwestie wordt daarmee zowel uitgesteld als op een minder politiek niveau neergelegd om daarmee de besluitvorming in het politieke centrum verder te ontlasten.

Evenredigheid is te zien als een bijzondere variant van de depolitiseringsregel en gaat over de mate dat in het debat de strijd niet gaat over de doelen en fundamentele tegenstellingen, maar over de verdeling van financiële middelen en politieke en ambtelijke posities.

Regering regeert is de regel dat het kabinet leidend is in de besluitvorming. De spelregel *topoverleg* is een verbijzondering van de *regering regeert*-regel en *geheimhouding* is te zien als een voorwaarde voor het volgen van deze regel. De *regering regeert*-regel is te herkennen in de mate dat het parlement het kabinet een zekere eigenstandige en autonome positie toekent. Een indicator daarbij is de mate dat het initiatief voor nieuwe wetgeving wordt overgelaten aan het kabinet en het proces van consensusvorming niet vanuit het parlement door vooral de coalitiefracties, maar ook de oppositiepartijen, wordt verstoord. Het parlement stelt zich niet activistisch op en is terughoudend in het gebruik van het ‘parlementaire wapenarsenaal’, zoals het interpellatierecht en het initiatief- en amendementsrecht. Gevoelige kwesties worden hierdoor niet vanuit het parlement geagendeerd en gepolitiseerd. Eventuele botsingen poogt men verder te voorkomen door debatten tijdelijk te schorsen, het besluit over lastige (deel-)aspecten van een kwestie uit te stellen en de leden van het parlement geven – uit een zekere hoffelijkheid – het kabinet alle ruimte om een compromis te smeden.

De regel van het *topoverleg* is de regel dat gevoelige kwesties op het allerhoogste politieke niveau worden afgehandeld. Hoe belangrijker de kwestie, des te hoger zal het niveau zijn waarop een oplossing gevonden moet worden. De gewichtigste besluiten worden dan in kleine kring door de meest invloedrijke politici genomen. Belangrijk aspect daarbij is dat alle grote partijen direct of indirect bij het overleg worden betrokken. Lijphart gebruikt voor deze regel de term ‘topconferentie’. Hij relateert deze regel vooral aan het eliteoverleg voorafgaand aan de Pacificatie van 1917 en allerlei geïnstitutionaliseerde overleggen als seniorenconventen en kernkabinetten.¹⁵⁹ In deze studie wordt de wat algemenere term *topoverleg* gebruikt, omdat de verwachting is dat dit overleg tussen de elites niet noodzakelijkerwijs formele vormen aan zal nemen.

De regel van de *geheimhouding* gaat over de noodzaak dat het proces van consensusvorming in enige beslotenheid moet plaatsvinden om te slagen. De parlementaire behandeling dient nadrukkelijk de laatste fase van de besluitvorming te zijn en

¹⁵⁹ Lijphart 1968/2007, p.119-120.

onderhandelingen over een compromisbesluit vinden deels in de pre-parlementaire fase plaats in de beslotenheid van commissies en overlegorganen. Deze beslotenheid is in het parlementaire debat uiteraard niet direct te herkennen, maar de mogelijkheid hiervan veronderstelt wel een mate van terughoudendheid van de leden van het parlement om het proces van consensusvorming – dat deels in die beslotenheid plaatsvindt – niet te verstoren door vragen te stellen aan het kabinet, in hun spreektijd uitgebreid aandacht te besteden aan het onderwerp of zelf initiatieven te ontplooiën van moties tot initiatiefwetsvoorstellen om de kwesties te agenderen en te regelen. Ook is het denkbaar dat in het afsluitende parlementaire debat over een wetsvoorstel er wordt gewezen op het besluitvormingsproces in de pre-parlementaire fase doordat de leidende politici – gedwongen of uit eigen beweging – verantwoording afleggen over het gehele besluitvormingsproces.

De spelregel *regering regeert* impliceert dus evenals de spelregels van de *geheimhouding* en het *topoverleg* een terughoudende opstelling van het parlement. De regering moet immers regeren, zonder dat het (top)overleg tussen de partijen te veel in de openbaarheid wordt gebracht en de consensusvorming wordt bedreigd.

3.2.3.2 *Spelregels van de meerderheidspolitiek*

Meerderheidspolitiek is te herkennen aan een set spelregels die corresponderen met de logica van de meerderheidsdemocratie en het tegenbeeld vormen van de spelregels van de consensuspolitiek.

Beleidsmaximalisatie is de belangrijkste spelregel van de meerderheidspolitiek en is het axioma van waaruit alle andere regels zijn te deduceren. Het is de regel dat politieke actoren hun ideologische preferenties en beleidsstandpunten zo onverdund mogelijk willen laten doorwerken in de nationale wet- en regelgeving. Evenals bij de coalitievorming streven partijen bij de besluitvorming over concrete kwesties een smalle basis na en wordt zo min mogelijk de standpunten van andere partijen meegenomen. In de besluitvorming streeft men geen integratie van de belangen en opvattingen van de minderheid na. Een eenvoudige parlementaire meerderheid is voldoende, ook bij die kwesties die bij een minderheid bijzonder gevoelig liggen. Eventuele politieke samenwerking in een coalitieverband mag dan ook nimmer de doorwerking van een parlementaire meerderheid belemmeren. Rapporten, oordelen en uitspraken van allerlei ‘ad-hoc’ commissies mogen vanuit deze regel nimmer de doorwerking van de parlementaire meerderheid in de weg staan. En indien een partij, die op een bepaalde kwestie een minderheidspositie inneemt, deelneemt aan een coalitie dan wordt het volharden in hun veto als bijzonder ondemocratisch beschouwd en sterk afgekeurd. Onnodige vertraging van de besluitvorming door het instellen van commissies, de consultatie van experts of het uitstellen van de besluitvorming om een bredere consensus te smeden wordt afgewezen als een onrechtvaardige belemmering van de meerderheid.

De spelregels van de *polarisatie*, *politisering* en *disproportionaliteit* vloeien voort uit de spelregel van de *beleidsmaximalisatie*. De *polarisatie*-regel is in het debat te herkennen als politici ideologische aspecten en fundamentele tegenstellingen tussen de partijen sterk benadrukken. De standpunten van de andere worden daarbij sterk bekritiseerd en een ‘bestrijding’ – contestatie – van andermans politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen volgt. Dit aanscherpen van politieke tegenstellingen heeft als doel om simpele meerderheden te vormen. Politiek leiders houden stevig vast aan de eigen ideologische positie en zijn weinig inschikkelijk. Een politiek gericht op compromissen wordt geproblematiseerd, omdat het de eigen posities te zeer doet verwateren.

De spelregel van de *politisering* komt in het debat naar voren als met name parlementsleden (potentieel) politiek gevoelige kwesties agenderen en proberen deze in het politieke domein te brengen. De politiek dient vanuit deze houding immers leidend te zijn in het beslechten van sociaal-maatschappelijke en economische kwesties en dit dient niet over te worden gelaten aan experts of de directe belangen- en/of beroepsgroepen. Politici moeten immers tegenstellingen blootleggen, verschillen uitlichten en het debat hierover aangaan om uiteindelijk ook tot een besluit komen.

Disproportionaliteit is de regel dat de besluitvorming moet leiden tot een zo sterk mogelijke doorwerking van de parlementaire meerderheid in de verdeling van de middelen (financiën, politieke en ambtelijke posities).

Parlementair activisme is de regel die nauw samenhangt met de eerste spelregel en legt het primaat van de politieke besluitvorming nadrukkelijk neer bij de direct gekozen Tweede Kamer. De nationale volksvertegenwoordiging wordt beschouwd als het hoogste politieke orgaan in het politieke bestel. Een eigenstandige of autonome positie van het kabinet *vis-à-vis* het parlement is daardoor in beperktere mate aanwezig. Het kabinet kan zodoende moeilijker de rol op zich nemen van een ‘neutrale arbiter’ boven de strijdende partijen, omdat de regering primair wordt beschouwd als een ‘uitvoerder’ van de wil van de parlementaire meerderheid. Om dit af te dwingen maakt de Tweede Kamer actief gebruik van het parlementaire wapenarsenaal. Kamervragen, moties, amendementen, initiatiefwetgeving en parlementaire enquêtes worden strategisch ingezet om de dominante positie van de Tweede Kamer binnen het bestel te bevestigen en het kabinetsbeleid – indien nodig – richting de preferenties en belangen van een parlementaire meerderheid te doen buigen.

Consultatie basis is de regel dat bij de standpuntbepaling in het parlement de wil van de basis (leden, achterban, bevolking) leidend is. Politici zijn primair uitvoerders van de ‘volkswil’. Bij belangrijke kwesties is het voor hen daarom van groot belang dat zij precies weten wat er leeft onder het electoraat. Ledenraadplegingen,

enquêtes en opiniepeilingen bepalen in het debat in hoge mate de standpunten van de politieke partijen.

Openheid ligt in het verlengde van de twee hiervoor behandelde spelregels. Het is de regel dat het politieke spel in het parlement gespeeld dient te worden. Het parlement behoort immers in de besluitvorming leidend te zijn en niet alleen in de laatste fase van de besluitvorming betrokken te worden. Het parlement als ‘forum der democratie’ is de plaats waar in alle openheid de grote politieke kwesties moeten worden besproken en worden beslecht en dit dient niet reeds vooraf te gebeuren in de beslotenheid van allerlei commissies. Het parlement is kortom de plek om in alle openheid grote kwesties aan te kaarten, daarover te debatteren en tot een besluit te komen.

DEEL II

Sociaaleconomische kwesties

4 Proloog: van *laisser-faire* tot keynesiaanse consensus

Overziet men vanuit het perspectief van de politieke en sociale verhoudingen de periode van *voor* en *na* de Tweede Wereldoorlog, dan ziet men een hoge mate van continuïteit tussen de jaren twintig en dertig en de twee decennia na de oorlog. De partijpolitieke verhoudingen leken min of meer vast te liggen en ook de verzuilde structuren in de samenleving raakten in de naoorlogse jaren eerder versterkt dan verzwakt.¹⁶⁰ Deze door de verzuiling gestempelde politiek-sociale status quo werd nooit door de gehele samenleving volledig geaccepteerd, er was altijd een onderstroom van kritiek en vooral in de oorlog en direct daarna werd er gespeculeerd over politieke en sociale vernieuwing. Verschillende groepen van hervormden, gematigde socialisten, progressief liberalen tot enkele democratische katholieken verlangden naar verandering, naar vernieuwing en naar een einde aan de ‘hokjes- en schotjesgeest’, maar vrijwel al hun verlangens, zoals de doorbraak van de zuilen en partijvorming op niet-levensbeschouwelijke grondslag, stuitten op de weerbarstige werkelijkheid van een nog altijd verzuilde samenleving.¹⁶¹ Pas in de loop van de jaren zestig zou de fundamentele verandering van politiek en samenleving (Deel III ethische kwesties) daadwerkelijk doorzetten.¹⁶² Geenszins mag hieruit worden geconcludeerd dat de politieke verhoudingen in de tussentijd alleen maar tekenen van stabiliteit lieten zien. Het beeld dat de elites zelf van de politiek hadden was eerder één van ‘onzekerheid’. De wisselingen in zeteltallen bleven tot het einde van de jaren zestig weliswaar beperkt, maar altijd was er – en vooral bij de katholieken – de angst aanwezig dat hun kiezers, als het godsdienstige bindmiddel aan kracht zou inboeten, zouden overlopen naar de seculiere partijen.¹⁶³

Op één onderwerp was er in ieder geval geen sprake van continuïteit, maar van vernieuwing en verandering. Na 1945 kreeg de staat namelijk een beduidend grotere rol toebedeeld in de ordening van het economische en het sociaal-maatschappelijke leven. Het aandeel van de overheid in de nationale economie zou dan ook een ongekende stijging doormaken.¹⁶⁴

In de sociale sfeer vond een ‘gecompliceerd proces van toenemende verstrengeling van staat en maatschappij’ plaats.¹⁶⁵ Een moderne verzorgingsstaat bereidde zijn invloedssfeer steeds verder uit. Van de zorg, de woningbouw, het welzijnswerk, de kunsten tot het onderwijs en de wetenschap, haast geen beleidsveld bleef ongemeoid.

¹⁶⁰ Wielenga 2010, p.191.

¹⁶¹ De Rooy 2014b, p.194-203; Kennedy 1995, p.26-28; Mellink 2011, p.36-37; Lademacher 1993, p.536-547.

¹⁶² Righart 1995, p.12-14; Kennedy 1995; Lademacher 1993, p.547.

¹⁶³ Koole 1995, p.48-50.

¹⁶⁴ Luiten van Zanden 1997, p.91-97.

¹⁶⁵ De Liagre Böhl 2004, p.295.

In Nederland zouden allerlei instellingen en organisaties op levensbeschouwelijke grondslag deze taken met steun van de overheid oppakken, en zij raakten hierdoor sterk geprofessionaliseerd.¹⁶⁶ J.A.A. van Doorn heeft de essentie van deze typisch verzuilde ordening¹⁶⁷, waarbij de overheid allerlei maatschappelijke organisaties op levensbeschouwelijke grondslag financiert, eens treffend getypeerd als: ‘baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap’.¹⁶⁸

In de economische sfeer moet de grotere rol voor de staat vooral worden begrepen als een reactie op de economische crisis van de jaren dertig en de totalitaire verleidingen van het fascisme, nazisme en communisme, maar ook van belang was de dwingende noodzaak van de wederopbouw in de naoorlogse periode en de centrale coördinerende rol die de staat daarin moest spelen.¹⁶⁹ De wereldwijde economische crisis die eind 1929 uitbrak ging allerm minst voorbij aan de open Nederlandse economie. Een langdurige en diepe economische crisis met hoge werkloosheid volgde. Het vasthouden aan de gouden standaard om een waarde vaste munt te garanderen en het streven naar begrotingsdiscipline behoorden tot de politiek-financiële orthodoxie in de jaren twintig en dertig. Deze politiek van de kabinetten Ruys de Beerenbrouck III (1929–1933) en Colijn II–V (1933–1939) kwam onder druk te staan door een ineens stortende export, afnemende belastinginkomsten en een toenemende druk op de politiek om meer te interveniëren in de economie.¹⁷⁰ Kritiek op de liberaal-economische politiek van de antirevolutionaire minister-president H. Colijn en de vrijzinnig liberale minister van financiën P.J. Oud kwam vooral vanuit katholieke en socialistische hoek.¹⁷¹ In reactie op hun kritiek werd geregeld afgeweken van de economische dogmatiek. Allerelei veelal tijdelijke stimuleringsmaatregelen volgden. Bijzonder consistent was het sociaaleconomische beleid in dit lastige tijdsgewricht dus niet. De verschillende staatinterventies vormden echter wel een trendbreuk met de voorheen dominante *laisser-faire* politiek.¹⁷²

¹⁶⁶ De Liagre Böhl 2004, p.295-296; Van der Veen 2004, p.30-33.

¹⁶⁷ De verzuiling die eind jaren vijftig wellicht op zijn hoogtepunt was, kreeg zijn kracht door twee elementen. Het werd vooreerst gestut door een stevige maatschappijvisie. De theoretische ondergrond van de verzuiling werd gevormd door het ‘subsidiariteitsbeginsel’ uit de sociale leer van de Rooms-Katholieke Kerk en het neocalvinistische beginsel van de ‘soevereiniteit in eigen kring’, die ondanks belangrijke verschillen, beiden een hoge mate van autonomie aan de subculturele groepen garandeerden. De staat stond in Nederland hierdoor altijd op enige afstand van het sociaal-maatschappelijke middenveld. Ten tweede bleven de christendemocratische partijen door hun centrale positie in de coalitievorming (dit gold vooral voor de katholieken) en hun gezamenlijke parlementaire meerderheid greep houden op de allocatie van de publieke middelen en dus op de groei van de zuilgebonden organisaties. (Van Doorn & Schuyt 1982, p.29-30.)

¹⁶⁸ Van Doorn & Schuyt 1982, p.29-30.

¹⁶⁹ De Rooy 2014a, p.216-220.

¹⁷⁰ Luiten van Zanden 1997, p.150-163.

¹⁷¹ Bosmans & Van Kessel 2011, p.30-31.

¹⁷² De overheid kwam in de crisisjaren met allerlei nieuwe programma’s om de hoge werkloosheid te bestrijden. De uitkeringen voor werkloosheid werden verhoogd en verschillende fondsen om de landbouw en de industrie te beschermen werden opgericht. De investeringen gingen hierdoor

Het doorzetten van deze liberaal-economische politiek in de jaren dertig was vooral mogelijk geweest doordat de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) zich nog altijd hield aan de in 1925 door de katholieke-voorman W.H. Nolens verwoorde regel om alleen in 'uiterste noodzaak' met de socialisten te regeren. Als gevolg hiervan kregen de antirevolutionairen een centralere positie in de Nederlandse politiek dan op basis van hun electorale gewicht was te verwachten.¹⁷³ Binnen de RKSP wees men altijd op de onoverbrugbare ideologische tegenstellingen tussen de partijen. Waarschijnlijker is dat in deze periode samenwerking met de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) om politiek-strategische redenen uitbleef.¹⁷⁴ Voor de katholieken vormden de socialisten een serieuze bedreiging voor hun electorale positie bij vooral de katholieke arbeiders. Zij zouden weleens vatbaar kunnen zijn voor de lokroep van het socialisme. Samenwerking op regeringsniveau zou het socialisme de nodige legitimiteit kunnen verschaffen, iets dat vanuit katholiek perspectief buitengewoon ongewenst was.¹⁷⁵ Daarnaast speelde altijd nog een interne richtingenstrijd tussen een links-progressieve 'democratische' en een rechts-conservatieve vleugel binnen de RKSP, die een mogelijke rooms-rode samenwerking uit vrees voor het verliezen van de eenheid bemoeilijkte.¹⁷⁶

De animositeit tussen de twee grootste partijen in de Nederlandse politiek nam evenwel niet weg dat in de jaren dertig de katholieken en socialisten inhoudelijk naar elkaar toegroeiden. Naast hun gedeelde kritiek op de kabinetten-Colijn II-IV (1933-1938) vonden ze elkaar steeds meer in hun opvattingen over de noodzaak van economische ordening en daarmee de tempering van het kapitalisme.¹⁷⁷ Het was vooral de SDAP die in die jaren dertig zich gematigder positioneerde en naar het midden opschoof. Zij stelde zich nadrukkelijker op als een partij voor het gehele volk in plaats van een partij primair voor de arbeidersklasse. Ideologisch veranderde er veel. Zij accepteerde geleidelijk het kapitalisme, maar dan wel sterk betoegeld door de staat, en hiermee werden de laatste marxistisch-revolutionaire posities verlaten. Een 'keynesiaanse' economische politiek werd richtinggevend. De overheid kreeg daarin een actieve rol toebedeeld om in een gemengde economie de

omhoog, maar tegelijkertijd of een begroting later volgden weer harde bezuinigingen op bijvoorbeeld de salarissen van ambtenaren, de uitkeringen en nam de regering maatregelen om de lonen te matigen. (Luiten van Zanden 1997, p.158.)

¹⁷³ Bosmans & Van Kessel 2011, p.33-38.

¹⁷⁴ Koole 1995, p.156-158.

¹⁷⁵ Hoogenboom 2005, p.539-540.

¹⁷⁶ Koole 1995, p.154-155; De Rooy 2014b, p.167.

¹⁷⁷ Net als de SDAP uitte de RKSP in 1935 scherpe kritiek op de bezuinigingsplannen van het kabinet-Colijn-II. Hierna viel het kabinet. De RKSP wilde toen wel samenwerken met de SDAP, maar alleen in de vorm van een extraparlamenteair kabinet waarbij de Tweede Kamerfracties zich niet formeel aan het kabinet zouden binden. Uiteindelijk zou deze constructie op dat moment niet haalbaar blijken en volgde wederom een kabinet onder de leiding van Colijn. (Hoogenboom 2005, p.525.)

sociale rechtvaardigheid te bevorderen.¹⁷⁸ Hiermee schoven de sociaaldemocraten op richting het politieke midden. Zij bleven links van het midden, maar zij kwamen wel dichterbij de katholieken te staan die al langer een geordend kapitalisme nastreefden.¹⁷⁹ Met het ideologisch naar elkaar toegroeien werd in de jaren dertig de basis gelegd voor de latere rooms-rode coalities (1945–1958). De eerste echte samenwerking op regeringsniveau vond al in 1939 plaats in het kabinet-De Geer II (1939–1940). Daarna werkte men tijdens de Tweede Wereldoorlog ook samen in de andere Londense kabinetten. Hierdoor waren er na de oorlog in 1945 nog weinig redenen te geven om de samenwerking niet voort te zetten. De definitieve ‘ingroei’ van de sociaaldemocraten in de nationale staat schiep vervolgens ook de ruimte voor een andere sociaaleconomische politiek met een actievere rol voor de staat.¹⁸⁰

De rooms-rode kabinetten boden een duidelijk alternatief voor de sociaaleconomische politiek van de jaren dertig. De groeiende rol van de staat in de economie werd duidelijk op allerlei economische beleidsterreinen. De overheid ging zich meer bemoeien met de monetaire politiek, het arbeidsmarktbeleid en dan in het bijzonder de loonpolitiek. Een actief industriebeleid werd opgezet en bovenal werd de totstandkoming van een modern stelsel van sociale zekerheid opgepakt. Daarbij werden allerlei corporatistische structuren opgezet waarin overheid, werkgevers en werknemers zouden samenwerken.¹⁸¹ In zekere zin zochten de Nederlandse naoorlogse politieke elites – evenals elders in West-Europa – een midden tussen het *laisser-faire* kapitalisme en de totalitaire planning van het communisme.¹⁸² H. de Liagre Böhl duidt dit als het ‘keynesiaanse compromis’ en hij ziet dit als één van de belangrijkste vernieuwingen in de naoorlogse periode. Dit ‘compromis’ was het beleidsmodel, dat gebruikmakend van de verschillende confessionele, sociaaldemocratische en ook liberale denkbeelden over ‘ordening’, de hoeksteen zou vormen van de moderne verzorgingsstaat met een vrijemarkteconomie. In de jaren dertig stonden de verschillende politieke groepen nog scherp tegenover elkaar, maar in

¹⁷⁸ Koole 1995, p.220-221.

¹⁷⁹ Belangrijk voor een katholieke politieke partij, zoals de RKSP, was de verdere uitkristallisatie van de sociale leer van de Rooms-Katholieke Kerk. In 1931 verscheen de pauselijke encycliek over de sociale kwestie *Quadragesimo Anno* die een actualisering was van de veertig jaar eerder uitgekomen encycliek *Rerum Novarum*. Deze pauselijke brieven keerden zich zowel tegen de uitwassen van het kapitalisme en het individualisme als tegen de klassenstrijd van het socialisme. Daarbij werd nadrukkelijk bij vakbonden en werkgeversorganisaties aangedrongen om in harmonie samen te werken aan een rechtvaardigere wereld en een betere positie van de arbeider. (Koole 1995, p.154-155; De Rooy 2014a, p.201.)

¹⁸⁰ Niet alleen in de politiek werd ruimte gecreëerd voor een ander economisch beleid, maar er waren ook dringende praktische problemen. De eerste naoorlogse kabinetten stonden immers in het teken van de wederopbouw. Ze hadden de taak om de oorlogsschade te herstellen en de economie weer productief te maken. Eenvoudig was dit niet, er was een groot tekort op de handelsbalans, een grote geldhoeveelheid en veel kapitaalgoederen waren in de oorlog verloren gegaan. (Luiten van Zanden 1997, p.170-182.)

¹⁸¹ Wielenga 2009, p. 197-199; De Liagre Böhl 2004, p.265-269.

¹⁸² De Rooy 2014a, p.219.

de decennia na 1945 ontstond een zekere overeenstemming over de richting van de economische politiek en zouden de elites vooral samenwerken. Men was het erover eens dat het staatsingrijpen een permanent karakter moest krijgen. Daarbij hoorde dat de overheid binnen het kader van de vrije markt samen met de sociale partners zorg zou dragen voor een hoge werkgelegenheid, arbeidsrust en de sociale zekerheid.¹⁸³

¹⁸³ De Liagre Böhl 2004, p.267-268; Van der Veen 2004, p.33.

5 Organisatie en grondslag sociale zekerheid (1945–1956)

Richtinggevend voor de uitbouw van de sociale zekerheid in Nederland was het Britse rapport *Social insurance and allied services* uit 1942 van de commissie onder leiding van Sir W.H. Beveridge.¹⁸⁴ Naar aanleiding van dit ‘Beveridge-rapport’ stelde de sociaaldemocratische minister van Sociale Zaken J. van den Tempel reeds in de oorlogsjaren een staatscommissie in om het sociale vraagstuk te bestuderen. De commissie stond onder leiding van het toenmalig CHU- en het latere PvdA-lid (vanaf 1946) A.A. Van Rhijn. Deze zogenaamde Londense commissie-Van Rhijn had als opdracht om algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekering in Nederland.¹⁸⁵ Een algemeen stelsel van sociale zekerheid zou moeten bijdragen aan een grotere sociale rechtvaardigheid. Een dergelijk stelsel zou ook een bijdrage moeten leveren aan een gelijkmatigere koopkrachtverdeling door de herverdeling van inkomens. Een deel van de hogere inkomens zou dan via de premies terecht komen bij de lagere inkomens. Verder verwachtte men dat de arbeidsproductiviteit zou toenemen, omdat arbeiders minder geconfronteerd zouden worden met gebrek en ziekte.¹⁸⁶

In mei 1945 verscheen het rapport van de ‘Londense commissie-Van Rhijn’. Daarin drong de commissie aan op een uitgebreid stelsel van volksverzekeringen, die voor alle ingezetenen de geldelijke gevolgen moest dekken van ziekte, ongevallen, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom.¹⁸⁷ De commissie constateerde daarin dat het ‘solidariteitsbeginsel’ in politiek en samenleving steeds meer terrein won en formuleerde op basis daarvan een nieuwe rechtsgrond voor de sociale zekerheid: ‘De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring van gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen’.¹⁸⁸

In vergelijking met het vooroorlogse stelsel van sociale verzekeringen waren de voorstellen van de commissie-Van Rhijn tamelijk revolutionair van karakter. Daarmee paste het rapport in het vernieuwingsstreven dat na de oorlog loskwam.¹⁸⁹ De vooroorlogse sociale verzekeringen zoals de Ongevallenwet (1901), het Werkloosheidsbesluit (1917) en de Ouderdomswet (1919) waren primair gestoeld op

¹⁸⁴ Beveridge 1942.

¹⁸⁵ Kappelhof 2004, p.83-84.

¹⁸⁶ Van der Zwaard 2013, p.45-46.

¹⁸⁷ Rommelse 2011, p.58-59.

¹⁸⁸ Geciteerd in: Van der Zwaard 2013, p.47.

¹⁸⁹ Wielenga 2009, p.192-202; Woltjer 1992, p.145-157.

het zogenaamde ‘contractdenken’¹⁹⁰ Verzekeringen tegen inkomensverlies (loon-dervingsfunctie) waren gebaseerd op een particuliere arbeidsovereenkomst en het recht op een dergelijke verzekering lag besloten in de ‘zedelijke eisch’ van een rechtvaardig arbeidsloon.¹⁹¹ De commissie-Van Rhijn wilde deze grondslag doorbreken met de introductie van het ‘solidariteitsbeginsel’. Op basis van deze rechtsgrond zou de sociale zekerheid een collectief karakter krijgen en werd daarmee de directe relatie tussen premie en uitkering doorgesneden.¹⁹² De sociale zekerheid werd op iedereen van toepassing (rechtsgelijkheid) en voor elke burger garandeerde de staat de bescherming (rechtszekerheid).¹⁹³

De voorstellen van de commissie riepen vele vragen op over de rechtsgrond, de organisatie en financiering van de sociale zekerheid¹⁹⁴ en zouden niet direct geaccepteerd worden door alle partijen. Immers, als het kabinet de plannen zou overnemen dan moesten in feite alle werknemersverzekeringen worden omgevormd tot algemene volksverzekeringen. Dit stuitte op veel verzet. Desalniettemin zou in de decennia na 1945 langzaam naast het contractdenken ook de collectieve invalshoek, waarin niet de arbeidsrelatie maar burgerschap centraal staat, een plaats krijgen binnen het socialezekerheidsstelsel.¹⁹⁵

De politieke discussies over het karakter van de nog grotendeels op te richten sociale zekerheid vonden in het eerste decennium na de oorlog plaats. Op hoofdlijnen waren een tweetal posities te herkennen. De christendemocraten en de liberalen neigden naar een stelsel gegrondvest op het contractdenken met werknemersverzekeringen en een private uitvoeringsstructuur, terwijl de sociaaldemocraten meer de voorkeur gaven aan een stelsel dat was gegrondvest op het solidariteitsbeginsel met volksverzekeringen en een uitvoeringsstructuur met een centralere rol voor de staat, zonder overigens de sociale partners uit te sluiten. Belangrijk is te beseffen dat de politieke strijd dus niet langer ging over de vraag *of* de sociale zekerheid moest worden uitgebouwd, maar over de vraag *hoe* dat diende te gebeuren.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Van der Zwaard 2013, p.46-47.

¹⁹¹ Van der Zwaard 2013, p.44-46.

¹⁹² Van der Zwaard 2013, p.46-49.

¹⁹³ Van der Zwaard 2013, p.47.

¹⁹⁴ Wat betreft de financiering van de verzekeringen hield de commissie nog wel vast aan een gemengd stelsel met premies en belastingen en werd niet geheel de relatie tussen premieafdracht en uitkering doorbroken. (Van der Zwaard 2013, p.48.)

¹⁹⁵ Van der Zwaard 2013, p.44.

¹⁹⁶ De kern van het debat over de institutionele ordening en uitbouw van de sociale zekerheid is ook te duiden als een keuze tussen twee modellen van sociale zekerheid. Het Beveridge-stelsel van sociale zekerheid bestaat uit volksverzekeringen (en sociale voorzieningen), het solidariteitsbeginsel is leidend en het doel is het voorkomen van armoede (garanderen bestaansminimum) voor alle burgers. Burgers ontvangen in beginsel een flat-rate uitkering, de verzekering wordt gefinancierd uit algemene middelen en door publieke instanties uitgevoerd. Hiertegenover staat het Bismarckiaanse socialezekerheidsstelsel dat primair bestaat uit werknemersverzekeringen, waarin het equivalentiebeginsel (het verband tussen premie en uitkering) leidend is. Het doel is inkomens-

5.1 Debat over de organisatie van de sociale zekerheid

In de politieke discussie over de organisatie van de sociale zekerheid laaide al snel een oud strijdpunt op. Evenals bij het debat over de eerste sociale verzekeringswet, de *Ongevallenwet* (1901), zou het ‘ordeningsdebat’ rond 1950 gaan over de vraag in hoeverre de uitvoering van de sociale zekerheid publiek of privaat georganiseerd moest worden. Het sociaalliberale kabinet-Pierson achtte het destijds verstandiger om de uitvoering van de *Ongevallenwet* door een rijksinstelling, de Rijksverzekeringsbank, te laten doen, omdat het georganiseerde bedrijfsleven daarvoor niet de organisatiekracht had. Principiële kritiek kwam van het ARP-kamerlid A. Kuiper die de zelfstandigheid en spontaniteit van ‘de levensuitingen der maatschappij’ door de staatsinmenging ingeperkt zag worden.¹⁹⁷ Kuiper kwam met een amendement waarmee hij de werkgevers de mogelijkheid wilde geven voor het zelf uitvoeren in zogenaamde bedrijfsverenigingen. Door dergelijke verenigingen van werkgevers zouden ook de belangen van de werknemers betrokken kunnen worden.¹⁹⁸ De argumenten van Kuiper zouden uiteindelijk gehoor krijgen in de Eerste Kamer waarna het kabinet gedwongen werd het wetsvoorstel enigszins in de geest van Kuiper aan te passen. Dit nam niet weg dat de bedrijfsverenigingen pas in 1922 met de Land- en Tuinbouwongevallenwet hun intrede zouden doen. Voor die tijd versterkte de als progressief te boek staande antirevolutionaire minister A.S. Talma de publieke uitvoering door het instellen van tachtig gedecentraliseerde publiekrechtelijke Raden van Arbeid, die in samenwerking met de landelijke Rijksverzekeringsbank, aan de uitvoering van de sociale wetten verder vorm moesten geven.¹⁹⁹

Door de strijd tussen ‘conservatieve’ en ‘progressieve’ krachten ontstond in de eerste helft van de twintigste eeuw een onoverzichtelijke en kostbare uitvoeringsstructuur van private (bedrijfsverenigingen) en publieke uitvoeringsorganisaties (Raden van Arbeid) en toezichthoudende organen.²⁰⁰ Met het complexer worden van de uitvoering groeide ook de kritiek erop. Na 1945 waren vrijwel alle partijen in het parlement het erover eens dat een hervorming – lees een vereenvoudiging – van de kostbare duale uitvoeringsstructuur noodzakelijk was.²⁰¹ Een tweede

stabiliteit van de werknemer die premie betaalt om zich te verzekeren tegen ziekte, invaliditeit of werkloosheid. De verzekering is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en in het verlengde daarvan ligt een private uitvoering voor de hand. (Bannink 2004, p.56-58.)

¹⁹⁷ *Kamerstukken II* 1949/50, 1679, 3, p.8.

¹⁹⁸ Rommelse 2011, p.25.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 1949/50, 1679, 3, p.8-10.

²⁰⁰ Kappelhof 2004, p.76

²⁰¹ Het beeld van de uitvoering was in 1950 bijzonder onoverzichtelijk. Zo voerden de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid hoofdzakelijk de *Ongevallenwet* 1921 en de *Invaliditeitswet* 1919 uit. Terwijl zij een ondersteunende rol hadden bij de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, *Ziektewet* 1930 en *Kinderbijslagwet* die weer hoofdzakelijk door de bedrijfsverenigingen werd uitgevoerd. (*Kamerstukken II* 1949/50, 1679, 3 p.8-13.)

‘technische commissie’ bestaande uit ambtenaren onder leiding van Van Rhijn kreeg van de sociaaldemocratische minister van Sociale Zaken W. Drees de taak om de reorganisatie van de sociale zekerheid op basis van het Londense rapport uit te werken. Al vrij snel bleek dat er zowel bij de christendemocraten en liberalen als bij de werkgeversorganisaties en vakbonden verenigd in de Stichting van de Arbeid (STAR) ernstige bezwaren rezen tegen de plannen van de commissie-Van Rhijn. Kritiek die verder ging dan alleen de organisatie.

In reactie op het rapport van de commissie-Van Rhijn kwam de STAR met twee kritische nota’s die in belangrijke mate de richting en uitkomst van het debat zouden gaan bepalen. In de eerste nota stelden de sociale partners dat, in beginsel, de loondienstverhouding als rechtsgrond moest blijven. De rechtsgrond kon wel worden uitgebreid tot zelfstandigen, maar de loondervingsfunctie moest gehandhaafd blijven. Ook keerden zij zich tegen de keuze van de commissie voor een meer publieke uitvoering en niet voor het zogenaamde ‘zelf doen’.²⁰² De critici beschouwden de voorstellen van de commissie-Van Rhijn als een ‘afbuigen van de lijn der historische ontwikkeling’.²⁰³ De overheid kreeg volgens de sociale partners een te grote rol. In deze lezing was juist de rol van de werkgevers- en werknemersorganisaties steeds belangrijker geworden en lag het in de lijn der verwachting dat het kabinet deze rol eerder zou versterken dan verzwakken. Voor de bedrijfsverenigingen zagen zij dus een centrale rol bij de uitvoering weggelegd. In een tweede nota hadden zij dit standpunt nader uitgewerkt, ook voor het soort verzekeringen dat men wenste. Voor risico’s die direct gelieerd waren aan de arbeidssituatie – ziekte, werkloosheid, invaliditeit en ongevallen – stelde de STAR de rechtsgrond van de arbeidsrelatie en dus het rechtvaardig loon voor. Burgerschap kon dan als rechtsgrond dienen voor de kinderbijslag en de verzekeringen tegen ouderdom en het overlijden van een naaste. Niet geheel onverwachts kwam bij de tweede reactie van de STAR het socialistische Nederlandse Verbond van Vakverenigingen (NVV) met een minderheidsnota. Het NVV pleitte daarin juist voor een versterkte rol voor de overheid in de uitvoering en daarmee zat het meer op de lijn van de PvdA.²⁰⁴

Als gevolg van deze kritiek werd de technische commissie-Van Rhijn al snel aangevuld met vertegenwoordigers van de STAR. Deze zogenaamde ‘gemengde commissie-Van Rhijn’ zette de werkzaamheden van de technische commissie voort

²⁰² De Raden van Arbeid zouden worden vervangen door Sociale Raden die de uitvoering op decentraal niveau zouden organiseren en een Centrale Raad die het toezicht zou gaan vervullen. Deze publiekrechtelijke organen zouden tripartiet worden samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en van de overheid. De bedrijfsverenigingen konden daarna worden opgeheven. (Kappelhof 2004, p.85-86.)

²⁰³ *Kamerstukken II 1949/50*, 1679, 3, p.9-10.

²⁰⁴ Van der Zwaard 2013, p.49-50.

en kreeg de opdracht om vooral draagvlak te creëren voor een uniforme uitvoering van de sociale zekerheid.²⁰⁵

5.2 Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV)²⁰⁶

De gemengde commissie-Van Rhijn kwam uiteindelijk met voorstellen die sterk in lijn waren met de eerste en tweede nota van de STAR. De invloed van de gemengde commissie-Van Rhijn was groot, omdat zij het materiaal en de bouwstenen zouden aanleveren voor de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV).²⁰⁷ De sociaal-democratische bewindslieden op Sociale Zaken minister A.M. Joekes en staatssecretaris Van Rhijn droegen de verantwoordelijkheid voor deze wet. Drie doelen had de wet: eenheid brengen in de uitvoering, de bedrijfsverenigingen een centrale taak geven bij de uitvoering en besparen op de kosten van de uitvoering.²⁰⁸

In de OSV zouden de bedrijfsverenigingen per sector de uitvoering van de sociale verzekeringen moeten organiseren. Ongeveer 25 bedrijfsverenigingen zouden nodig zijn en een algemene bedrijfsvereniging moest worden opgericht voor ondernemingen die niet direct onder één van de bedrijfstakken waren te scharen. Deze bedrijfsverenigingen kregen de taak om een zestal wetten uit te voeren: de Ziektewet, de Ongevallenwet, de Invaliditeitswet, de Werkloosheidswet, de Kinderbijslagwet en de nieuwe Ouderdomswet. De Sociale Verzekeringsraad (SVr) zou de algemene leiding krijgen over het werk van de bedrijfsverenigingen. Ook zou de SVr een centraal administratiekantoor krijgen die de administratieve werkzaamheden voor de bedrijfsverenigingen zou uitvoeren. Wel behielden de bedrijfsverenigingen de mogelijkheid – mits ze goede redenen hadden – de uitvoering zelf ter hand te nemen. De kern van de OSV was om de beleidsvorming zoveel als mogelijk over te laten aan de bedrijfsverenigingen en de administratie om redenen van doelmatigheid centraal te organiseren. De bewindslieden van Sociale Zaken bouwden met dit voorstel zoveel mogelijk voort op het reeds in de commissies-Van Rhijn bereikte compromis.²⁰⁹ Hoewel de consensusvorming reeds met de Londense commissie-Van Rhijn was aangevangen en er daarna menig overleg was geweest, zou het parlement het wetsvoorstel niet zonder enkele substantiële wijzigingen aannemen.

²⁰⁵ Van Kersbergen & Vis 2006, p.297-298.

²⁰⁶ De volledige titel van het wetsontwerp was: *Herziening Uitvoeringsorganisatie der sociale verzekering; Wijziging der Ziektewet; Wijziging Kinderbijslagwet (Herziening Uitvoeringsorganisatie)*. (Kamerstukken II 1949/50, 1679.)

²⁰⁷ *Kamerstukken II 1949/50, 1679, 3, p.9-10.*

²⁰⁸ *Kamerstukken II 1949/50, 1679, 3, p.12-14.*

²⁰⁹ *Kamerstukken II 1949/50, 1679, 3, p.8-12.*

5.3 Parlementaire behandeling OSV

De bewindslieden verdedigden in de Tweede Kamer op 29, 30 januari en 5 maart 1952 hun plannen voor de organisatie van de sociale verzekeringen. De OSV was volgens minister Joekes een urgente kwestie. Met de groeiende verscheidenheid werd namelijk ook de drang tot unificatie sterker.²¹⁰ De thematiek van de uitvoering kreeg daarbij extra gewicht doordat men stond aan de vooravond van een verdere uitbouw van de sociale zekerheid. De keuzes in dit debat zouden immers voor decennia de institutionele ordening vastleggen van het socialezekerheidsstelsel. De bewindslieden hadden dan ook nadrukkelijk rekening moeten houden met de opvattingen in het parlement en van de organisaties die waren verenigd in de STAR.²¹¹ Desondanks waren de Tweede Kamerfracties van de KVP, ARP, CHU en de VVD allerm minst tevreden met het wetsvoorstel, dit tot teleurstelling van de bewindslieden en de PvdA-fractie. De politieke tegenstelling concentreerde zich rondom het vraagstuk van het 'zelf doen', terwijl op de achtergrond ook nog een verholen politieke strijd woedde tussen sociaaldemocraten enerzijds en confessionelen en liberalen anderzijds over het karakter van het sociale stelsel. Deze strijd ging over de plaats van algemene volksverzekeringen binnen de sociale zekerheid en dan in het bijzonder de opzet van de toekomstige ouderdomsverzekering die de Noodwet Ouderdomsvoorziening (1947) moest vervangen. De Commissie van Voorbereiding sprak dan ook uitgebreid over de vraag over het al dan niet opnemen van de toekomstige ouderdomsverzekering in de OSV.²¹² De partijen waren hierover dermate verdeeld dat minister Joekes in de memorie van antwoord liet weten de ouderdomsverzekering uit het wetsvoorstel te lichten en de beslissing over de uitvoering ervan uit te stellen tot het moment dat een nieuwe ouderdomswet door de Staten-Generaal behandeld zou worden.²¹³

Interessant aan de parlementaire behandeling was de schijnbaar politiekbrede overeenstemming over het beginsel van het 'zelf doen'. Alleen de Communistische Partij van Nederland (CPN) was fel tegen en vond dat de arbeiders zich daarmee onderwierpen aan de belangen van de grote ondernemers.²¹⁴ Staatssecretaris Van Rhijn wees in zijn bijdrage enigszins besmuikt op het feit dat de politieke partijen 'wat hun beginsel betreft, hier met elkaar één lijn kunnen trekken'.²¹⁵ Hier doelde Van Rhijn op het antirevolutionaire beginsel van soevereiniteit in eigen kring, het katholieke subsidiariteitsbeginsel en het concept van de functionele decentralisatie

²¹⁰ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1323.

²¹¹ Van Griensven 1997, p.211-214.

²¹² *Kamerstukken II* 1950-51, 1679, 9, p.41-42.

²¹³ *Kamerstukken II* 1950-151, 1679, 10, p.49.

²¹⁴ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1319.

²¹⁵ *Handelingen II* 30 januari 1952, p.1328.

van de sociaaldemocraten.²¹⁶ Desalniettemin lagen bij nadere inspectie de posities tussen de partijen verder uit elkaar.

Het is echter de vraag of deze polarisatie direct het gevolg was van de beginselen zelf of meer van de sterk ideologische benadering van de thematiek door een deel van het parlement.²¹⁷ Het uitvoeringsvraagstuk werd voornamelijk door de christendemocratische fracties neergezet als een bijzonder fundamentele kwestie, terwijl het voor het kabinet en de PvdA-fractie toch vooral een beleidskwestie leek te zijn: een zaak van doelmatige uitvoering. Door deze positie konden het kabinet en de PvdA-fractie zich tamelijk pragmatisch en terughoudend opstellen (*zakelijkheid*), zonder dat dit de uitbouw van de sociale zekerheid zou problematiseren.

Dit betekent niet dat de opstellers van het wetsvoorstel geen oog hadden voor de principiële achtergronden van het idee van het ‘zelf doen’. Voor Van Rhijn was het een mogelijkheid om de democratie te verfijnen door betrokkenen mede verantwoordelijkheid te laten dragen, samenwerking te bevorderen tussen werkgevers en werknemers en op deze wijze een dam op te werpen tegen de gevaren van de staatsdictatuur en op deze manier als goed democraat de ontplooiing van de menselijke persoon te bevorderen, maar uiteindelijk stond Van Rhijn op het standpunt dat de uitvoering van de sociale zekerheid in de eerste plaats aan de norm van doelmatigheid moest voldoen.²¹⁸

Een belangrijke reden waarom de christendemocratische partijen het ‘zelf doen’ zo sterk benadrukten lag in hun afwijzing van de klassenstrijd, iets dat volgens A. Stapelkamp (ARP) in de 19^{de} en het begin van de 20^{ste} eeuw had gewoed tussen werkgevers en arbeiders. De samenwerking op basis van gelijkheid tussen werkgevers en werknemers in bedrijfsverenigingen had volgens Stapelkamp tot doel het aankweken van saamhorigheid. Het stemde hem tevreden dat vooral na 1930 ‘[d]e christelijke gedachte van saamhorigheid en samenwerking [had] getriumfeerd over de gedachte van de klassenstrijd.’²¹⁹ De wijze waarop de christendemocratische frac-

²¹⁶ Zie Buijs *Christelijk-sociaal – een archeologie, een her-innening* (2009, p.68-101) voor een discussie over de eenheid in deze beginselen van de katholieke, antirevolutionaire en sociaaldemocratische politieke stromingen.

²¹⁷ Hier zou men natuurlijk tegen in kunnen brengen dat bij functionele decentralisatie de macht van lagere uitvoerende organisaties in beginsel een gedelegeerde macht is én dat bij de beginselen van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit dit eerder het tegenovergestelde is. Ook zou men kunnen stellen dat het beginsel van functionele decentralisatie zelf al meer gaat over de *doelmatigheid* van het overheidsbeleid en minder over de eigenheid van organisaties, kringen of bestuurslagen ten opzichte van de centrale overheid.

²¹⁸ Voor Van Rhijn was het in zijn overweging van belang dat juist ook in de collectieve arbeids-overeenkomsten (cao's) en in de op te richten Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) die versterking van de democratie ook reeds vorm zou krijgen. Of de verantwoordelijkheid voor de administratie al dan niet bij de bedrijfsverenigingen werd neergelegd was in dezen voor hem niet bepalend voor de versterking van de democratie. (*Handelingen II* 30 januari 1952, p.1328-1329.)

²¹⁹ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1308.

ties de uitvoeringskwestie herformuleerden tot een principekwestie, en daarmee de thematiek sterk wisten te *polariseren*, werd duidelijk in de bijdrage van H. Kikkert (CHU). Vanuit een zekere ideologische standvastigheid stelde hij dat wanneer men handelt over de overheidstaak men zich goed bewust diende te zijn van de principes waardoor men zich laat leiden.²²⁰ Voor de CHU was dit allerm minst alleen een kwestie van doelmatigheid. Zij had een ‘princiële visie’ op het geheel. Hiermee sloot Kikkert aan bij het politieke verzet dat werd geleid door Stapelkamp en zich concentreerde op artikel 25 en 26 van het wetsvoorstel.²²¹ De bewindslieden stelden daarin dat een Centraal Administratie Kantoor (CAK) ingesteld door de Sociale Verzekeringsraad (SVr) de administratie van de bedrijfsverenigingen zou doen, tenzij bedrijfsverenigingen overtuigende redenen konden aandragen om de administratie in eigen beheer te houden. Dan zou de minister van Sociale Zaken een vrijstelling kunnen geven. Stapelkamp had tegen deze gedachtegang principiële bezwaren, omdat de in het voorstel geprojecteerde bedrijfsverenigingen dan allerm minst ‘baas in eigen huis’ zouden zijn. Deze bezwaren van de christendemocraten kregen hun neerslag in het ‘amendement-Stapelkamp’ dat kon rekenen op een ruime meerderheid in de Tweede Kamer.²²²

Het amendement-Stapelkamp legde de verantwoordelijkheid voor de administratie neer bij de bedrijfsverenigingen. Elke bedrijfsvereniging stond het vervolgens vrij om de administratie te laten uitvoeren door een gezamenlijk door de bedrijfsverenigingen op te richten Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK).²²³ F.J.F.M. van Thiel (KVP) sloot zich bij dit betoog aan. Hij stelde dat niet de benaming beslissend is, ‘maar [...] de ondergrond, waarop de benaming is gebaseerd, nl. de opbouw van dit kantoor als Overheidsorgaan, steunend op de Sociale Verzekeringsraad, kort gezegd ambtelijk opgebouwd, dan wel de opbouw van dit kantoor steunend op de centrale organisaties van werkgevers en werknemers, dus steunend op het bedrijfsleven.’²²⁴ De katholieken hadden een duidelijke voorkeur voor het laatste. Ook de liberalen sloten zich bij dit verzet aan en A. Fortanier-de Wit (VVD) wees erop dat in de benaming van het CAK reeds het centralistische ontwerp van de wet was te herkennen. Zij vond dat de praktijk maar moest uitwijzen of een gezamenlijke administratie of de administratie per bedrijfsvereniging efficiënter was en dat het niet aan de overheid was om vast te stellen hoe dat moest gebeuren.²²⁵

²²⁰ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1316.

²²¹ *Kamerstukken II* 1679, 3, p.16.

²²² Het amendement-Stapelkamp betrof een aantal wijzigingsvoorstellen en werd medeondertekend door W.L.P.M. de Kort (KVP), Van Thiel (KVP), Kikkert (CHU) en Fortanier-de Wit (VVD). (*Kamerstukken II* 1951–1952, 1679, 18, p.7-8.)

²²³ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1308.

²²⁴ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1309.

²²⁵ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1312-13.

Het onderscheid tussen het CAK en GAK betrof slechts één woord, maar achter dat woord gingen twee conflicterende denkwerelden schuil over de rol van de staat. Stapelkamp moest niets hebben van het beginsel van de functionele decentralisatie dat volgens hem leidend was in het wetsontwerp. Hij had bewust gekozen voor het ‘zelf doen’ en niet ‘voor een delegatie van overheidsmacht aan verschillende organen.’²²⁶ Daarentegen kon de PvdA goed leven met het oorspronkelijke wetsvoorstel met een centrale administratie, maar gaandeweg werd het voorstel door het kabinet na verschillende overleggen met de Tweede Kamer steeds verder aangepast aan de wensen van de confessionelen en liberalen. H.J. van den Born (PvdA) gaf daarop aan grote bezwaren te hebben met het amendement-Stapelkamp.²²⁷ In naam van de soevereiniteit in eigen kring of het subsidiariteitsbeginsel liepen volgens hem de zogenaamde ‘zelfdoeners’ storm tegen in wat in hun ogen staatsabsolutisten zijn. Het verbaasde Van den Born dat zelfs de Raden van Arbeid, de schepping van Talma, het mikpunt vormde van ‘de bestrijders van het étatisme’.²²⁸

Voor de PvdA-fractie was het problematische aan de houding van de ‘zelfdoeners’ dat de optie voor een publieke uitvoering via de Raden van Arbeid dreigde weg te vallen. In de oorspronkelijke plannen zouden in beginsel alle sociale verzekeringen worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen, dus ook die verzekeringen met een ‘volksverzekeringskarakter’ zoals de kinderbijslag en de nieuwe ouderdomsverzekering die de Noodwet Ouderdomsvoorziening uit 1947 van toenmalig minister van Sociale Zaken Drees moest vervangen.²²⁹ De PvdA-fractie was tevreden dat de bewindslieden de ouderdomsverzekering, die nog in de ontwerpfasen zat, voorlopig niet onder de OSV zouden brengen.²³⁰

Dat de OSV geen betrekking zou hebben op de toekomstige opzet van de ouderdomsverzekering was een majeure wijziging. Het kabinet kon dit doen, omdat men nog het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) hierover moest afwachten. Voor de sociaaldemocraten had deze stap tot voordeel dat er *niet* alvast werd voorgesorteerd op het karakter van de nieuwe ouderdomsverzekering, waarvoor een wetsvoorstel in voorbereiding was. In het verlengde daarvan was het voor de PvdA van groot belang dat de Raden van Arbeid voorlopig zouden blijven bestaan voor een eventuele publieke opzet en uitvoering van de toekomstige volksverzekeringen.²³¹

De PvdA koerste wat betreft de organisatie van het sociale stelsel in de volgende richting: voor de verzekeringen met een bedrijfseigen karakter (Ziektewet, Werk-

²²⁶ *Handelingen II* 30 januari 1952, p.1335.

²²⁷ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314.

²²⁸ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314.

²²⁹ *Kamerstukken II* 1679, 10, p.49-51.

²³⁰ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314.

²³¹ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1315.

loosheidswet, Ongevallenwetten) legde men de verantwoordelijkheid neer bij de bedrijfsverenigingen die via een centrale administratie uitgevoerd moesten worden. De kinderbijslag en volksverzekeringen als de ouderdomsverzekering zouden daarentegen door de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid uitgevoerd moeten worden.²³² Het 'ontmantelen' van deze publieke uitvoeringsstructuur zou voor de PvdA een extra obstakel zijn in hun streven naar een sociaal stelsel waarin er ook plaats is voor publiek uitgevoerde volksverzekeringen. Daarom wilde men de uitvoering van de kinderbijslag net als de ouderdomsverzekering niet via dit wetsvoorstel regelen, maar laten doen door de Raden van Arbeid. Dit voorstel kreeg geen meerderheid. Uiteindelijk stelden de sociaaldemocraten in het parlement, dat als het amendement van Stapelkamp zou worden aangenomen, zij zeker niet voor de wet konden stemmen.²³³

Het kabinet liet echter een stemming over het amendement-Stapelkamp niet gebeuren. De bewindslieden besloten na de behandeling van het wetsontwerp eerst opnieuw in overleg te treden en de stemming voorlopig uit te stellen.²³⁴ Een hernieuwd overleg in de commissie van voorbereiding volgde. Het resultaat hiervan waren verschillende aanpassingen van het wetsontwerp in lijn met het amendement Stapelkamp, zo werd in lijn met een Kamermeerderheid het CAK omgedoopt in het GAK, dat vervolgens zou worden opgericht door de werkgevers- en werknemersorganisaties.²³⁵

5.3.1 Uitkomst parlementaire behandeling OSV

De algemene beraadslaging over het wederom aangepaste wetsvoorstel volgde op 5 maart 1952 en na een kort debat nam de Tweede Kamer het wetsontwerp met 45 tegen 22 stemmen aan. Coalitiepartij PvdA en oppositiepartij CPN stemden tegen.²³⁶ De Eerste Kamer behandelde de wet op 10 juni 1952. Een vergelijkbare positie namen de senatoren in als hun collega's in de Tweede Kamer. De senaat nam de wet zonder hoofdelijke stemming aan, waarbij ook hier de fracties van de PvdA en de CPN de aantekening lieten maken dat zij tegen de wet waren.²³⁷ De OSV werd op 12 juni 1952 in het Staatsblad (nummer 344) gepubliceerd en trad op 1 januari 1953 in werking.²³⁸

²³² *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1315.; In de Eerste Kamer kwam de woordvoerder Sociale Zaken van de PvdA H. Oosterhuis met een vergelijkbare positie. Hij stelde een zogenaamde 'boedelscheiding' voor; tussen publiek uitgevoerde 'volksverzekeringen' en 'bedrijfsverzekeringen' uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. De PvdA sloot hierbij nadrukkelijk aan bij het compromis in de STAR. (*Handelingen I* 5 juni 1952, p.925.)

²³³ *Handelingen II* 29 januari 1952, p.1314-1316.

²³⁴ *Handelingen II* 5 maart 1952, p.1782.

²³⁵ *Kamerstukken II* 1951-52, 1679, 23 (derde nota van wijzigingen), p.11-13.

²³⁶ *Handelingen II* 5 maart 1952, p.1782.

²³⁷ *Handelingen I* 5 juni 1952, p.939.

²³⁸ Rommelse 2011, p.63.

5.4 Het compromis van het gemengde socialezekerheidsstelsel

De Organisatiewet Sociale Verzekeringen is wel geduid als de ‘triomf voor de zelfdoeners’.²³⁹ De wet legde de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale verzekeringen in beginsel neer bij de bedrijfsverenigingen, een nadrukkelijke wens van met name de christendemocraten. Daarmee versterkte de OSV het corporatistische element in de naoorlogse sociaaleconomische ordening, wellicht zelfs nog meer dan de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO’s) dat zouden doen. Hoewel de triomf in het concrete debat overduidelijk was en het besluit een majoritair karakter had, betrof het slechts een partiële overwinning. De bewindslieden van Sociale Zaken, minister Joekes en staatssecretaris Van Rhijn, hadden het besluit over de daadwerkelijk hete aardappel – de uitvoering van de ouderdomsverzekering – namelijk kundig gedepolitiseerd en uitgesteld.²⁴⁰ Hierdoor kwam het aannemen van de OSV nimmer in gevaar en was de kwestie voor de sociaaldemocraten niet langer een kabinetscrisis waard.²⁴¹

De OSV was op zichzelf dus geen compromisbesluit, maar door de opzet van de wet zo te wijzigen was een compromis tussen de confessionelen en liberalen enerzijds en de sociaaldemocraten anderzijds nog altijd wel mogelijk, alleen dan niet meer binnen dit concrete wetsvoorstel. Het nog te smeden compromis zou een gemengd stelsel zijn met publiek uitgevoerde volksverzekeringen naast privaat uitgevoerde werknemersverzekeringen. Na het aannemen van de OSV in 1952 was zo’n compromis niet alleen in theorie nog mogelijk, maar ook in de praktijk bleef het een reële optie. Bij de inwerkingtreding van de OSV zouden namelijk de publieke uitvoeringsstructuren – de Rijksverzekeringsbank en Raden van Arbeid – voorlopig nog blijven bestaan.

In 1956 werd met het aannemen van de *Algemene Ouderdomswet* (AOW) het socialezekerheidsstelsel definitief aangevuld met een volksverzekering en ontstond er op hoofdlijnen een gemengd stelsel. De Raden van Arbeid werden weer relevant en daarmee behield het stelsel zijn duale vorm van publieke en private uitvoeringsorganisaties.²⁴² Het doel van de OSV om uniformiteit in de organisatie van de sociale verzekeringen aan te brengen werd hierdoor niet gehaald. Uiteindelijk zou in de loop van de jaren vijftig en zestig de volgende tweedeling ontstaan: de

²³⁹ Van Griensven 1997, p.211.

²⁴⁰ Van Griensven 1997, p.217.

²⁴¹ De collega’s van minister Joekes in het kabinet vonden het aannemen van het amendement-Stapelkamp geen portefeuillekwestie en/of een kabinetscrisis waard, maar lieten Joekes wel vrij om het amendement ‘onaannemelijk’ te verklaren. (Van Griensven 1997, p.218.)

²⁴² In 1967 hadden de Raden van Arbeid de volgende wetten in beheer: *Algemene Ouderdomswet* (1956), *Algemene Weduwen- en Wezenwet* (1959), *Algemene Kinderbijslagwet* (1962), *Ouderdomswet* (1919). De *Kinderbijslagwet voor Loontrekkenden* (1939) en de *Invalideits- en Ongevallenwetten* waren toen in liquidatie. De *bedrijfsverenigingen* voerden in 1967 uit: *Ziektewet* (1929), *Werkloosheidswet* (1949) en de *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (1966).

werknemersverzekeringen werden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen en de volksverzekeringen door de Rijksverzekeringsbank (later omgedoopt tot Sociale Verzekeringsbank) en de Raden van Arbeid.²⁴³ Dit gemengde stelsel kan worden gezien als het compromis over de inrichting van de sociale zekerheid waarop reeds werd voorgesorteerd in de politieke besluitvorming over de OSV.

De introductie van de AOW zou mede vanwege het bovenstaande een fundamentele omslag in de organisatie van de sociale zekerheid betekenen. Dat er een algemene volksverzekering zou komen lag na het aannemen van de OSV in 1952 in de lijn der verwachtingen, maar het was allerm minst een vanzelfsprekendheid. De KVP was bij monde van hun fractievoorzitter C.P.M. Romme namelijk tegen een uit belastingen gefinancierd staatspensioen. Zo'n opzet zou volgens de katholieken de deur openzetten voor 'niet-verdiende uitkeringen' en daarmee de eigen verantwoordelijkheid, de spaarzin en de waarde van de eigen arbeid ondermijnen.²⁴⁴ Ook minister-president Drees was niet erg geporteerd van het loslaten van de verzekeringsgedachte. De uitweg zou komen van staatssecretaris van Economische Zaken G.M.J. Veldkamp. Deze progressieve KVP'er en latere minister van Sociale Zaken (1961–1967) overtuigde Romme dat er ook sprake kon zijn van een 'verzekering' als er premie werd geheven op het arbeidsinkomen van alle werkenden, zoals dat het geval is in het zogenaamde omslagstelsel. Voor Romme was het van belang dat de verzekerde zich ervan bewust was dat deze uitkering zijn oorsprong had in het eigen arbeidsinkomen en dat van anderen.²⁴⁵ Uiteindelijk konden de voorstanders van een staatspensioen zoals de PvdA en ook de VVD zich vinden in de voorgestelde opzet. *De facto* kwam er een staatspensioen, maar alleen werd dit niet zo genoemd en het werd niet direct uit algemene middelen gefinancierd, maar uit het arbeidsinkomen van de werkenden.²⁴⁶ De kring van verzekerden werd met de AOW verder uitgebreid en het gaf de Nederlandse sociale zekerheid een gemengd stelsel met werknemers- en volksverzekeringen, met zowel private als publieke uitvoeringsorganen en waarin naast de arbeidsrelatie als rechtsgrond geleidelijk ook een 'collectieve dimensie' werd toegevoegd waarbij het staatsburgerschap en het solidariteitsbeginsel als grondslagen dienden.²⁴⁷

²⁴³ Rommelse 2011, p.64.

²⁴⁴ Schuyt & Taverne 2000, p.292.

²⁴⁵ Een dergelijke opzet werd niet door iedereen onderschreven. Zo waren in de SER twee posities te onderscheiden. Een meerderheid adviseerde dat er een verplichte verzekering moest komen die alle burgers zou omvatten en de individuele en collectieve verantwoordelijkheid moest uitdrukken. Terwijl er ook nog altijd een minderheid in de SER van mening was dat er geen uitbreiding van het sociale stelsel voorbij de arbeidsrelatie moest plaatsvinden. (Schuyt & Taverne 2000, p.293-297.)

²⁴⁶ Schuyt & Taverne 2000, p.293-294.

²⁴⁷ Van der Zwaard 2013, p.44.

5.5 Beschouwing politieke besluitvorming OSV (1945–1956)

Het ‘organisatiedebat’ werd grotendeels beslecht met het aannemen van de OSV in 1952, maar kende nog een uitloper tot 1956. Het debat kenmerkte zich door relatief grote politiek-ideologische tegenstellingen over de opzet van de sociale zekerheid. Uiteindelijk vond men een compromis in een gemengd sociaal zekerheidsstelsel. Hieraan ging een tamelijk consensueel besluitvormingsproces over de OSV vooraf, waarbij echter een deel van het parlement zich *activistisch* opstelde.

Belangrijk in het besluitvormingsproces waren de verschillende commissies (*depolitiseren*), die de politieke overeenkomsten en tegenstellingen over de sociaaleconomische ordening en de organisatie van de sociale zekerheid duidelijk blootlegden en instrumenten waren voor het vinden van draagvlak. De Londense commissie-Van Rhijn kreeg weliswaar veel kritiek, maar dit leidde toch vooral tot een discussie over de precieze organisatie en grondslag van een nog op te richten modern sociaal zekerheidsstelsel. Daarbij werd de werkgroep van ambtenaren, die voorstellen uit het rapport van de Londense commissie-Van Rhijn nader moesten uitwerken, verbreed met afgevaardigden van de sociale partners. Deze zogenaamde ‘gemengde commissie-Van Rhijn’ betrok dus zowel experts als belangengroepen bij de besluitvorming om daarmee draagvlak te scheppen voor een modern sociaal zekerheidsstelsel.

De opzet van vooral de Londense en gemengde commissie-Van Rhijn was consensueel van aard: alle partijen namen deel, experts en belangengroepen werden geconsulteerd en er werd gestreefd naar consensus op meerdere niveaus van beginselen, institutionele inrichting tot het beleidsniveau. In deze ‘ad-hoc topconferenties’ werd reeds voorafgaand aan de parlementaire behandeling van de Organisatiewet en de latere sociale wetten gepoogd om de tegengestelde posities tussen de politieke partijen te overbruggen. De gemengde commissie streek niet alle plooiën glad (*topoverleg*). Zo speelde de ‘ordeningskwestie’ nog altijd toen begin 1950 het parlement debatteerde over de OSV.

Gedurende de parlementaire behandeling van de OSV wisten de bewindslieden van Sociale Zaken, minister Joekes en staatssecretaris Van Rhijn, een belangrijke kwestie te *depolitiseren*. Het ging hier om de vraag of alle socialezekerheidswetten onder de centrale publieke administratie van de OSV moesten gaan vallen of niet. In de eerste versies van het wetsvoorstel was de administratie centraal georganiseerd, mede omdat de bewindslieden dit noodzakelijk achtten voor de toekomstige ouderdomsverzekering die voor alle ingezetenen een basispensioen moest garanderen. Een volksverzekering zou nu eenmaal lastiger per bedrijfsvereniging georganiseerd kunnen worden dan centraal. De christendemocraten en liberalen waren tegen deze centrale uitvoering en wensten een decentrale uitvoering via de

bedrijfsverenigingen. De sociaaldemocraten waren hierop tegen, omdat een nieuwe ouderdomsverzekering (de latere AOW) in de vorm van een volksverzekering dan lastiger te realiseren zou worden.

De bewindslieden van Sociale Zaken – beiden sociaaldemocraten – probeerden de kwestie te *depolitiseren* door niet alleen te wijzen op de overeenkomsten tussen de partijen, maar vooral door de Organisatiewet zo te wijzigen dat de toekomstige ouderdomsverzekering niet nu al onder de OSV zou vallen. Deze actie had twee effecten. Allereerst wist men een besluit over deze gevoelige materie uit te stellen tot de daadwerkelijk behandeling van een nieuwe ouderdomsverzekering (de latere AOW) en liet men dus de optie open om latere sociale wetten een volksverzekeringskarakter te geven. Ten tweede werd er ruimte geschapen voor het verder inbouwen in het socialezekerheidsstelsel van het door de liberalen en de christendemocraten zo gewenste ‘zelf doen’. Dit was mogelijk, omdat het niet langer nodig was dat er een sterke centrale administratie zou komen om daarmee de uitvoering van een algemene ouderdomsverzekering te organiseren.²⁴⁸ De sociale partners kregen zo via de bedrijfsverenigingen een grote rol toebedeeld. Hoewel de sociaaldemocraten tegenstemden, bleef mede door dit prudente handelen van de bewindslieden, een kabinetscrisis uit.

Het uitblijven van een kabinetscrisis was ook een gevolg van de niet-polariserende en *zakelijke politiek* van de PvdA-fractie. Vooral hun niet-ideologische houding contrasteerde sterk met de fracties van de ARP, de KVP, de CHU en ook de VVD. Deze fracties stelden zich *activistisch* op en hielden stevig vast aan hun standpunten. Ze benadrukten daarbij de ‘grote’ politiek-ideologische verschillen tussen de partijen waardoor de thematiek – gedurende de parlementaire behandeling – verder gepolariseerd raakte. Deze alternatieve ‘coalitie van zelfdoeners’ steunde het amendement van Stapelkamp (ARP) om daarmee het wetsvoorstel verder in de richting van de parlementaire meerderheid te amenderen. De gemoederen dreigden hiermee verhit te raken en daarop nam het kabinet – in lijn met de *regering regeert*-regel – het voorstel weer in beraad en werd de stemming over het wetsvoorstel voorlopig uitgesteld. Na het overleg werd het wetsvoorstel verder aangepast aan de wensen van de parlementaire meerderheid van christendemocraten en liberalen die echter weinig bereidheid toonde tot compromissen met de sociaaldemocraten.

De besluitvorming over de OSV lijkt op het eerste gezicht dus meer majoritair dan consensueel van karakter te zijn. Het kabinet wist echter de kwestie mede te *depolitiseren* door toe te werken naar een groter compromis in de vorm van een gemengd sociaal zekerheidsstelsel. Na het aannemen van de OSV in 1952 zou de politieke strijd over de uitvoering van de sociale zekerheid niet meer zo opblazen

²⁴⁸ Van Griensven 1997, p.217.

als in dit debat. Dit was ook het gevolg van de opstelling van de voorstanders van publiek uitgevoerde sociale verzekeringen. Zij benaderden deze kwestie meestal *pragmatisch* en *zakelijk* (hoofdstuk 6 en 7). Het hoofddoel was voor hen vooral de concrete verbetering van de sociaaleconomische positie van de Nederlandse burger. Dit doel had prioriteit boven een veelal theoretisch-ideologische discussie over de beste organisatievorm. Pas in de jaren negentig zou het organisatievraagstuk door de parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen onder leiding van de J.F. Buurmeijer (PvdA) weer prominent op de politieke agenda komen (hoofdstuk 10).

6 Uitbouw sociale zekerheid I: WAO (1963–1966)

Vanaf het midden van de jaren vijftig volgde een snelle uitbouw van het sociale-zekerheidsstelsel. Het waren jaren van ongekeerde economische groei. Het land moderniseerde en industrialiseerde in een hoog tempo en de welvaart steeg voor vrijwel alle burgers.²⁴⁹ Deze periode kenmerkte zich door sociaal-culturele dynamiek en optimisme over de toekomst. Vrijwel iedereen was het erover eens dat bij een moderne samenleving en economie een genereus sociaal zekerheidsstelsel hoorde, die alle burgers verzekerde tegen ziekte, ouderdom en arbeidsongeschiktheid. Nadat in het begin van de jaren vijftig met de OSV (1952) de institutionele kaders waren neergezet volgden vele nieuwe sociale wetten: de Wachtgeld- en Werkloosheidsverzekering (WW) in juli 1952, de Algemene ouderdomswet (AOW) in 1956, de Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW) in 1959, de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) in 1963, de Algemene Bijstandswet (ABW) in 1963 en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in 1967. De in 1966 ingevoerde Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) moest 'de parel in de kroon' van de moderne Nederlandse sociale zekerheid worden.

Opvallend is dat de sociale zekerheid in Nederland een product is van alle grote politieke partijen. De rooms-rode coalities (1946–1958) onder leiding van W. Drees legden het fundament waarop in de jaren zestig vooral enkele confessioneel-liberaal coalities (1959–1965) konden voortbouwen. De Nederlandse sociale zekerheid zou uitgroeien tot één van de meest genereuze stelsels in Europa. In 1960 liepen de uitgaven nog 'achter' op landen als België, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk, maar een decennium later was het land 'koploper' geworden en besteedde het verhoudingsgewijs een hoog percentage van het nationaal inkomen aan sociale wetgeving.²⁵⁰

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid, dat in deze periode ontstond, vertoonde naar de typologie van G. Esping-Andersen kenmerken van zowel conservatief-corporatistische als sociaaldemocratische verzorgingsstaten.²⁵¹ Het hoge niveau van een alomvattend stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen en de hoge mate van inkomensherverdeling waren kenmerkend voor een sociaaldemocratisch stelsel. Echter, het ontbrak in Nederland lang aan een actief arbeidsmarktbeleid en de bevordering van de arbeidsparticipatie. Ook lag er verhoudingsgewijs weinig nadruk op de effectuering van de plichten van uitkeringsgerechtigden en kreeg het

²⁴⁹ De gemiddelde burger merkte dit vooral toen begin jaren zestig de geleide loonpolitiek ten einde liep. Niet langer werden de lonen van overheidswege kunstmatig laag gehouden en een loonexplosie volgde. In 1963 stegen de lonen met gemiddeld 13%, en in 1964 en 1965 respectievelijk met 15% en 10% (Hemerijck & Visser 2004, p.121)

²⁵⁰ Bannink 2004, p.51-81; Bannink 2004, p.60

²⁵¹ Esping-Andersen 1990; Van der Veen 2004, p.36-40.

emancipatoire aspect van de sociale zekerheid weinig aandacht. Dit was mede het gevolg van de nadruk op het bieden van inkomensgarantie voor de kostwinner en dus de bescherming van het gezin, waardoor de arbeidsparticipatie van de vrouw feitelijk werd ontmoedigd. Het kostwinnersmodel was naast de corporatistische organisatie van de uitvoering een ander centraal element van het conservatief-corporatistische model. Een gemengd stelsel was in Nederland het resultaat, dat ook weleens is geduid als een passieve sociaaldemocratische verzorgingsstaat in een door christendemocraten geregeerde samenleving.²⁵² Pas vanaf de jaren tachtig zou het stelsel langzaam van karakter veranderen (hoofdstuk 9).

6.1 Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)

Tijdens de regeerperiode van het kabinet-De Quay (1959–1963) diende de KVP'er en minister van Sociale Zaken Veldkamp op 25 april 1963 een voorstel in voor een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering.²⁵³ Het voorstel werd ingediend door een coalitie van christendemocraten en liberalen. Illustratief voor de consensus op het sociaaleconomische terrein is dat het daaropvolgende kabinet-Cals (1965–1966) – toen de KVP in een coalitie zat met de sociaaldemocraten van de PvdA – uiteindelijk het wetsvoorstel in het parlement verdedigde.

Het wetsvoorstel bevatte een verplichte verzekering voor alle werknemers tegen inkomensverlies als gevolg van langdurige arbeidsongeschiktheid. De wet werd noodzakelijk geacht omdat er een tweedeling was ontstaan tussen hen die een uitkering kregen op basis van de Ongevallenwet (1921) en mensen die een uitkering kregen op basis van de Invaliditeitswet (1919).²⁵⁴ De Ongevallenwet dekte het *risque professionnel* en het *risque sociale* werd gedekt door de Invaliditeitswet. Als de oorzaak van iemands arbeidsongeschiktheid een bedrijfsongeval was, dan kreeg men een relatief hoge uitkering. Was daarentegen de arbeidsongeschiktheid niet beroepsgerelateerd, dan viel men vaak terug op een uitkering op het sociaal minimumniveau. Dit werd politiek-breed als een onrechtvaardige situatie beschouwd. De WAO moest een einde maken aan deze tweedeling door het causaliteitsbeginsel

²⁵² Van Kersbergen & Becker 1988, p.477-499.

²⁵³ Het WAO-wetsvoorstel van Veldkamp ontving van de Raad van State een buitengewoon kritisch advies. Het advies was opgesteld door de voormalige KVP-leider Carl Romme, Marinus Rupert, oud-voorman van het CNV, en A.A. van Rhijn. Ze hadden 'zwaarwegende bezwaren' tegen belangrijke onderdelen van de wet, zowel op de complexiteit als op het loslaten van de arbeidsverhouding als uitgangspunt, omdat men daarmee de deur opende naar het verlaten van het verzekeringsstelsel en het binnenhalen van een verzorgingsstelsel. Deze kritieken zouden geen rol spelen in het debat, vooral ook doordat de adviezen van de Raad van State destijds geheim waren. (Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2002.)

²⁵⁴ De WAO was een grote harmoniserings- en moderniseringsoperatie. Verschillende wetten zou men samenvoegen. De Invaliditeitswet (1919), de Zeeongevallenwet (1919), de Mijnarbeiderswet, de Ongevallenwet (1921) en de Land- en Tuinbouwongevallenwet (1922) werden tot één nieuwe arbeidsongeschiktheidswet gesmeed. (*Kamerstukken II* 1963/64, 7171, 3.)

te laten vervangen door het finaliteitsbeginsel. Beslissend diende te zijn *dat* iemand arbeidsongeschikt is, niet *hoe* iemand arbeidsongeschikt was geraakt.²⁵⁵

Recht op een WAO-uitkering hadden alle arbeidsongeschikte werknemers tot 65 jaar. Vanaf die leeftijd kwam men in aanmerking voor een AOW-uitkering. Voor ambtenaren zou een aparte regeling blijven bestaan en zelfstandigen bleven (voorlopig) uitgesloten van deze sociale verzekering. Zij vielen bij arbeidsongeschiktheid terug op een bijstandsuitkering. Dit zou een nieuwe tweedeling creëren, tussen werknemers en zelfstandigen. Over deze problematiek had de regering reeds advies gevraagd aan de SER en naar verwachting zou er snel een wetsvoorstel volgen. Een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid zou echter nog tot halverwege de jaren zeventig op zich doen wachten (hoofdstuk 7).

De toelatingscriteria voor de WAO, de hoogte en de duur van de uitkering waren tamelijk ruim gekozen.²⁵⁶ Bijzonder aan de WAO was dat de kansen op de arbeidsmarkt werden verdisconteerd in het arbeidsongeschiktheidspercentage, waardoor niet alleen de mate van invaliditeit meetelde. Het feitelijke gevolg hiervan zou zijn dat de WAO een ‘mix’ van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekering zou worden. Geheel in lijn met de OSV (1952) werd daarbij de overheid op afstand gezet. Sectoraal georganiseerde en bipartiet samengestelde bedrijfsverenigingen werden verantwoordelijk voor de uitvoering. Verantwoordelijk voor de keuring van werknemers werd een nieuwe onafhankelijke instantie, de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). De tripartiet samengestelde Sociale Verzekeringsraad (SVr) werd toezichthouder. Via premieheffing op het loon van werknemers zou de WAO worden gefinancierd. In de WAO-wet was geen loongrens opgesteld, dit betekende dat ook hogere inkomens zich moesten verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. Uit ervaring bleek dat deze groep het anders vaak naliet om zich te verzekeren.²⁵⁷

In de memorie van toelichting werd verder uitgebreid ingegaan op de rechtsgrond van de WAO. Minister Veldkamp zette daarin uiteen dat in het verleden de rechtsgrond van een verplichte sociale verzekering voor werknemers tegen arbeidsongeschiktheid lag in het beginsel van het rechtvaardig arbeidsloon. Het loon van de arbeider diende voldoende hoog te zijn om ook in tijden van tegenslag voor het levensonderhoud zorg te kunnen dragen. Dit was vanzelfsprekend niet in alle gevallen mogelijk. Men verdiende te weinig om te sparen of men werkte niet lang genoeg. Een sociale verzekering werd daarom wenselijk geacht. De premielast van

²⁵⁵ *Kamerstukken II* 1963/64, 7171, 3, p.2.

²⁵⁶ De regering had namelijk een advies van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) over de uitkeringspercentages en arbeidsongeschiktheidsklassen overgenomen en niet het advies van de SER. Hierdoor kwam het uitkeringspercentages op 80% van het laatstverdiende loon en al vanaf een arbeidsongeschiktheid van 15% kwam men in aanmerking voor een uitkering. De SER had met respectievelijk 70% en 25% iets minder ruimhartig geadviseerd. (*Kamerstukken II* 1963/64, 7171, 3, p.4-12.)

²⁵⁷ *Kamerstukken II* 1963/64, 7171, 3, p.14.

een dergelijke verzekering werd altijd als onderdeel gezien van het rechtvaardig arbeidsloon. Veldkamp volgde deze redenering slechts deels, het beginsel van een rechtvaardig loon was voor hem slechts een afgeleid beginsel en ten dele zelfs een vormgevend beginsel. Het rechtvaardig loon was voor hem vooral een middel om vorm te geven aan andere ‘hogere’ en meer ‘oorspronkelijke’ beginselen: ‘in de eerste plaats het recht van iedere mens op zelfontplooiing en in de tweede plaats het recht op gelijke kansen.’²⁵⁸

6.2 Parlementaire behandeling WAO

De parlementaire behandeling van de WAO was op 30 juni, 1 en 6 juli 1965. Nadat de Tweede Kamer het voorstel had aangenomen, nam de Eerste Kamer op 15 februari 1966 het wetsvoorstel aan.²⁵⁹ Ook in de Tweede Kamer had de wet een warm onthaal gekregen. J.H.J. Maenen (KVP) sprak over een ‘tweede Mammoetwet’ verwijzend naar de grote onderwijshervormingswet uit 1963 en B. Roolvink (ARP) plaatste minister Veldkamp in het rijtje van pioniers als A.S. Talma (ARP) en P.J.M. Aalberse (KVP).²⁶⁰ Verschillende Kamerleden wezen erop dat met het integreren van het ‘risque social’ in de arbeidsongeschiktheidswetgeving de WAO een unicum in de wereld was, Th.J.A.M. van Lier (PvdA) noemde het aannemen van de wet ‘baanbrekend’²⁶¹ en hij zag het als een teken van de groeiende ‘offerbereidheid van ons volk.’²⁶² Met een zekere ingenomenheid wees Maenen (KVP) naar de positieve reacties van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).²⁶³ Dit gevoel viel samen met een gedeeld optimisme over de deugdelijkheid en de vooruitstrevendheid van de WAO. Roolvink (ARP) kon terugkijkend weinig begrip opbrengen voor de moeilijke ontstaansgeschiedenis van de sociale wetgeving in Nederland en sprak in dezen vooral over de weerstanden in eigen kring.²⁶⁴ Hij achtte het een gelukkige omstandigheid dat zich een ‘communis opinio’ had gevormd over de grondslagen en doelstellingen van het wetsontwerp, ‘Alle belangrijke wetten, die een zo groot deel van ons volk raken, [maken] er eigenlijk aanspraak op met een zo groot mogelijke meerderheid te worden aanvaard’ stelde hij vast.²⁶⁵

Minister Veldkamp memoreerde in zijn bijdrage het feit dat hij het wetsontwerp had ingediend onder een coalitie met de VVD en de CHU en dat de openbare

²⁵⁸ *Kamerstukken II* 1963/64, 7171, 3, p.2.

²⁵⁹ *Handelingen II* 6 juli 1965; *Handelingen I* 15 februari 1966.

²⁶⁰ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1660.

²⁶¹ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1668.

²⁶² *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1668.

²⁶³ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1657.

²⁶⁴ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1660.

²⁶⁵ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1660.

behandeling plaatsvond in een coalitie met de PvdA. Veldkamp prees zich zeer gelukkig ‘dat over deze belangrijke materie geen meningsverschil meer bestaat in ons volksleven.’²⁶⁶ Aan deze eenstemmigheid had volgens Veldkamp in belangrijke mate bijgedragen dat ‘alle richtingen in ons politieke denken aan de totstandkoming [hadden] meegewerkt’.²⁶⁷

Dit optimisme was niet alleen een gevolg van een diepe overeenstemming, maar het was veeleer ook het gevolg van een *zakelijke* gerichtheid van de leidende politici om het wetsvoorstel in te voeren. Ideologische twisten en politieke verschillen mochten dit niet in gevaar brengen. Dit bleek uit drie zaken, allereerst werden – vanuit een bijzonder sterk optimisme – negatieve signalen uit het veld genegeerd, ten tweede werden andere voorkeuren niet gepolitiseerd en ten derde werden potentiële kritiekpunten nauwelijks kritisch belicht.

Illustratief voor het optimisme waarmee dit wetsvoorstel was omkleed en de neiging om kritieken te negeren waren de reacties van enkele parlementsleden op de waarschuwingen voor mogelijk misbruik van de wet en de groeiende premielast.²⁶⁸ Zo reageerde Maenen (KVP) zeer afwijzend op een publicatie in de *Geneeskundige Gids* getiteld ‘Parasitisme en Interimwet’. In dit artikel werd ingegaan op onbedoelde gevolgen van de interim-regeling voor invaliditeitsrentetrekkingen. Deze interim-regeling was een tijdelijke wet die de positie van arbeidsongeschikten in de periode tot de inwerkingtreding van de WAO moest verbeteren. Het artikel ging over de ervaring met de interim-regeling en concludeerde dat de bereidheid om arbeid te verrichten afnam als men eenmaal een goede uitkering kreeg. Maenen vond dat deze publicatie de geest ademde ‘alsof „zogenaamd invalide” werknemers zouden parasiteren ten koste van hun medeburgers’, iets dat op hem geen indruk maakte.²⁶⁹

In de memorie van toelichting gaf minister Veldkamp een diepgaande uiteenzetting over de rechtsgrond van de WAO. Menig Kamerlid kwam met vergelijkbare beschouwingen over de grondslag van de wet. Alleen Van Lier (PvdA) was kritisch op deze praktijk; ‘[b]ij elk wetsontwerp van sociale verzekering hoort men gewoonlijk tal van geleerde beschouwingen over de rechtsgrond. Toch zijn die beschouwingen vaak subjectief gekleurd.’²⁷⁰ Desalniettemin liet hij zich in het debat niet onbetuigd. Zijn beschouwing over de rechtsgrond van de WAO lag erg in lijn met die van de commissie-Van Rhijn. Hij betoogde dat het diepste beginsel van de sociale verzekering gelegen lag in de persoonlijke verantwoordelijkheid die ‘insluit de zorg voor de andere, ook met betrekking tot de mogelijkheid, zich een redelijk inkomen te

²⁶⁶ *Handelingen II* 1 juli 1965, p.1713.

²⁶⁷ *Handelingen II* 1 juli 1965, p.1715

²⁶⁸ Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2002.

²⁶⁹ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1659-60.

²⁷⁰ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1669.

verwerven en zo zichzelf te ontplooiën. Wij hebben te maken met een plicht en een corresponderend recht. In onze zeer ingewikkelde samenleving kan deze zorg voor de ander, de vervulling van die plicht, niet meer aan het initiatief van de individuele burger worden overgelaten. Het wordt een taak van de gemeenschap.²⁷¹

Hoe deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de arbeidsongeschikte medeburger vorm moest krijgen hing volgens Van Lier (PvdA) af van tal van nadere overwegingen over 'de aard van de hulpbehoefendheid van de groep, de verdeling van de lasten, de uitvoerbaarheid van de regeling, kortom van de doelmatigheid in zeer wijde zin en van de aanvaardbaarheid voor het algemeen rechtsgevoel'.²⁷² De sociaaldemocraten gaven hierbij te kennen voorstander te zijn van een volksverzekering, maar anders dan de christendemocraten en liberalen in het debat over de OSV in 1952 koos men hier voor een pragmatische insteek. Men wilde rekening houden met praktische bezwaren en het draagvlak bij burgers en sociale partners. Men liet doorschemeren een voorkeur te hebben voor een volksverzekering tegen langdurige arbeidsongeschiktheid, maar men achtte het niet opportuun om de ideologische voorkeur tijdens dit debat uitgebreid naar voren te brengen.²⁷³ Pas na het uitkomen van het SER-advies over een eventuele volksverzekering voor arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen (de latere AAW) was de PvdA-fractie voornemens hierover te besluiten. Van Lier wilde alleen aantekenen dat die diepere beginselen – waarop minister Veldkamp zo uitgebreid was ingegaan – niet noodzakelijkerwijs tot een werknemersverzekering zouden leiden, maar mogelijk ook tot een volksverzekering.²⁷⁴

Een 'voorafspiegeling' van het politieke debat in de jaren daarna werd gegeven door A.D.W. Tilanus (CHU) die – als enige – op enkele problematische kanten wees, maar deze punten niet echt scherp naar voren bracht. Zo wees hij erop dat de wet het accent legde op inkomensverzekering en minder op arbeid en revalidatie.²⁷⁵ Volgens hem moest er worden gekeken naar de mogelijkheden, de validiteit van mensen, en niet naar de onmogelijkheden. De beoordeling hiervan was echter bijzonder lastig, daarom wees hij op het belang van de geneeskundige keuring door het GMD. In een motie riep Tilanus daarom de minister op om hier extra werk van te maken en de GMD een centrale rol te geven bij alle sociale verzekeringswetten en volksverzekeringen.²⁷⁶ Een bijkomstig effect van de nadruk op arbeid was dat ook andere groepen die arbeid verrichtten onder deze wetgeving zouden gaan vallen.

²⁷¹ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1669.

²⁷² *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1669.

²⁷³ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1669.

²⁷⁴ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1669.

²⁷⁵ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1674.

²⁷⁶ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1675.

Tilanus dacht aan de huisvrouwen, aan beoefenaars van zelfstandige beroepen en aan ondernemers in het midden- en kleinbedrijf.²⁷⁷ Geen van deze door Tilanus benoemde kwesties werden uitgebreid besproken.

6.2.1 Uitkomst parlementaire behandeling WAO

De Tweede Kamer nam op 6 juli 1965 de WAO zonder hoofdelijke stemming aan. Hetzelfde deed de Eerste Kamer op 15 februari 1966²⁷⁸ en 1 juli 1967 trad de wet in werking.²⁷⁹

Het resultaat van het debat over de WAO was het bijna unaniem aannemen van een in internationaal perspectief zeer vooruitstrevende en ambitieuze wet. Er kwam een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers, met relatief hoge uitkeringen en met soepele toelatingseisen. De wet dekte niet alleen arbeidsgerelateerde risico's, maar ook sociale risico's. Daarbovenop kwam ook het verdisconteren van de arbeidsmarktpositie van mindervaliden waardoor de arbeidsongeschiktheidsverzekering tevens een verkapte, maar wel een genereuzere, werkloosheidsverzekering werd. De uitkering van de verzekering was relatief hoog, omdat zij gebaseerd was op het gezinsinkomen. Tot slot lag het accent op de inkomensverzekering en minder op de re-integratie van arbeidsongeschikten. Al deze onderwerpen zouden de decennia hierna prominent op de politieke agenda staan.

6.3 Beschouwing politieke besluitvorming WAO

De politieke besluitvorming rondom de WAO werd gekenmerkt door eensgezindheid en het vrijwel geheel oplossen van alle tegenstellingen en conflictpunten. Het parlement nam de WAO zonder kritische vragen en reflectie aan. Zelfs opbouwende kritiek vanuit het parlement was feitelijk afwezig, met als gevolg een dominante positie voor het kabinet in de besluitvorming en een sterk gedepoliteerde besluitvorming. Dit terwijl de WAO – ook destijds al – een zeer kostbare wet was, die een substantieel deel van het nationaal inkomen zou gaan beslaan en voor honderdduizenden mensen hun bestaanszekerheid moest gaan garanderen.

Deze inhoudelijke overeenstemming vloeide deels voort uit de 'zakelijke houding' waarmee de politieke elites dit specifieke wetsvoorstel en de uitbouw van de sociale zekerheid in het algemeen benaderden. Zowel de bewindslieden als de leden van het parlement hadden het als een bijzonder gewichtige kwestie neergezet. Daarbij bleven fundamentele politiek-ideologische tegenstellingen onbenoemd en werden potentiële conflictpunten vermeden. Deze eensgezindheid werd versterkt doordat

²⁷⁷ *Handelingen II* 30 juni 1965, p.1674-1675.

²⁷⁸ *Handelingen II* 6 juli 1965, p.1737; *Handelingen I* 15 februari, p.353.

²⁷⁹ Rommelse 2011, p.68.

de leidende politici, vooral vanuit de drie christendemocratische fracties en in mindere mate vanuit de PvdA-fractie, de thematiek een extra ‘princiële lading’ meegaven. Dit staat enigszins in contrast met Lijpharts uitleg van de spelregel van de *zakelijke politiek* waarbij een te ideologische en weinig pragmatische benadering juist een bedreiging kan vormen voor de voortgang van het besluitvormingsproces, omdat een potentieel conflict op het ideologische niveau het gevaar in zich draagt om de besluitvorming te verlammen.²⁸⁰

Deze principiële benadering werkte in dit debat dus eerder pacificerend dan polariserend. De politici wisten met hun beschouwingen over de rechtsgrond van de wet, die zij legden in het moderne idee van het gelijke recht op zelfontplooiing, de besluitvorming naar een vrij abstract niveau van fundamentele waarden te trekken waarover zonder meer overeenstemming was tussen de partijen. Deze waarden konden wellicht nog op verschillende manieren institutioneel worden ingebed, volks- of werknemersverzekeringen, maar het was allerm minst een optie om je te keren tegen de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en daarmee impliciet ook tegen de centrale waarden die ten grondslag lagen aan de wet. In het debat lieten de politici verder geen gelegenheid onbenut om het belang van de nieuwe arbeidsongeschiktheidswetgeving als een groot vooruitgangs- en moderniseringsproject aan te geven.

Dit dwingende vooruitgangsgeloof gecombineerd met een principiële en ernstige benadering van de thematiek leidde tot een sterk gedepolitiseerde besluitvorming en een ‘apolitieke sfeer’. Een eenvormigheid die ook door Daalder aan deze periode is toegeschreven.²⁸¹ Politici of partijen die in deze context met kritische analyses of met ideologische stellingnames zouden komen, en daarmee de verschillen tussen de partijen zouden blootleggen, bedreigden immers niet alleen de voortgang van het wetgevingsproces, maar zij zouden ook de vooruitgang en de moderniteit als zodanig kunnen belemmeren. In de progressieve jaren zestig was dit in het politieke debat allerm minst een aantrekkelijke positie. Dit parlementair conformisme werd vooral duidelijk in de wijze waarop in het debat kritische beschouwingen uit het werkveld en afwijkende opvattingen uit het verleden met veel onbegrip en een zeker dedain terzijde werden geschoven. Door het gewicht dat de thematiek hiermee kreeg, kon en mocht feitelijk niets en niemand de totstandkoming van een genereus en alomvattend sociaal stelsel in gevaar brengen en hiernaar handelden de politieke elites ook gedurende de politieke besluitvorming over de WAO.

²⁸⁰ Lijphart 1968/2007, p.116-117.

²⁸¹ Daalder 1964/1995, p.11-39.

7 Uitbouw sociale zekerheid II: AAW (1974–1975)

Door de loonexplosie in de jaren zestig en de uitdijende verzorgingsstaat stegen de arbeidskosten voor bedrijven sterk met negatieve gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Met name de oude arbeidsintensieve industrieën (textiel en scheepsbouw) konden de internationale concurrentie niet langer aan en een 'koude sanering' met vele ontslagen volgde. De sociale gevolgen van deze sanering werden deels opgevangen door de collectieve sociale arrangementen die vooral in de jaren zestig waren opgetuigd. Werklozen kregen vaak een WAO-uitkering in plaats van een werkloosheids- of bijstandsuitkering, omdat de voorwaarden ervan gunstiger waren. Om het toenemende beroep op de sociale zekerheid te betalen stegen vervolgens de premies en belastingen (collectieve lastendruk) nog verder en daarmee ook de arbeidskosten. Hierdoor verslechterde de concurrentiepositie van de Nederlandse economie nog verder. De economie groeide nog tot zeker het begin van de jaren zeventig waardoor de stijgende sociale uitgaven nog konden worden gefinancierd, maar toen de groei verder afzwakte en de werkloosheid toenam werd de betaalbaarheid van het socialezekerheidsstelsel een steeds groter probleem. De oliecrisis van november 1973 zou de economische laagconjunctuur nog verder versterken. Een bijkomend 'gunstig' effect van de oliecrisis was dat de inkomsten uit de Nederlandse aardgasbaten door de hogere olieprijs sterk stegen en het kabinet deze extra inkomsten deels kon aanwenden om de stijgende uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid af te dekken.²⁸²

Niet alleen de economische situatie zou na de invoering van de WAO in 1966 nog sterk veranderen. Ook in politiek opzicht was 1966 een jaar van kentering. Symbool hiervan werd de Nacht van Schmelzer in oktober van dat jaar toen het centrum-linkse kabinet-Cals (1965–1966) voortijdig viel. Een gepolariseerde periode volgde waarin links tegenover rechts kwam te staan en waarin de politieke machtsbalans verschoof naar links.²⁸³ Symbool hiervoor was het centrumlinkse kabinet-Den Uyl

²⁸² Hemerijck & Visser 2004, p.121-124; Van der Veen 2004, p.40-44, Bannink 2004, p.61-65.

²⁸³ Het politieke landschap veranderde na de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 sterk. De drie grote christendemocratische partijen verloren hun meerderheid en streefden vervolgens een verdere samenwerking na. Op de linkerflank van het politieke spectrum werd na de Nacht van Schmelzer Democraten'66 (D'66) daadwerkelijk opgericht en zij wonnen bij de eerstvolgende verkiezingen zeven zetels, overigens evenveel zetels als dat de Boerenpartij won. Verder 'splitste' in 1968 de Partij Politieke Radicals (PPR) zich af van de KVP en profileerde binnen de PvdA in deze jaren de 'vernieuwingsbeweging' Nieuw Links zich nadrukkelijk. Binnen de PvdA heerste bij traditionele sociaaldemocraten veel onvrede over deze 'vernieuwers'. Een 'rechtse' afsplitsing van de PvdA volgde in de vorm van Democratisch Socialisten '70 (DS'70). Bij hun eerste verkiezing in 1971 won DS'70 acht zetels en zou gelijk regeringsverantwoordelijkheid gaan dragen. Verder groeide de VVD stevig in de jaren zeventig. Op links gingen de PvdA, de PPR en D'66 begin jaren zeventig intensief samenwerken om de politieke machtsbalans verder naar links te doen doorslaan. Na de verkiezingen van 1972 werd de PvdA onder leiding van J.M. Den Uyl de grootste en kreeg zij het initiatief bij de formatie. Na een lange en moeilijke formatie volgde in 1973 een 'rood kabinet met een witte rand' met Den Uyl als premier. De drie progressieve partijen (PvdA, D'66, PPR) vormden de kern van dit kabinet en kregen gedoogsteun van de KVP en de ARP. Ook enkele bewindslieden kwamen uit deze laatste twee partijen.

(1973–1977) dat na de centrumrechtse kabinetten-De Jong (1967–1971) en Biesheuvel I en II (1971–1973) was aangetreden. Dit kabinet kwam met een zeer ambitieuze agenda die het adagium van ‘de spreiding van kennis, macht en inkomen’ bezigde.²⁸⁴

De economische tegenwind, die na het aantreden van het kabinet-Den Uyl nog verder doorzette, zou het idealisme van dit kabinet doen temperen. In het begin reageerde het kabinet op klassiek-keynesiaanse wijze op de conjuncturele neergang door de bestedingen te stimuleren. Extra geld werd vrijgemaakt voor werkgelegenheidsprojecten, een actievere industriepolitiek voor noodlijdende bedrijven en de minimumlonen en de sociale uitkeringen werden verhoogd, maar uiteindelijk zouden toch ook bestedingsbeperkingen volgen.²⁸⁵ Opmerkelijk is dat deze economische problematiek de uitbouw van het sociale stelsel en de uiteindelijke opzet van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) niet zou beïnvloeden.

7.1 Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)

Eén belangrijk lacune in de arbeidsongeschiktheidsverzekering was met de WAO nog niet opgevuld. De meeste zelfstandigen en vroeggehandicapten waren nog altijd niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Alle partijen in het parlement beschouwden dit als een groot sociaal probleem. In de memorie van toelichting stelde het kabinet dat vanuit de rechtsgrond van de WAO – het recht op gelijke kansen en zelfontplooiing – de achterstelling van zelfstandigen en vroeggehandicapten onhoudbaar was.²⁸⁶ De AAW moest een sociaal minimum inbouwen in het socialezekerheidsstelsel voor alle burgers die arbeidsongeschikt waren.

De AAW kwam tot stand onder verantwoordelijkheid van de ARP-minister voor Sociale Zaken J. Boersma, maar was toch vooral het werk van diens staatssecretaris voor Sociale Zaken, de KVP'er P.J.J. Mertens.²⁸⁷ Op 27 december 1974 diende minister Boersma het voorstel voor de AAW in bij de Tweede Kamer. Het voorstel bevatte een wettelijk verplichte verzekering voor alle ingezetenen tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van langdurige arbeidsongeschiktheid.²⁸⁸ Alle werknemers, zelfstandigen en ook ambtenaren zouden onder deze wet gaan vallen.²⁸⁹ Werknemers zouden een gecombineerde uitkering AAW-WAO krijgen en de zelfstandigen alleen een AAW. De AAW was dus een volksverzekering en had in

²⁸⁴ Wielenga 2010, p.258-265.

²⁸⁵ Luiten van Zanden 1997, p.227.

²⁸⁶ *Kamerstukken II 1974/75*, 13.231, 3, p.34.

²⁸⁷ Van Bergen 2006, p.240-242.

²⁸⁸ Rommelse 2011, p.74.

²⁸⁹ Voor ambtenaren bestonden tot aan de invoering van de AAW verschillende regelingen vergelijkbaar met de WAO voor werknemers. Met de invoering van de AAW werd de positie van ambtenaren gelijkgetrokken met die van werknemers. (*Kamerstukken II 1974/75*, 13.231, 3.)

tegenstelling tot de WAO geen uitkering die gerelateerd was aan het laatstverdiende loon, maar het was een uitkering op het niveau van het sociaal minimum.²⁹⁰

Destijds was er vrijwel een partijbrede consensus over de wenselijkheid van een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Ondanks deze consensus is de parlementaire behandeling van de AAW te zien als een kantelpunt in de politieke geschiedenis van het socialezekerheidsstelsel. De AAW kan worden gezien als de laatste wet die de uitbouw van het socialezekerheidsstelsel tot doel had en tegelijkertijd vormde de behandeling ervan het moment dat een groot deel van de politiek bewust werd van de ‘grenzen aan de groei’. Het markeerde een omslag in het debat over de sociale zekerheid. In plaats van een debat over nieuwe en vaak ambitieuze sociale wetten werd het een debat over het hervormen van de bestaande sociale wetgeving.

7.2 Parlementaire behandeling AAW

De parlementaire behandeling van de AAW was op 9, 10, 11 en 17 september 1975. In het parlement werd de wet enthousiast ontvangen en door velen als een belangrijke mijlpaal gezien. De wet nam volgens J. van Leeuwen (ARP) een ‘zwarte vlek’ en een ‘stuk sociale ongerechtigheid’ in de sociale zekerheid weg.²⁹¹ D’66-woordvoerder E. Nypels zag dat met het wetsvoorstel een belangrijk doel werd verwezenlijkt uit het D’66 beleidsplan en uit *Keerpunt ’72*, het gezamenlijke verkiezingsprogramma van PvdA, D’66 en de Politieke Partij Radikalen (PPR).²⁹² In het debat sprak hij ook positief over de verschuiving van liefdadigheid naar sociale rechten waarvan de AAW een voorbeeld was.²⁹³ Hier verwoordde Nypels een breder gedragen opvatting over de zegenrijke opkomst van de moderne verzorgingsstaat waarin fundamentele beginselen van zelfontplooiing en gelijke rechten worden gegarandeerd en mensen niet langer afhankelijk zijn van familie en charitas. De positieve ontvangst van de wet door een ruime parlementaire meerderheid betekende niet dat er geen discussiepunten meer waren. In het debat ging het over drie vraagstukken: de positie van de vrouw in de sociale verzekeringen, de organisatie van het socialezekerheidsstelsel en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid.

²⁹⁰ Het arbeidsongeschiktheids criterium was gelijk aan die bij de WAO, alleen kwam men pas in aanmerking voor een uitkering bij een arbeidsongeschiktheid van tenminste 25%. Er waren hierdoor zes arbeidsongeschiktheidsklassen in tegenstelling tot de zeven bij de WAO. De AAW was een verzekering tegen langdurige arbeidsongeschiktheid en trad, evenals de WAO, pas na 52 weken in werking. Tot 52 weken was men verzekerd via de Ziektewet die de kortlopende risico’s van arbeidsongeschiktheid moest afdekken. De premies werden opgebracht door de werkgever of door de verzekerde zelf, als men een zelfstandige was. De premie was een uniform percentage over het loon/inkomsten. De uitkering voor vroeggehandicapten werd betaald uit algemene middelen en de uitkering was welvaartsvast. Interessant was dat de gehuwde vrouw in het wetsvoorstel was uitgesloten van een recht op een AAW-uitkering. (Rommelse 2011, p.75.)

²⁹¹ *Handelingen II* 10 september 1975, p.5906.

²⁹² *Handelingen II* 9 september 1975, p.5843.

²⁹³ *Handelingen II* 10 september 1975, p.5945.

7.2.1 Moderniseringsvraagstuk

In de aanloop naar het debat voorspelde oud-PvdA Kamerlid en lid van de Raad van State Th.J.A.M. van Lier, dat er slechts één onderwerp zou zijn waarover de politieke strijd zou gaan en dat was de positie van de gehuwde en ongehuwde vrouw.²⁹⁴ Deze voorspelling paste wellicht bij het beeld van de tweede feministische golf en de sociale polarisatie over allerlei ethische thema's als abortus (hoofdstuk 13) en de rolverdeling tussen man en vrouw, maar het strookte niet met de dagelijkse politieke realiteit.

Van Leeuwen (ARP, die ook het woord voerde namens de KVP- en CHU-fractie) liep in haar betoog direct vooruit op de voorspelling van Van Lier; 'wat ons betreft zal de [positie van de vrouw] in deze discussie geen politiek strijdpunt worden' stelde ze onomwonden.²⁹⁵ De positie van de vrouw in de AAW was niet 'achtergesteld' omwille van traditionele opvattingen over de rolverdeling tussen man en vrouw die uitgangspunt waren van veel sociale zekerheidsarrangementen.²⁹⁶ Dit speelde wellicht nog een rol in de jaren vijftig en in het begin van de jaren zestig toen de belangrijkste sociale wetten werden opgesteld en de tweede feministische golf het land nog niet had overspoeld. In de jaren zeventig was de gelijkstelling van man en vrouw in de sociale wetgeving niet langer een principiële kwestie, maar een praktisch beleidsvraagstuk.

De bewindslieden hadden zich volgens staatssecretaris Mertens diepgaand met deze complexe materie beziggehouden.²⁹⁷ Een eventuele gelijkstelling van de vrouw aan de man in de AAW was niet geheel zonder problemen. Het sociale stelsel was namelijk gestoeld op een op het gezin gericht behoeftecriterium. Als de politiek dit criterium in de AAW wilde inruilen voor individuele aanspraken, dan moest dit individuele karakter ook worden doorgevoerd in volksverzekeringen als de AWW en de ABW. De gevolgen van zo'n aanpassing waren volgens de bewindslieden niet geheel te overzien. In ieder geval zou een dergelijk ingreep tot een lastenverhoging leiden, het zou de invoering van de AAW vertragen en de uitvoering ervan compliceren.²⁹⁸ Het kabinet wilde, anders dan een deel van de Kamer, het advies van de SER over deze materie afwachten. Mertens had de hoop het advies van de SER op een zo kort mogelijke termijn te ontvangen en dan – indien mogelijk – de positie van de vrouw synchroon met de invoering van de AAW te regelen.²⁹⁹

In de Tweede Kamer was er dus overeenstemming over de gelijkstelling van de positie van de vrouw in de sociale wetgeving met de positie van de man. Er was

²⁹⁴ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5826.

²⁹⁵ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5826.

²⁹⁶ Rommelse 2011, p.74; Bannink 2004, p.64.

²⁹⁷ *Handelingen II* 10 september 1975, p.5909.

²⁹⁸ *Handelingen II* 10 september 1975, p.5910.

²⁹⁹ *Handelingen II* 10 september 1975, p.5909.

alleen geen overeenstemming over *hoe* dat moest gebeuren.³⁰⁰ Van Leeuwen (ARP) zat in dezen op de lijn van het kabinet. Zij wenste de positie van de vrouw niet direct bij de invoering van de AAW te regelen. De thematiek was te complex om *ad hoc* te benaderen, een totaalaanpak was noodzakelijk zodat de positie van de vrouw in de AAW in samenhang met andere sociale wetten werd geregeld.³⁰¹ De feministe N. Barendregt (PvdA) bracht echter de *polarisatie* terug in het debat. Zij was groot voorstander om de positie van de vrouw direct te regelen; ‘het huidige wetsontwerp ontnemt de mogelijkheid van solidariteit met een grote groep vrouwen.’³⁰² Daarom kwam zij met een amendement op het wetsontwerp om ook de gehuwde vrouw, werkzaam in bedrijf of beroep, recht op uitkering te verschaffen.³⁰³ Minister Boersma was verontwaardigd over de opstelling van de PvdA-fractie en beschouwde het amendement zelfs als een vertrouwenskwestie.³⁰⁴ Op principieel niveau was er geen verschil van mening, maar hij achtte het onverantwoord om ‘een dergelijke ingewikkelde zaak ‘rauwelings’ bij wijze van amendement in de wet op te nemen.’³⁰⁵ PvdA-fractievoorzitter van E. van Thijn moest er aan te pas komen om de ontstane gespannen situatie te bedaren. Hij sprak ten stelligste tegen dat er een gebrek aan vertrouwen in de minister was, Van Thijn dacht ‘dat de minister en misschien ook de Kamer enigszins overvallen [waren] door het inderdaad vrij principiële amendement van mevrouw Barendregt.’³⁰⁶

Van Leeuwen was kritisch op Van Thijn. Zij vond het allerminst principieel als men wel iets wilde doen aan de uitkeringskant, maar niet aan de premiekant.³⁰⁷ J.G. Rietkerk (VVD) ging in op de ‘rauwelings-opmerking’ van minister Boersma en nuanceerde de als problematisch neergezette doorwerking van de positie van de vrouw in andere sociale wetgeving.³⁰⁸ Daarop kwam Rietkerk met een aangescherpt ‘subamendement’ op het amendement van Barendregt waarin hij tijdslimieten voor de aanpassing van de wetgeving strikter stelde. In de loop van het debat ebde de spanning weg en schoven de christendemocraten op richting de positie van de PvdA en de VVD. Ze wilden wel voor het amendement stemmen, maar alleen onder drie voorwaarden: dat alle geëigende volksverzekeringen werden aangepast, de studie naar de positie van de vrouw in de sociale zekerheid eind 1976 was afgerond en dat de wetswijzigingen begin 1977 bij de Tweede Kamer zouden zijn.³⁰⁹ Uiteindelijk werd aan deze gestelde

³⁰⁰ *Handelingen II* 10 september 1975, p.5911.

³⁰¹ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5828.

³⁰² *Handelingen II* 10 september 1975, p.5943.

³⁰³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13231, 28.

³⁰⁴ *Handelingen II* 17 september 1975, p.22.

³⁰⁵ *Handelingen II* 17 september 1975, p.22.

³⁰⁶ *Handelingen II* 17 september 1975, p.23.

³⁰⁷ *Handelingen II* 17 september 1975, p.23.

³⁰⁸ *Handelingen II* 17 september 1975, p.26.

³⁰⁹ *Handelingen II* 17 september 1975, p.23.

voorwaarden voldaan en stemden de christendemocraten voor de amendementen die de Tweede Kamer vervolgens met een ruime meerderheid aannam. Uitstel en nadere studie volgde. Het betrof blijkbaar een lastige materie want pas een decennium later, bij de Stelselherziening, zou het definitieve gelijkstellen van mannen en vrouwen, gehuwden en ongehuwden in de sociale wetgeving worden geregeld.³¹⁰

7.2.2 Ordeningsvraagstuk

Fundamentele kritiek op het wetsvoorstel kwam uit klein linkse hoek van de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) en de Politieke Partij Radikalen (PPR).³¹¹ Hier ging het over de economische ordening. B. van der Lek (PSP, die ook namens de PPR-fractie het woord voerde) vond het wetsontwerp een goede zaak. Alleen vond hij het in beginsel problematisch dat in de samenleving een onderscheid was tussen werknemers en zelfstandigen. ‘De kleine zelfstandigen vervullen veel belangrijke functies in onze maatschappij. Nu kan men erover twisten (...) of deze functies niet even goed of beter in andere verbanden – coöperaties, gemeenschapsbedrijven en combinaties – zouden kunnen worden uitgeoefend. In dat geval zou er sprake zijn van loondienst voor iedereen en zou er dus geen afzonderlijke verzekering nodig zijn.’³¹² De PSP en PPR waren reëel en achtten een dergelijke sociaaleconomische herordening onhaalbaar. Zij vonden het daarom onredelijk om een goede en noodzakelijke voorziening om dergelijke principiële redenen achterwege te laten en zij stemden dus voor de nieuwe wet.³¹³

Een vergelijkbaar pragmatische houding was te zien bij D’66. Hoewel Nypels (D’66) enthousiast was over de nieuwe wet, had hij kritiek op de opzet van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. D’66 was namelijk voorstander van dat de sociale werknemersverzekeringen, zoals de WAO in het geheel, zouden worden omgezet in volksverzekeringen. De democraten vonden dat er anders een te groot verschil zou blijven bestaan tussen de arbeidsgehandicapte zelfstandige en de werknemer. Een arbeidsongeschikte zelfstandige zou alleen een basisuitkering (AAW) en een revalidatievoorziening ontvangen, terwijl een werknemer ook een aanvullende WAO-uitkering zou ontvangen die verband houdt met het laatstverdiende loon.

³¹⁰ *Kamerstukken II* 1985-86, 19259, 3, p.1-16.

³¹¹ De SGP had ook fundamentele kritiek op de gegroeide verzorgingsstaat: ‘ons verdeelt niet de noodzaak om de helpende hand te bieden’, aldus C.N. van Dis, maar men stond voor een andere oplossing. De verantwoordelijkheid voor de zorgbehoevende arbeidsongeschikte lag voor de staatkundig-gereformeerden in de eerste plaats bij de familie en de kerk, en pas in uitzonderlijke gevallen bij de staat. De SGP verwierp het idee van maatschappelijke solidariteit. Afdgedwongen rechten en verplichtingen waren volgens hen in strijd met het wezen van solidariteit. Vanuit dit perspectief was de SGP ook erg kritisch op de groeiende overheidsuitgaven die bijna 50% van het nationaal inkomen opeisten en in hun ogen de ruimte voor het uitoefenen van de naastenliefde sterk had versmald. (*Handelingen II* 9 september 1975, p.5852-55.)

³¹² *Handelingen II* 9 september 1975, p.5856.

³¹³ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5856.

D'66 zag in deze tweedeling een vorm van discriminatie van zelfstandigen. Om pragmatische redenen, zoals de recente kostenstijgingen in de sociale zekerheid, was men toch voorzichtig om te pleiten voor een ruimere volksverzekering.³¹⁴

7.2.3 Betaalbaarheidsvraagstuk

De discussie ging niet alleen over de wenselijkheid van een stelsel van volksverzekeringen en over de positie van de vrouw in de sociale verzekeringen. Verschillende fracties maakten zich zorgen over de groeiende kosten van de sociale zekerheid en dan in het bijzonder over de snel stijgende kosten van de WAO. Dit vraagstuk zou men in dit debat weliswaar benoemen, maar er volgde geen diepgaande discussie over de ernst van de problematiek, de mogelijke oorzaken en eventuele oplossingen.

Minister Boersma begon zijn bijdrage met enkele algemene opmerkingen over de slechte sociaaleconomische situatie van het land. Hij wees op de groeiende werkloosheid van 70.000 in 1971 naar 200.000 in 1975, de met 3,8% toegenomen premiedruk (0,9% per jaar) en de belastingdruk die over diezelfde periode met gemiddeld 0,7% per jaar toenam. In totaal steeg de collectieve lastendruk in vier jaar tijd met 4,5%. Dit werd nog gecamoufleerd door de toename van het nationaal inkomen en de hogere aardgasbaten. Daarbij wees Boersma ook op de relatie tussen de stijgende arbeidskosten en de structurele daling van de werkgelegenheid.³¹⁵ Ook Van Leeuwen (ARP) ging uitvoerig in op de kosten van de AAW en erkende de noodzaak van kostenbeheersing.³¹⁶ Men moest prioriteiten stellen bij de verruiming van regelingen en ook werd het tijd om een kritisch onderzoek te doen naar de definitie van arbeidsongeschiktheid in de WAO.³¹⁷ Niet alleen vanuit het kabinet en de coalitiepartijen kwamen zorgelijke analyses. Vooral de centrum-linkse Democratisch Socialisten '70 (DS'70) en de rechtse oppositiepartijen VVD en de Boerenpartij (BP) wezen op de dreigende onbetaalbaarheid van het huidige sociale stelsel. DS'70-woordvoerder H. Staneke beaamde allereerst de wenselijkheid van de sociale zekerheid in een gemeenschap die sociaal voelend is, maar hij wees tegelijkertijd op de vraag naar de betaalbaarheid, nu de kosten van de sociale zekerheid zouden stijgen naar 22% van het nationaal inkomen. Alleen al de premie voor de WAO was al bijna 10% van het nationaal inkomen, terwijl de ramingen bij de introductie van de WAO uitgingen van 3%.³¹⁸ V.A. Honig van den Bossche (BP) maakte zich vooral zorgen over het hoge aantal uitkeringsgerechtigden: 400.000 ABW, 350.000 WAO, 100.000 AWW, 320.000 ZW.³¹⁹

³¹⁴ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5842.

³¹⁵ *Handelingen II* 10 september 1975, p.5900.

³¹⁶ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5829.

³¹⁷ *Handelingen II* 11 september 1975, p.5935.

³¹⁸ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5831.

³¹⁹ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5849.

Het beeld van een ontsporende WAO-praktijk deelde niet iedereen. De PSP en PPR beoordeelden de praktijk duidelijk anders. Van der Lek (PSP) benadrukte dat een uitkering op het sociaal minimumniveau niet het weggooien van geld is.³²⁰ De toename van het aantal uitkeringen was volgens hem blijkbaar nodig geweest en had dus veel ellende weten te voorkomen.³²¹ Daarmee nam hij het nadrukkelijk op voor de WAO'ers. Hij vond '[...]' dat wij moeten ophouden, alle groepen die om de één of andere reden niet of tijdelijk niet aan de productie deelnemen, het schuldgevoel aan te praten dat zij klaplopen op de inspanningen van degenen die nog wel werken. Dat gebeurt echter wel als men steeds maar klaagt over de stijging van de sociale kosten zonder erbij te zeggen, dat het een vorm van verdeling van de nationale verdiensten is, die wij bewust gekozen hebben en blijven kiezen.³²²

In het parlement werd niet alleen gesproken over de zorgwekkende cijfers, maar door sommigen werd ook gepoogd om de oorzaken achter de groeiende instroom en stijgende kosten van de WAO bloot te leggen. Staneke (DS'70) ging er als enige uitgebreid op in. Staneke vond namelijk dat het parlement en vooral ook de regering de moed zouden moeten hebben om 'de burger – en dat is morgen de kiezer – de spiegel voor te houden van de werkelijke situatie.'³²³ Hij begon zijn betoog met het uiteenzetten van het verschil tussen particuliere en overheidsuitgaven. Hierin stelde hij dat bij overheidsuitgaven, anders dan bij particuliere uitgaven, een vergaande splitsing waarneembaar is tussen 'genieter en betaler'. Strikt toezicht op de overheidsuitgaven achtte hij daarom belangrijk en juist dat was bij de WAO onderontwikkeld.³²⁴ Een ander punt was volgens Staneke dat de 'calamiteit' bij de WAO niet zo objectief was vast te stellen, zoals dat bij andere volksverzekeringen wel het geval was. Iemand die 65 jaar oud werd, kreeg een AOW-uitkering en een weduwe ontving een AWW-uitkering. Het objectief vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid werd daarbij door het inbrengen van zowel medische als arbeidsmarktcriteria bijzonder lastig. Staneke stelde dat een ruime interpretatie van dit arbeidsongeschiktheids criterium weleens aan de hoge WAO-instroom ten grondslag kon liggen. Dit zou dan ten dele het gevolg zijn van de neiging van 'cliënten' om te vragen om een uitkering en ten dele ook van werkgevers die mensen naar de WAO toeschuiven.³²⁵

Het betaalbaarheidsvraagstuk bracht vooral de VVD in een tamelijk lastig parket. Enerzijds waren zij lang pleitbezorger geweest voor een wettelijke verzekering voor

³²⁰ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5857.

³²¹ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5857.

³²² *Handelingen II* 9 september 1975, p.5857.

³²³ *Handelingen II* 11 september 1975, p.5939.

³²⁴ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5831.

³²⁵ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5832.

arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen. De liberalen waren altijd gevoelig voor de roep van de kleine ondernemer voor een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid.³²⁶ Anderzijds ervoeren zij in toenemende mate de gegroeide WAO-praktijk als uit de hand gelopen. Rietkerk (VVD) vreesde dat ‘als er geen beperkingen in de voorgestelde regeling worden aangebracht, [wij] straks van wal steken met een schip dat een te zware lading heeft, waarvan de naden niet voldoende zijn gedicht en dat bovendien nog de gehuwde vrouwelijke passagiers op de kade laat staan’³²⁷ De VVD kwam daarom als eerste grote partij met een aantal concrete wijzigingsvoorstellen om de sociale wetgeving te versoberen. Men wilde de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse verhogen naar 45%, om zo eerst te richten op de zwaardere gevallen om daarmee de regeling betaalbaar te houden. Ook keerde Rietkerk zich via een amendement tegen het verdisconteren van de arbeidsmarktkansen in de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid. Beide amendementen haalden het niet, alleen de VVD, BP, SGP, GPV en DS’70 stemden voor.³²⁸ Toch was hier voor het eerst in de naoorlogse periode een ‘coalitie’ waarneembaar die bereid was om de sociale verzekeringen in te perken.

7.2.4 Uitkomst parlementaire behandeling AAW

De AAW voltooide het moderne en gemengde socialezekerheidsstelsel met volkswerknemersverzekering dat in de decennia na 1945 werd opgebouwd. De wet zou de laatste nieuwe grote sociale verzekering zijn die werd ingevoerd. In politiek opzicht kon de wet op brede steun rekenen. Zelfs de CPN en de kritische VVD stemden voor. Op 17 september 1975 zou de Tweede Kamer de AAW zonder hoofdelijke stemming aannemen. Alleen de SGP en het GPV gaven aan dat zij tegen het wetsontwerp waren.³²⁹ Op 9 december 1975 nam ook de Eerste Kamer de wet aan. Ook hier was de SGP tegen.³³⁰ De AAW trad op 1 oktober 1976 in werking.³³¹

7.3 Beschouwing politieke besluitvorming AAW

De politieke besluitvorming over de AAW stond enigszins buiten de politieke polarisatie van de jaren zeventig. Waarschijnlijk was dit het gevolg van het grote belang dat velen in het parlement aan deze wet hechtten. Een grote groep zelfstandigen had namelijk nog niet dezelfde zekerheid als werknemers in de publieke en private sector. De wet kon dan ook op de steun rekenen van vrijwel het gehele parlement.

³²⁶ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5846.

³²⁷ *Handelingen II* 9 september 1975, p.5846.

³²⁸ *Handelingen II* 17 september 1975, p.31.

³²⁹ *Handelingen II* 17 september 1975, p.39.

³³⁰ *Handelingen I* 9 december 1975, p.322.

³³¹ Rommelse 2011, p.72-73.

Dit betekende niet dat er geen conflictpunten waren, maar de algemene ‘zakelijke’ attitude was wel dat dergelijke punten het aannemen van de AAW niet in de weg mochten staan en door de leidende politici werden potentiële conflictpunten dan ook gedepolitiseerd. Zo raakten gedurende de besluitvorming de verhoudingen op het vraagstuk van de organisatie van de sociale zekerheid niet gepolariseerd en volgde er slechts een kortstondige aanvaring tussen een deel van het parlement en het kabinet over de kwestie van de vrouw in de sociale zekerheid.

Verschillende linkse partijen waren weliswaar voorstander van publiek uitgevoerde volksverzekeringen, maar zij stelden zich in dezen zakelijk en terughoudend op. De invoering van een belangrijke wet als de AAW werd door hen niet bemoeilijkt en vertraagd door een ‘technische’ invoeringsdiscussie zeer ideologisch te benaderen en het ‘ordeningsvraagstuk’ weer te *politiseren*. Een vergelijkbare *zakelijkheid* was terug te zien bij de discussie over de positie van de vrouw in de sociale zekerheid. De vanuit de PvdA-fractie geagendeerde kwestie paste in het bredere beeld van de sociale polarisatie in de jaren zeventig. Het thema werd echter allerminst de ‘splitszwam’ in het parlement zoals dat vooraf was voorspeld. Alle partijen waren namelijk voorstander van het gelijkstellen van de positie van de vrouw met die van de man, toch dreigde deze kwestie door een *activistisch* optreden vanuit PvdA-fractie onbedoeld het aannemen van de AAW te vertragen. Op het moment dat dit dreigde te gebeuren, werd meteen door de fractievoorzitter van de PvdA ingegrepen om de kwestie te *depolitiseren* door haar te reduceren tot vooral een praktische invoeringskwestie en door procedureafspraken te maken over het verder regelen van de kwestie. Advies zou het kabinet gaan inwinnen bij de sociale partners en tegelijkertijd werden er termijnen gesteld waarbinnen de nieuwe wetgeving zou moeten worden ingediend.

Het vraagstuk van de betaalbaarheid van de sociale zekerheid werd in het parlement kort besproken, maar er volgde geen diepgaand debat over de ernst van de situatie. Dit kwam deels door het vermijden van de kwestie vanwege de (potentiële) verdeeldheid hierover. Er was tussen de partijen immers geen overeenstemming over de vraag in hoeverre er daadwerkelijk een probleem was, en daarmee ook niet over de oorzaken en mogelijke oplossingen. De fracties stelden zich dan ook terughoudend op. Waarschijnlijk vonden zowel de coalitie- als de oppositiepartijen het aannemen van de AAW belangrijker dan een groot en gepolariseerd debat beginnen over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. De gerichtheid op de ‘dagelijkse politiek’ won het in dit debat van het benadrukken en uitlichten van politiek-inhoudelijke verschillen.

Het debat over de AAW kan echter wel als een kantelpunt in de geschiedenis van de sociale zekerheid worden gezien. In de periode van de uitbouw van de sociale zekerheid (hoofdstuk 6 en 7) waakten de politieke elites ervoor dat eventuele poli-

tieke twisten zo ver zouden gaan dat deze het hogere doel van de uitbouw van een modern sociaal zekerheidsstelsel in gevaar zouden brengen. Deze attitude was nog te zien in het debat over de AAW, maar de politiekbrede consensus over het sociale zekerheidsbeleid viel echter wel weg. Dit kwam deels doordat het bouwwerk van de sociale zekerheid zo goed als voltooid was, maar ook doordat met die zorgwekkende analyses over de betaalbaarheid van het stelsel een andere thematiek op de agenda kwam. Het debat ging hierna niet langer over de uitbouw, maar over de verbouwing van het socialezekerheidsstelsel. De noodzaak om te hervormen was tijdens de behandeling van de AAW alleen nog niet zo groot dat kritische partijen zoals de VVD of DS'70 tegen de wet stemden, maar met de verschillende ingediende amendementen liet zich al een duidelijke 'coalitie van hervormers' zien die bereid was het stelsel te versoberen door de verzekeringen minder toegankelijk te maken en de uitkeringen te verlagen. In verschillende bijdragen kwamen reeds thema's aan de orde die ook in latere debatten over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid zouden spelen zoals: het verdisconteren van de arbeidsmarktkansen in de WAO, het toezicht op de uitvoeringsorganisaties, de keuringsproblematiek rondom de ziekte- en de arbeidsongeschiktheidswet en het probleem van calculerend gedrag bij burgers en organisaties.³³²

Samenvattend kan men stellen dat een *zakelijke politiek* gericht op het afbouwen van het huis van de sociale zekerheid dominant was. Politieke tegenstellingen werden allerminst benadrukt, en (potentiële) conflictpunten werden gedepolitiseerd. De uitkomst van de besluitvorming was een breed gedragen wet. Zowel coalitie als oppositie stemde voor de AAW.

³³² Bannink onderscheidt hier drie type vraagstukken, een betaalbaarheidsvraagstuk over de kosten van de AAW/WAO, een beheersbaarheidsvraagstuk over de hoge toestroom van arbeidsongeschikten en een moderniseringsvraagstuk over de gevolgen van de individualisering (huishoudensverdunding), opkomst van parttime contracten en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. (Bannink 2004, p.61-68.)

8 Intermezzo: stagnatie, polarisatie en consultatie (1976–1982)

De invoering van de AAW markeerde een omslag in het politieke debat over de Nederlandse sociale zekerheid. Aan de periode van de geleidelijke uitbreiding van het sociale stelsel kwam een einde. Beleidsinitiatieven vanaf het midden van de jaren zeventig waren vrijwel allemaal gericht op het verlagen van de kosten van de sociale zekerheid en het beheersen van de instroom naar de sociale verzekeringen en dan in het bijzonder die voor arbeidsongeschiktheid.³³³ Het optimisme van de jaren zestig was in de loop van de jaren zeventig duidelijk voorbij. Niet alleen zwakte de economische groei af, maar er was ook sprake van een groeiende en hoge structurele werkloosheid. In de Nederlandse politiek vond geleidelijk een bewustwording plaats van de ernst van de crisis waarin de verzorgingsstaat volgens velen verkeerde.

Eén van de eerste hervormingsvoorstellen kwam van het centrumlinkse kabinet-Den Uyl (1973–1977). In de miljoenennota voor 1976 had het kabinet maatregelen aangekondigd om de groei van de overheidsuitgaven te temperen en op 9 juni 1976 presenteerde de minister van Financiën van de PvdA W.F. Duisenberg een nieuwe begrotingsregel om de overheidsfinanciën in de hand te houden. In zijn ‘1%-nota’, voluit: *Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid*, drong Duisenberg aan op de matiging van de groeiende collectieve uitgaven.³³⁴ Op veel enthousiasme stuitte de nota niet. Binnen het kabinet waren verschillende leden kritisch. Vooral minister-president J.M. den Uyl (PvdA) en de minister van Sociale Zaken J. Boersma (ARP) vonden de maatregelen in tegenspraak met hun inkomenspolitieke uitgangspunten. Toch wist Duisenberg hen achter de nota te krijgen en deze naar de Tweede Kamer te sturen. Bij de val van het kabinet-Den Uyl over de grondpolitiek in maart 1977 was echter nog weinig van de 1%-nota gerealiseerd.³³⁵ De totstandkoming van deze 1%-nota is te zien als een moment dat een deel van de politiek afstand nam van een sterke anticyclische conjunctuurpolitiek op keynesiaanse leest en langzaam opschoof richting een andersoortige economische politiek.

³³³ De omslag van optimisme naar zorg over de betaal- en houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel was er niet alleen bij het kabinet en in het parlement, maar ook bij de Sociale Verzekeringsraad (SVr). De SVr was één van de centrale organisaties in het socialezekerheidsstelsel en had als belangrijke taak om toezicht te houden op de uitvoering van de werknemersverzekeringen. In 1975 stelde de SVr de Studiecommissie Premieontwikkeling WAO in. De aanleiding was dat de toestroom in de eerste jaren na de introductie van de WAO veel hoger uitviel dan vooraf was geschat, waardoor ook de premiedruk snel steeg. De commissie kreeg als taak de oorzaken van de verontrustende en tamelijke onverwachte sterke stijging van de WAO-uitgaven in kaart te brengen. Deze commissie zou de aanzet geven tot een grootschalig en langdurig onderzoeksproject dat bekend zou worden als het *Determinantenonderzoek WAO*. (Aarts, De Jong & Van der Veen 2002, p.9-11.)

³³⁴ *Kamerstukken II* 13.951, 2, p.1-18.

³³⁵ Woltjer 1992, p.448-451.

De zorgwekkende sociaaleconomische situatie had in de jaren zeventig weinig effect op de electorale posities van de grote partijen. Na de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1977 won de PvdA tien zetels en werden de sociaaldemocraten met 53 zetels ruim de grootste partij in het parlement. De grote drie christendemocratische partijen deden voor het eerst met een gezamenlijk CDA-lijst onder leiding van A.A.M. van Agt mee aan de verkiezingen en wisten hun electorale neergang te stoppen. Ze wonnen één zetel en kwamen uit op 49. De VVD van H. Wiegel deed het ook goed en groeide met zes zetels winst door naar 28 zetels, terwijl juist de kleinere partijen zoals CPN, PPR en DS'70 – mede door de winst van de PvdA – fors verloren. Op basis van de uitslag lag een kabinet van PvdA en CDA in de lijn der verwachtingen. De formatiepoging van een tweede kabinet-Den Uyl werd echter gekenmerkt door een grote *openheid* en scherpe *polarisatie* en strandde tussentijds tweemaal, op de abortuskwestie (hoofdstuk 13) en op het sociaaleconomische hervormingsbeleid, alvorens definitief vast te lopen op de verdeling van de kabinetsposten. Na het stranden van deze fase van de formatie wisten Wiegel en Van Agt binnen enkele weken een CDA-VVD-kabinet te formeren.³³⁶

Voor de VVD was de problematische sociaaleconomische situatie vooral de schuld van het 'potverterende' kabinet-Den Uyl en was puinruimen de eerste taak van het nieuwe kabinet-Van Agt.³³⁷ Rigoureuze maatregelen achtte men nodig. Maatregelen die vrijwel zeker op grote politieke en sociaalmaatschappelijke weerstand zouden stuiten, en niet in de laatste plaats binnen het pas opgerichte en nog verdeelde CDA. Bij de christendemocraten was er een substantiële groep die weinig voelde voor de samenwerking met de liberalen en die de voorkeur gaf aan een coalitie met de PvdA. Representanten van deze vleugel zaten ook in de fractie en waren allerminst enthousiast over het nieuwe kabinet. Desondanks verklaarden zij loyaal het kabinet tegemoet te treden en daarmee gedoogden deze 'loyalisten' feitelijk het nieuwe kabinet, maar tegelijkertijd verschaften ze het kabinet-Van Agt met zijn nipte meerderheid een tamelijk wankele parlementaire basis.³³⁸

Onder het kabinet-Den Uyl was reeds een bescheiden kentering in economische politiek te herkennen, maar het in december 1977 aangetreden kabinet-Van Agt I kwam met plannen voor een duidelijkere koerswijziging. Dit was volgens dit kabinet nodig omdat het financieringstekort van de overheid en de werkloosheid bleven toenemen en de winstgevendheid van het Nederlandse bedrijfsleven verder onder druk kwam te staan. De 1%-nota van het kabinet-Den Uyl werd mede daardoor nog als te genereus beschouwd. Daarop kwam in de zomer van 1978 het kabinet-Van Agt met *Bestek '81, hoofdlijnen van het financiële en sociaaleconomische beleid*

³³⁶ Van Merriënboer 2016, p.11-88; Bosmans & Van Kessel 2011, p.148-149.

³³⁷ Bosmans & Van Kessel 2011, p.150.

³³⁸ Van Merriënboer 2016, p.64-65.

voor de *middellange termijn*. In dit programma werden grote hervormingen en bezuinigingen aangekondigd.³³⁹ Het doel was om het financieringstekort te verlagen, de groei van de collectieve sector te stoppen en de financiële positie van het bedrijfsleven te verbeteren om daarmee de werkloosheid te bestrijden. In *Bestek '81* zaten dan ook plannen voor een versobering van de sociale uitkeringen en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.³⁴⁰

De plannen uit *Bestek '81* stuitten op hevig verzet bij een deel van de politiek en de samenleving. Dit verzet kreeg onder meer gehoor bij de loyalisten binnen de CDA-fractie, maar ook binnen het kabinet was men verdeeld. CDA-minister van Sociale Zaken W. Albeda dacht net als zijn voorganger Boersma meer keynesiaans en keerde zich tegen de plannen van loonmatiging en bezuinigingen, omdat hij bang was voor de verzwakking van de binnenlandse koopkracht.³⁴¹ Dit botste echter met de strakke financiële kaders die minister van financiën F.H.J.J. Andriessen (CDA) poogde neer te zetten. Door een gebrek aan steun in het kabinet voor zijn hervormingsplannen stapte Andriessen in februari 1980 op en kwam er uiteindelijk door alle weerstand in de politiek en samenleving van de in *Bestek '81* geformuleerde hervormingen weinig terecht.³⁴² Er was eerder sprake van het tegendeel, in zekere zin voerde het kabinet-Van Agt in tegenspraak met de eigen voornemens een stevige expansieve begrotingspolitiek die 'geen keynesiaan had kunnen verbeteren.'³⁴³

Voor de 'keynesianen' zou het vastlopen van de beleidsplannen uit *Bestek '81* slechts een pyrrusoverwinning zijn, immers ook het kabinet-Den Uyl was al van plan geweest om de uitkeringen te verlagen van 80% naar 75% van het laatstverdiende loon.³⁴⁴ Een reeks alarmerende rapporten aan het begin van de jaren tachtig, van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en van de speciaal ingestelde adviescommissie onder leiding van oud-president-directeur van Shell G.A. Wagner, droegen bij aan het doorbreken van de 'keynesiaanse consensus' en maakten de geesten rijp voor de rondes van hervormingen en bezuinigingen op de lonen en de sociale uitkeringen, al legde het kabinet-Van Agt II de adviezen van de commissie-Wagner nog naast zich neer.³⁴⁵ Belangrijk in dezen waren ook de

³³⁹ De Liagre Böhl 2004, p.317. Zie ook Rommelse 2011, p.83.

³⁴⁰ Woltjer 1992, p.450-453.

³⁴¹ Woltjer 1992, p.449-451.

³⁴² De Liagre Böhl 2004, p.317-318; Woltjer 1992, p.450-452.

³⁴³ Woltjer 1992, p.460.

³⁴⁴ Rommelse 2011, p.83.

³⁴⁵ De WRR presenteerde in 1980 het alarmerende rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. In dit rapport wees de WRR onder andere op de rampzalige werking van de overheids-tekorten die een negatief effect zouden hebben op de investeringen bij het bedrijfsleven en de rentestand. In de jaren daarna kreeg de Adviescommissie inzake het Industriebeleid onder leiding van de oud-president-directeur van Shell G.A. Wagner de opdracht om antwoorden te formuleren op de probleemanalyse van de WRR. In haar adviesrapport *Een nieuw industrieel elan* en in enkele vervolgnota's (1981–1983) bepleitte de commissie-Wagner een beleid gericht op het versterken

ambtelijke werkgroepen die het kabinet-Van Agt I in zijn laatste jaar instelde. Deze werkgroepen kregen als taak om zonder politieke richtlijnen vooraf, kritisch naar de rijksbegroting te kijken en met mogelijke heroverwegingen voor toekomstige kabinetten te komen. Alle uitgavenposten werden tegen het licht gehouden en men werd volgens het kabinet geacht geen enkel ‘heilig huisje’ ongemoeid te laten. Naast een algemene interdepartementale werkgroep ‘heroverweging rijksbegroting’ werden ook drie afzonderlijke werkgroepen ingesteld om te adviseren over enkele van de grootste en meest gevoelige kostenposten: de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de pensioenen en salarissen van ambtenaren en ‘trendvolgers’. Richtgetal voor deze drie sectoren was een vermindering van de collectieve uitgaven met 10% voor 1985.³⁴⁶

Voor het zomerreces verscheen een uitgebreide analyse van de werkgroepen. De werkgroep die was belast met de heroverwegingen voor de sociale zekerheid somde in het *Rapport Inzake heroverweging van het stelsel van sociale zekerheid* een aantal problemen op die de noodzaak van vergaande ingrepen duidelijk maakte. De houdbaarheid van de sociale zekerheid stond allereerst onder druk doordat de uitgaven niet langer in verhouding stonden tot de economische groei. Ten tweede noopten de veranderende opvattingen over man-vrouwverhoudingen tot een herziening van het stelsel. Ten derde was het stelsel van de sociale zekerheid met hoge uitkeringen en soepele toelatingseisen niet berekend op het structurele karakter van de inactiviteit.³⁴⁷ Daarbij bood men een uitgebreide inventarisatie van mogelijke ingrepen en hun consequenties met bijbehorende scenario’s. Ondertussen was het kabinet Van Agt I demissionair en was na de Tweede Kamerverkiezingen van 26 mei 1981 deze inventarisatie van de ambtelijke werkgroep meegenomen in de kabinetsformatie.³⁴⁸

Het eerste kabinet Van Agt (1977–1981) zat de rit volledig uit en na jaren volgden in mei 1981 weer reguliere Tweede Kamerverkiezingen. De coalitiepartijen verloren hun nipte parlementaire meerderheid doordat het CDA en de VVD respectievelijk één en twee zetels verloren. Opvallend genoeg verloor ook de PvdA fors. De scherpe oppositie van de sociaaldemocraten tegen het kabinet sloeg niet aan bij het electoraat in tegenstelling tot de gematigde opstelling van D’66. Onder leiding van J.C. Terlouw wonnen de democraten negen zetels en kwamen daarmee uit op zeventien zetels. Een voortzetting van de coalitie aangevuld met D’66 bleek onmogelijk, omdat D’66 niet zonder de PvdA wilden regeren.³⁴⁹

van de marktsector door het creëren van ruimte voor investeringen bij het bedrijfsleven door onder meer het verlagen van de belastingen en de sociale premies en het matigen van de loonontwikkeling. (Commissie-Wagner 1981; WRR 1980.)

³⁴⁶ *Kamerstukken II* 11 februari 1980, 16.625, 1 (Kabinetsbrief heroverweging collectieve uitgaven).

³⁴⁷ *Kamerstukken II* 16625, 3-4; Rommelse 2011, p.84-86.

³⁴⁸ *Kamerstukken II* 9 juni 1981, 16.625, 2 (Kabinetsbrief heroverweging collectieve uitgaven).

³⁴⁹ Bosmans & Van Kessel 2011, p.158-159.

Een problematische formatie van een CDA, PvdA en D'66 kabinet volgde. Dit werd bemoeilijkt door de moeizame persoonlijke verhoudingen tussen Den Uyl en Van Agt. Gaandeweg de formatie eiste de PvdA het premierschap op voor hun partijleider, maar dit was onacceptabel voor het CDA dat bij de verkiezingen de grootste was geworden. Een 'oplossing' voor de PvdA-leider Den Uyl vond men door een extra stevige post binnen het kabinet te scheppen. Den Uyl zou vicepremier worden en minister van Sociale Zaken waarbij zijn ministerie zou worden opgetuigd tot een 'superdepartement' voor Sociale Zaken én Werkgelegenheid. Daarbij zou Den Uyl ook nog optreden als 'integrerend minister' voor het bredere sociaaleconomische beleid.³⁵⁰

Met deze zware ministerspost voor hun partijleider kon de PvdA in theorie een stempel op het kabinetsbeleid zetten, maar bovenal legde deze opzet al snel belangrijke tegenstellingen bloot tussen het CDA en de PvdA ten aanzien van de sociaaleconomische politiek. Het CDA zocht vooral de oplossing van het economische herstel in het matigen van de lonen en de uitkeringen en het terugdringen van het financieringstekort om daarmee de financiële positie van het bedrijfsleven als 'banenmotor' te versterken, terwijl de PvdA de koopkracht wenste te behouden voor de lagere inkomens en juist wilde dat de overheid zou investeren om de werkgelegenheid te vergroten. Den Uyl zou als 'superminister' daarvoor met een keynesiaanse investeringsagenda komen met als kern een ambitieus werkgelegenheidsplan om de werkloosheid te bestrijden.³⁵¹

Alvorens zich te presenteren in het parlement wenste het nieuwe kabinet de begroting van het demissionaire kabinet-Van Agt I voor 1982 nog op basis van de afspraken uit de formatie aan te passen. Tijdens deze gesprekken bleken het 'werkgelegenheidsplan' van de PvdA en het streven van het CDA gesteund door D'66 om het financieringstekort tot een bepaald percentage terug te brengen toch moeilijk samen te gaan. De onderhandelingen liepen hierover moeizaam, maar toch leek er een regeerakkoord te zijn. Echter, nog voor de presentatie van de regeringsverklaring in het parlement viel het kabinet. Een lijmpoging volgde waarin meer gedetailleerde afspraken werden gemaakt. Feitelijk werd de formatie hiermee hervat. De tegenstellingen waren zowel inhoudelijk als persoonlijk dermate groot dat vrijwel niemand destijds verwachtte dat dit kabinet de gehele rit zou uitzitten. Naast het sociaaleconomische beleid, speelde namelijk ook nog de uiterst gevoelige en gepolariseerde kwestie van het plaatsen van kruisraketten. Tijdens de formatie zag men nog een mogelijkheid om dit dossier voorlopig te *depolitiseren* door een besluit erover voor zich uit te schuiven.³⁵² Uitstel was echter niet goed mogelijk met de financieel-economische problematiek.

³⁵⁰ Bosmans & Van Kessel 2011, p.159-164; Ramakers 2016, p.81-114.

³⁵¹ Woltjer 1992, p.460-463.

³⁵² Bosmans & Van Kessel 2011, p.159-164.

De financiële tegenvallers stapelden in rap tempo op en de druk op de politiek om harde keuzes te maken nam eveneens toe.³⁵³

Het werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl had een ommekeer moeten bewerkstelligen, maar het waren ook kostbare plannen en de financiering ervan zou een politiek probleem blijven. Den Uyl was namelijk akkoord gegaan om de kosten van het plan te financieren door middel van bezuinigingen op de sociale zekerheid. Deze opzet stuitte echter op veel weerstand vanuit de vakbeweging, zijn eigen partij en een groot deel van het parlement. Aanpassingen zouden nog volgen, maar deze mochten niet baten. Een parlementaire meerderheid ontbrak en reeds voorafgaand aan de parlementaire behandeling nam de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het voorstel weer in beraad.³⁵⁴ Dit gebeurde op een ongelukkig moment vlak voor de Provinciale Statenverkiezingen van maart 1982. De PvdA en D'66 verloren fors bij deze verkiezingen, terwijl het CDA en de VVD het goed deden. Omgerekend naar nationale verhoudingen werden de liberalen zelfs de tweede partij van het land.

Ondertussen stapelden de financiële tegenvallers zich op en moesten er wederom nieuwe afspraken worden gemaakt, omdat de eerdere afspraken onvoldoende waren. Men vond een compromis over extra bezuinigingen en een loonbeperking van het overheids personeel en dat allemaal terwijl het werkgelegenheidsplan van Den Uyl met minder moest doen. Het partijbestuur van de PvdA was daarover dermate verbolgen dat men de eigen ministers de wacht aanzegde. Hierna volgden nog wel onderhandelingen, maar het CDA wenste daarin niet toe te geven en kreeg hierbij steun van de D'66-bewindslieden. Een definitieve breuk volgde. Het conflict over het werkgelegenheidsplan maakte duidelijk dat er weliswaar consensus was ontstaan tussen de grote partijen over de ernst van de sociaaleconomische situatie en de noodzaak van een beleidsverandering, maar dat er nog altijd een groot verschil bestond tussen de partijen over hoe de problematiek op te lossen.

De Nederlandse politiek stond rond 1980 voor een tweetal concrete vragen: in hoeverre is er een probleem en zo ja, wat is dan de oplossing? Grofweg, was in reactie hierop een drietal posities te onderscheiden. Een eerste groep bestond uit klein-links en de linkervleugel van de PvdA. Zij verwierp op hoofdlijnen de probleemanalyse van een onbetaalbare sociale zekerheid en wees erop dat de sociale verzekeringen naar behoren functioneerden en dat grote beleidsveranderingen niet noodzakelijk waren. Een tweede groep bestond uit de meerderheid van de PvdA en de linkervleugel van het CDA. Zij erkende de problematische situatie, maar hield vast aan hun 'keynesiaanse' uitgangspunten. Overheidsinvesteringen en een actief arbeidsmarktbeleid

³⁵³ Woltjer 1992, p.463.

³⁵⁴ Bosmans & Van Kessel 2011, p.163.

moesten centrale pijlers onder hun economische beleid gaan vormen. Een derde groep van VVD, D'66, klein-rechts en een meerderheid van het CDA onderschreef de probleemanalyse van een onbetaalbare sociale zekerheid en streefde een versobering na van de sociale zekerheid om deze weer financieel houdbaar te maken. Daarbij zag men in een antwoord op de sociaaleconomische problematiek geen stimulerende rol weggelegd voor de overheid. Deze groep wenste vooral de winstgevendheid van het bedrijfsleven te versterken door de collectieve lastendruk te verlagen, de lonen te matigen en het aandeel van de overheid in de gehele economie te verminderen om zo ruimte te creëren voor de private sector en voor nieuwe investeringen die vervolgens tot meer werkgelegenheid zouden moeten leiden.³⁵⁵

³⁵⁵ Bosmans & Van Kessel 2011, p.164.

9 Hervorming sociale zekerheid I: Stelselherziening (1982–1986)

In september 1982 volgden nieuwe Tweede Kamerverkiezingen. Het CDA verloor en de PvdA won drie zetels waardoor de sociaaldemocraten de grootste werden. D'66 verloor stevig, terwijl de VVD onder leiding van een jonge E.H.Th.M. Nijpels tien zetels won. De belangrijkste uitkomst van deze verkiezing was het herstel van de centrumrechtse meerderheid. PvdA-informateur J.A. van Kemenade werd nog wel aangesteld, maar al snel werd duidelijk dat de christendemocraten en de liberalen voorsorteerden op een hernieuwde samenwerking. Illustratief daarvoor was dat het demissionaire kabinet-Van Agt III (CDA, D'66) met Prinsjesdag, toen de informateur nog aankoerste op een coalitie van PvdA-CDA of PvdA-VVD, een begroting met bezuinigingsvoorstellen presenteerde die veel verder ging dan de plannen met de PvdA uit het vorige kabinet. Een voortzetting van de samenwerking tussen de PvdA en het CDA of de VVD was daarmee vrijwel uitgesloten. Niet lang daarna gaf informateur Van Kemenade zijn formatieopdracht terug.³⁵⁶

De daaropvolgende formatieronde is interessant vanwege de wijze waarop de politieke elites tijdens de formatie afspraken maakten over de sociaaleconomische hervormingspolitiek. De informateur W. Scholten kwam van CDA-huize en was vicepresident van de Raad van State. Eén van de eerste stappen die hij zette, was het instellen van twee werkgroepen met leden uit beide fracties, die de opdracht kregen om te adviseren over enkele politiek gevoelige onderwerpen. Er kwam een werkgroep voor de sociaaleconomische hervormingen en een werkgroep over immateriële zaken. Op deze wijze werden de fracties vroegtijdig bij de totstandkoming van het regeerakkoord betrokken en aan het eindresultaat van de onderhandelingen gebonden. Dit werd vooral nodig geacht, omdat plannen om de collectieve lasten te drukken en de sociale zekerheid te hervormen vrijwel altijd vastliepen op de weerstanden binnen het parlement.³⁵⁷

³⁵⁶ Bosmans & Van Kessel 2011, p.166-169; Van Griensven 2016, p.129-159.

³⁵⁷ Bosmans & Van Kessel 2011, p.167; Van Griensven 2016, p.142-145. De politieke weerstand was niet de enige reden waarom hervormingen vaak vastliepen. Volgens econoom J. Luiten van Zanden was een neiging tot de vergroting van de overheidsuitgaven in het systeem ingebakken. Drie mechanismen noemt hij: Allereerst was er de automatische koppeling van de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen aan de algemene loonontwikkeling in de private sector, die vervolgens weer waren gekoppeld aan de algemene prijsontwikkeling. Een hoge inflatie leidde dus automatisch tot extra overheidsuitgaven. Ten tweede was er een machtig front van geïnstitutionaliseerde belangen van werkgeversorganisaties, vakbonden, hoge ambtenaren, formele adviesorganen tot een kring van specialisten op het ministerie en binnen de grote fracties in het parlement die de minister altijd onder druk konden zetten om niet te bezuinigen. Ten derde was het in de ministerraad gebruikelijk dat vakministers elkaars pleidooien voor meer geld niet bestreden, dit was toch vooral de haast onmogelijke en eenzame taak van de minister van Financiën. Door de jaren heen zijn er verschillende plannen geweest om deze opwaartse druk op de overheidsfinanciën te doen afremmen. Zo was in de vroege jaren zestig het zogenaamde 'structurele begrotingsbeleid' ingevoerd dat jaren van kracht zou blijven. Deze begrotingssystematiek moest een plafond inbou-

Om hervormingen en bezuinigingen in deze context enige kans van slagen te laten hebben was het zaak om reeds tijdens de formatie duidelijke en gedetailleerde afspraken te maken over de financiële kaders en doelstellingen en om vervolgens de fracties zich hier nadrukkelijk aan te laten committeren.³⁵⁸ Dit zou evenwel niet onder leiding van Van Agt gebeuren, omdat hij tijdens de formatie tamelijk onverwachts terugtrad en plaatsmaakte voor CDA-fractievoorzitter R.F.M. Lubbers, die vervolgens in korte tijd een kabinet met de VVD formeerde. De verwachting was dat de sociaaleconomische hervormingspolitiek van het kabinet-Lubbers net als in de jaren daarvoor op veel weerstand zou stuiten.³⁵⁹ Uitdagingen op allerlei andere terreinen waren er in ieder geval voldoende. Naast de sociaaleconomische situatie speelde nog altijd de kwestie van het plaatsen van kruisraketten en zou ook in deze jaren de euthanasiekwestie (hoofdstuk 14) op de politieke agenda belanden. Uitstel was bij deze twee ethische kwesties nog enigszins mogelijk, maar de aanpak van de stagnerende economische groei, de hoge werkloosheid en onbetaalbaarheid van de sociale zekerheid konden geen uitstel meer dulden. Het kabinet-Lubbers I zou dan ook met meerdere beleidsvoorstellen komen en zette het bezuinigings- en hervormingsbeleid voort dat in de jaren daarvoor was voorbereid.³⁶⁰

9.1 Kabinetsplannen Lubbers I

Bij de regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers in november 1982 zette minister-president Lubbers een driesporenbeleid uit. Allereerst wilde het kabinet het financieringstekort van de overheid terugdringen zonder dat de collectieve lastendruk zou stijgen; ten tweede streefde men een verbetering van de vermogenspositie en het rendement van het bedrijfsleven na; en ten derde beoogde men een verbetering van de werkgelegenheid. Deze doelen moesten worden bereikt zonder extra grote overheidsinvesteringen. Naast bezuinigingen op de sociale zekerheid waren loonmatiging en de spreiding van arbeid (arbeidstijdverkortung) belangrijke beleidsinstrumenten om de doelen te behalen.³⁶¹

Net als in de jaren daarvoor was er veel protest, maar deze keer zouden de voorstellen niet stranden. Dit lag niet alleen aan het kabinet-Lubbers en de moeizame sociaaleconomische situatie, maar vooral ook aan de veranderende verhoudingen

wen door een koppeling aan te brengen tussen de groei van de overheidsuitgaven en de op de lange termijn verwachte belastinginkomsten. Deze systematiek was echter niet zonder problemen, omdat het niet goed was berekend op een onverwachte sterke conjuncturele neergang zoals die na de oliecrises van 1973 en 1979 optrad. De plafonds waren dan namelijk nog altijd gebaseerd op de oude en vaak optimistische lange termijn voorspellingen waardoor deze begrotingssystematiek in de jaren zeventig relatief hoge overheidsstekorten toeliet. (Luiten van Zanden 1997, p.98-101.)

³⁵⁸ Luiten van Zanden 1997, p.100.

³⁵⁹ Bosmans & Van Kessel 2011, p.167.

³⁶⁰ Wielenga 2010, p.288; Woltjer 1992, p.464.

³⁶¹ *Handelingen II* 22 november 1982, p.635 (regeringsverklaring); Woltjer 1992, p.464-469.

tussen de sociale partners. In de jaren zeventig waren de verhoudingen tussen de werkgevers en de vakbeweging sterk gepolariseerd geweest. Tussen 1972 en 1982 kwamen de sociale partners verenigd in de SER geen enkele keer met een unaniem advies over het macro-economische beleid en moest het kabinet in de jaren zeventig wel zevenmaal met een loonmaatregel komen, omdat de loononderhandelingen tussen de sociale partners vastliepen.³⁶²

De sociaaleconomische context zorgde voor een kentering, een record van 15.000 nieuwe werklozen per maand en de dreiging van een loonmaatregel van het pas aangetreden kabinet-Lubbers dwongen de sociale partners in 1982 weer tot samenwerking. Eind november 1982 en enkele dagen na de presentatie van het regeerakkoord werd in de Stichting van de Arbeid (STAR) het zogenaamde Akkoord van Wassenaar gesloten. In dit akkoord besloten de sociale partners gezamenlijk een actief beleid te voeren ter bestrijding van de werkloosheid vanuit het adagium ‘werk boven inkomen’.³⁶³ De kern van de ruil was dat werkgevers arbeidstijdverkorting zouden accepteren indien de vakbonden bereid waren de lonen te matigen. Het kabinet beloofde vervolgens om niet langer te interveniëren in de loonvorming en zich vooral te beperken tot zijn positie als grootste werkgever in Nederland. Dit akkoord was feitelijk niets meer dan een intentieverklaring, maar desalniettemin zou het bijdragen aan ‘onderkoeling’ van de ideologische tegenstelling tussen arbeid en kapitaal.³⁶⁴

Voor het kabinet-Lubbers was dit akkoord een groot succes. Al direct bij de start van het kabinet waren werkgevers, vakbonden en het kabinet het eens over de noodzaak en de richting van hervormingen. Daarmee zette het akkoord ook de PvdA als belangrijkste oppositiepartij buitenspel. Van oudsher hadden de sociaaldemocraten een goede relatie met de vakbonden en enigszins verongelijkt – maar niet geheel onjuist – duidde PvdA-fractievoorzitter Den Uyl het akkoord als een cadeau van de vakbeweging aan het kabinet.³⁶⁵ Er waren wel meer kritische geluiden, maar deze zouden niet echt landen. De ‘keynesiaanse consensus’ was in de jaren daarvoor door de stroom aan kritische beschouwingen en rapporten verbrokkeld en de sociaaldemocraten boden in de ogen van de christendemocraten en liberalen geen levensvatbaar alternatief om de economie te stimuleren en de sociale zekerheidsarrangementen te behouden.³⁶⁶ De financieel-economische situatie bleef immers onverminderd zorgwekkend. Het financieringstekort zou voor 1982 zijn opgelopen tot circa 10% en de uitgaven van de collectieve sector zouden in het jaar

³⁶² Kuipers 2004, p.146.

³⁶³ Wielenga 2010, p.288.

³⁶⁴ Wielenga 2010, p.288; De Rooy 2014a, p.227-251.

³⁶⁵ Wielenga 2010, p.288.

³⁶⁶ Kersbergen & Vis 2006, p.312.

daarna een hoogtepunt bereiken en dat terwijl de werkloosheid zou toenemen tot ruim boven de 800.000.³⁶⁷

De plannen van de eerste twee kabinetten Lubbers voor de hervorming van het sociale stelsel waren primair gericht op de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidswetgeving en zouden hun neerslag krijgen in een aantal wetten die gezamenlijk bekend zouden worden als de 'Stelselherziening' van de sociale zekerheid. Het betrof een set wetswijzigingen die de sociale zekerheid moest moderniseren en betaalbaar moest houden. Om op korte termijn de overheidsfinanciën op orde te krijgen nam het kabinet direct al enkele ingrijpende maatregelen die voor de vakbonden althans verder gingen dan de geest uit het Akkoord van Wassenaar. Allereerst volgde een ont koppeling van de lonen en uitkeringen aan de ontwikkeling van de lonen in de private sector en de prijsontwikkeling. Daarbovenop kwam in het najaar van 1983 een aangekondigde loonsverlaging van 3,5% voor ambtenaren en ander overheidspersoneel.³⁶⁸ Voorzitter van de grootste vakbond, de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), en de latere minister-president, W. Kok liet zich fel uit over de plannen van het kabinet, 'dom, uitzichtloos en contraproductief'.³⁶⁹ Een golf van protesten en stakingen bij de politie, het openbaar vervoer, de reinigingsdiensten, de posten, de brandweer en de ambtenarij troffen het land. De rechter moest eraan te pas komen om het conflict tussen kabinet en vakbonden te beslechten en oordeelde dat de stakingen niet langer proportioneel waren, 'het mocht, maar het mag niet meer', was het oordeel van de rechter. De stakers hadden weliswaar het recht om te staken, maar volgens de rechter had men niet het recht om te winnen. De stakingen werden afgeblazen en na enkele weken keerde de rust terug. Uiteindelijk werd de korting van lonen nog met een half procent afgezwakt naar 3,0%.³⁷⁰ De sociale onrust over de hervormingen zou weliswaar blijven, maar het zou de uitkomst van de politieke besluitvorming over de hervorming van de sociale zekerheid in de jaren die zouden komen niet in sterke mate beïnvloeden.

9.2 Stelselherziening

De Stelselherziening was een resultante van de discussies die waren opgestart door het kabinet-Van Agt I met de interdepartementale werkgroep ter heroverweging van de rijksbegroting en de discussienota *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid* die het kabinet-Van Agt II nog had opgesteld.³⁷¹ Het eerste kabinet-Lubbers

³⁶⁷ Wielenga 2010, p.288; Woltjer 1992, p.464-469.

³⁶⁸ Visser & Hemerijck 1998, p.178-180; Aarts, De Jong & Van der Veen 2002, p.10-13.

³⁶⁹ Geciteerd in: Wielenga 2010, p.289.

³⁷⁰ Wielenga 2010, p.288-289; Broertjes & Joustra 1984.

³⁷¹ Het kabinet presenteerde op 9 juni 1982 de discussienota *Herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Deze nota was opgesteld door PvdA-staatssecretaris C.I. Dales en na de voortijdige val van het kabinet-Van Agt II gepresenteerd door L. De Graaf (CDA), minister van Sociale Zaken

stuurde op 23 mei 1983 een adviesaanvraag over de plannen voor de herziening van het sociale zekerheidsstel naar de SER. In deze aanvraag werd reeds ingegaan op de hoofddoelen van de stelselwijziging. Op drie punten achtte het kabinet het huidige stelsel van sociale zekerheid in onvoldoende mate afgestemd op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen en economische omstandigheden en vond het een Stelselherziening noodzakelijk. Allereerst was het socialezekerheidsstelsel niet berekend op het structurele karakter van de inactiviteit. Dit betrof vooral de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Ten tweede was een herziening nodig, omdat de maatschappelijke opvattingen over onder meer de rol van man en vrouw in samenleving en gezin waren veranderd. Ten derde vereiste het economische herstelbeleid van het kabinet het terugdringen van de omvang van de collectieve uitgaven. De sociale zekerheid maakte daar een groot deel van uit. De noodzaak tot bijstelling werd daarbij dwingender door een toenemend arbeidsaanbod en een afnemende werkgelegenheid.³⁷²

Op korte termijn verwachtte het kabinet geen structurele verbetering in de economische situatie. Van de sociale partners kwam er geen eensluidende steun voor de beleidsmaatregelen. Een jaar na de adviesaanvraag kwam de SER met een verdeeld advies over de kabinetsplannen. Eensgezind was men weliswaar over de noodzaak van hervormingen, maar zeker vijf verschillende posities over de richting van de hervormingen waren te onderscheiden.³⁷³ Het kabinet kon dus voor deze hervorming niet koersen op de adviezen van de SER, terwijl men wel op korte termijn vergaande ingrepen als noodzakelijk beschouwde.

Vooruitlopend op de Stelselherziening besloot het kabinet in de zomer van 1984 om per 1 januari 1985 de uitkeringspercentages voor de WW en WAO te verlagen van 80% naar 70% van het laatstverdiende loon en ook de percentages van de Ziektewet zouden in twee jaar van 80% naar 70% worden teruggebracht.³⁷⁴ Dit was een tweede ingreep naast de korting van 3% op de ambtenarsalarissen en de bevroering voor enkele jaren van de bestaande uitkeringen en het wettelijke minimumloon.

Op 17 oktober 1985 stuurden de christendemocratische bewindslieden van Sociale Zaken minister J. de Koning en staatssecretaris L. De Graaf een zestal wetsvoorstel-

in het tijdelijke kabinet-Van Agt III. Deze gespreksnotitie moest de aanzet zijn voor een principiële discussie over de doelstellingen en uitgangspunten van het toekomstige stelsel van sociale zekerheid en was primair gericht op de uitkeringsstructuur van de werknemersverzekeringen. Een grote meerderheid in het parlement gaf tijdens deze discussie de voorkeur aan een stelsel met een systematiek waarbij de loondervingsfunctie voorop stond, maar met een vangnet op sociaal minimumniveau als het inkomen te laag zou zijn. (*Kamerstukken II* 17.475, nr.1-2; Rommelse 2011, p.84-86.)

³⁷² *Kamerstukken II* 25 mei 1983, 17.475, 6.

³⁷³ Rommelse, 2011, p.88-89.

³⁷⁴ Bannink 2004, p.69; Rommelse 2011, p.88-89.

len – die gezamenlijk de Stelselherziening vormden – naar de Tweede Kamer.³⁷⁵ De plannen waren tamelijk verstrekkend, maar het betrof anders dan de naam doet vermoeden geen herziening van het gehele socialezekerheidsstelsel, maar slechts de wijziging van enkele wetten. De belangrijkste wijzigingen waren een versobering van de WW door de duur ervan afhankelijk te maken van iemands leeftijd en het selectiever maken van de AAW/WAO door de arbeidsmarktpositie niet langer te verdisconteren in de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid en de definitie van passende arbeid te verruimen.³⁷⁶ Het gevolg van deze maatregelen was dat een grote groep werklozen en arbeidsongeschikten eerder in de bijstand zou belanden. Dit moest een besparing opleveren van ongeveer fl. 3,1 miljard per jaar. Om toch enigszins de gevolgen daarvan te verzachten werden gelijktijdig ook enkele flankerende regelingen ingevoerd.³⁷⁷

9.3 Parlementaire behandeling Stelselherziening

De parlementaire behandeling van de Stelselherziening was zeer uitgebreid en vond verspreid over een periode van vijf weken plaats in april en mei van 1986. Het debat was een herhaling van het politieke conflict tussen het CDA en de PvdA in het kabinet Van Agt II en het legde nogmaals duidelijk de consensus bloot over de ernst van de problematiek en de dissensus over de noodzakelijke oplossingen, maar deze keer moest voor het eerst het parlement echt een besluit nemen over een set verstrekkende wetsvoorstellen die het gebouw van de sociale zekerheid een eerste grondige renovatie zou geven.

In het debat werd menigmaal gesproken over de mate van consensus tussen de partijen. S.C. Weijers (CDA) wees erop dat ‘over de redengevingen die nopen tot stelselwijziging [consensus] bestaat, zonder dat dit ooit nadrukkelijk is vastgesteld, binnen de grote parlementaire fracties.’³⁷⁸ Tegelijkertijd erkende hij dat de kabinetsplannen toch ook omstreden waren. Een belangrijk adviescollege als de Sociaal Economische Raad (SER) had immers over de meest essentiële punten geen consensus kunnen vinden en vanuit maatschappelijke en kerkelijke organisaties kwam uiterst scherpe kritiek op de plannen.³⁷⁹ Het niet bereiken van een consensus tussen de sociale partners en de kritiek vanuit de kerken was voor de christendemocraten een politiek probleem, maar de hoge werkloosheid was voor het CDA ‘het centrale probleem’ van het land.³⁸⁰ Om de werkloosheid terug te brengen van 750.000 naar

³⁷⁵ *Kamerstukken II 1985/86*, 19.256 tot en met 19.262.

³⁷⁶ *Kamerstukken II 1985/86*, 19.256, 3, p.1-2; Aarts, De Jong & Van der Veen 2002, p.10-13.

³⁷⁷ Bannink 2004, p.69.

³⁷⁸ *Handelingen II 9 april 1986*, p.4306.

³⁷⁹ *Handelingen II 9 april 1986*, p.4305.

³⁸⁰ *Handelingen II 9 april 1986*, p.4308.

500.000 in 1990 waren namelijk 450.000 extra arbeidsplaatsen nodig als men de groei van de beroepsbevolking zou meerekenen.³⁸¹

De problematische economische situatie stelde het CDA voor een ‘afschuwelijk dilemma’, aldus Weijers. Hij typeerde dit als ‘het micro- versus het macroprobleem’. Enerzijds was er de belevingswereld van de uitkeringsgerechtigde met het ‘dalend girosaldo’, het ‘geringe besteedbaar inkomen’ en de ‘nijpende wordende problemen om rond te komen in een tijd waarin salarisperspectieven ontbreken.’³⁸² Dat was ‘het menselijke verhaal’ achter de ‘kille cijfers.’³⁸³ Anderzijds was daar volgens Weijers de discussie over de beheersbaarheid van het stelsel, het groeiend beslag dat de sociale zekerheid legt op het nationaal inkomen, de verzwakking van de marktsector die optreedt bij een nog verdere stijging van de collectieve lastendruk, de fraudegevoeligheid van het systeem, het gebrek aan financiële prikkels en de beperkte re-integratie in het arbeidsproces. Dat duidde hij als het macroprobleem, ‘het probleem van de Haagse beleidsmakers, van ambtenaren en politici met hun eigen vaktaal’.³⁸⁴

Volgens het CDA fixeerden ‘[de] oppositionele kritieken’ zoals die van de linkse fracties in het parlement, de vakbonden en de Raad van kerken zich sec op de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden, maar negeerde men vervolgens de langere termijn betaalbaarheid van het totale stelsel.³⁸⁵ Tot tevredenheid van de VVD nam het CDA deze duidelijke positie in. De VVD-fractie steunde weliswaar het kabinetsbeleid, maar men was wel vaak kritischer op het gebouw van de sociale zekerheid dan hun coalitiegenoot. G.B. Nijhuis (VVD) stelde dat de stelselwijziging weliswaar tot een vereenvoudig zou leiden, maar dat het nog steeds complex, verbrokkeld en sterk gedetailleerd bleef.³⁸⁶ De staatscommissie-Veldkamp³⁸⁷, die tot taak had de uniformering en een nadere codificatie van de socialezekerheids-wetgeving te bewerkstelligen, had daarin gefaald, en Nijhuis keerde zich tegen de geleverde kritiek van ‘professor Veldkamp’ op de Stelselherziening. Dat was dan wel zijn goed recht, ‘doch het zou hem gesierd hebben als hij ook de hand in eigen

³⁸¹ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4308.

³⁸² *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸³ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸⁴ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸⁵ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁸⁶ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4341.

³⁸⁷ In juli 1967 kreeg Veldkamp van regeringswege de opdracht om één sociaal wetboek op te stellen. Vanaf februari 1969 verrichtte hij deze taak onder begeleiding en met ondersteuning van een staatscommissie onder zijn voorzitterschap. Naarmate de tijd verstreek en echte resultaten uitbleven, nam de kritiek op Veldkamp toe. Hij zou zich goed laten betalen voor weinig productiviteit. Gaandeweg verloren de werkzaamheden hun belang toen mede door de ongunstige economische ontwikkelingen andere prioriteiten op het terrein van de sociale zekerheid gingen gelden. In 1982 legde Veldkamp de opdracht neer, en in 1986 trad hij af als voorzitter van de staatscommissie. (Bosmans 2013.)

boezem had gestoken. In meer opzichten overigens!³⁸⁸ Met deze kritiek verwees Nijhuis naar enkele structurele fouten die in het sociale stelsel zaten sinds dit onder auspiciën van Veldkamp (hoofdstuk 6) was uitgebouwd. De liberalen lieten in het debat niet na te wijzen op de vage begripsomschrijvingen, de vele definitiekwesties, de verdiscontering van de werkloosheid, het ontbreken van prikkels om te werken en soms zelfs negatieve prikkels voor herintreders op de arbeidsmarkt. Het kabinet deed dit te weinig, aldus Nijhuis.³⁸⁹

De belangrijkste reden voor het noodzakelijke ingrijpen was voor de VVD-fractie de toename van het aantal uitkeringsgerechtigden en de relatie daarmee met de economische problematiek.³⁹⁰ Voor de VVD was het duidelijk dat 'het stelsel van sociale zekerheid medeoorzaak was van de economische problematiek en dat het stelsel zelf de werkgelegenheid aantastte. Zekerheid heeft onzekerheid gebracht', stelde Nijhuis.³⁹¹ Hij zette verder uiteen dat in 1960 de sociale zekerheid 10% van het nationale inkomen kostte en in 1970 al 20% was en in 1982 dat deel ver over de 30% was gegaan.³⁹² De collectieve uitgaven waren in 1960 30% van het nationaal inkomen en in 1983 was dat reeds 71% geworden. Het grote probleem was dat een steeds kleinere groep de lasten daarvan moest dragen, in 1985 werd een uitkering opgebracht door zeven werkenden terwijl dat in 1960 nog door zestig werkenden gebeurde. '[H]et aantal mensen dat op de kar zal zitten, wordt groter dan het aantal mensen dat de kar moet trekken', vatte Nijhuis de problematiek beeldend samen.³⁹³ Een stap terug in de sociale zekerheid was volgens Nijhuis noodzakelijk om 'de neerwaartse spiraal in onze economie te ontvluchten' en het ingezette herstel vast te houden.³⁹⁴ Immers, ook het financieringstekort moest dan niet te ver oplopen als de langdurige werkloosheid hoog bleef, omdat deze kosten ook rechtstreeks uit de algemene middelen werden gefinancierd en daarmee de rentelasten verder zouden doen stijgen. Hoge rentelasten zouden immers andere uitgaven verdringen en dus weer tot meer bezuiniging dwingen.³⁹⁵

In dit verband had Nijhuis (VVD) dan ook kritiek op het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), de FNV en ook de PvdA. Zij brachten met hun pleidooi om het uitkeringspercentage weer te verhogen tot 75% en het herstellen van de kop-

³⁸⁸ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4341.

³⁸⁹ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4341-43.

³⁹⁰ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹¹ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4343.

³⁹² *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹³ Nijhuis (VVD) zette verder uiteen dat in 1960 de verhouding tussen actieven 'baandragers' en 'anders-actieven' of 'baanlozen' 1:3,2 was. In 1985 was dat 1:1,3 geworden. (*Handelingen II* 9 april 1986, p.4343.)

³⁹⁴ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹⁵ Nijhuis (VVD) stelde in het debat dat de rentelasten al waren gestegen van fl. 1,5 miljard in 1970 naar meer dan fl. 20 miljard in 1985. (*Handelingen II* 9 april, p.4344.)

pelings de economische groei weer in gevaar en daarmee zouden zij berusten in een hoge werkloosheid. Dit vonden de liberalen ‘onbegrijpelijk’. Daarbij wees Nijhuis er ook op dat het verhogen van de uitkeringspercentages juist zou leiden tot hogere premies en dus minder ruimte voor de zeer gewenste arbeidstijdverkorting. Dus de wensen van de vakbonden en de PvdA leken wel sympathiek, maar uiteindelijk zouden ze nadelig uitpakken.³⁹⁶ Weijers (CDA) had vergelijkbare kritiek op de linkse oppositie die sprak over een ‘fundamentele aantasting’ van de sociale zekerheid.³⁹⁷ Voor het CDA kon er pas sprake zijn van ‘oprechte en gefundeerde kritiek’ wanneer tegelijkertijd een alternatief werd aangeboden voor de problematiek waarvoor het kabinet, de regeringsfracties en de gehele Nederlandse samenleving stond.³⁹⁸

Op een dergelijke verdediging van het kabinetsbeleid werd Weijers (CDA) in het parlement bevraagd door I. Brouwer (CPN). Zij wees erop dat het politieke keuzes waren geweest van het kabinet en dat Weijers niet kon stellen dat dit beleid de enige weg was. Weijers verwierp deze kritiek door erop te wijzen dat zelfs de PvdA-fractie reeds had geaccepteerd dat de 80% van het laatstverdiende loon niet langer heilig was en dat zij, ondanks hun initiële kritieken, nu ook een tijdelijke verlaging naar 70% accepteerden: ‘[k]ennelijk is de consensus over de vormgeving van het nieuwe stelsel van sociale zekerheid ook bij de fractiespecialisten van de Partij van de Arbeid, groter dan wij uit de verhalen van de lijstduwer of lijst animator de heer Kok³⁹⁹ over het afbraakbeleid, konden opmaken’, constateerde Weijers.⁴⁰⁰

Desalniettemin verwoordde Brouwer (CPN) een opvatting die ook leefde bij de andere linkse oppositiepartijen, namelijk dat de sociaaleconomische problematiek weliswaar ernstig was, maar dat er nog andere opties waren dan het ingrijpen op het niveau van de uitkeringsvoorwaarden. Van de dwingende noodzakelijkheid van het kabinetsbeleid – waardoor het democratische debat welhaast overbodig zou worden – was men nog lang niet overtuigd. E. ter Veld (PvdA) begon haar algemene beschouwing dan ook met een kritiek op het democratische gehalte van de besluitvorming. Ze vroeg zich af of het wel echt democratisch was als in een termijn van drie à vier jaar de uitkering van 80% naar 70% gaat en ook nog een Stelselherziening wordt doorgevoerd. Op zichzelf kon volgens haar uiteraard niet worden ontkend dat een door het parlement genomen beslissing een democratisch

³⁹⁶ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4344.

³⁹⁷ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁹⁸ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4309.

³⁹⁹ PvdA-fractievoorzitter Den Uyl had in aanloop van de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1986 oud-FNV-voorzitter W. Kok gevraagd om hem op te volgen. Afsproken werd dat de PvdA nog met Den Uyl als lijsttrekker de verkiezingen zou ingaan en met Kok als een soort ‘lijstduwer’ onderaan de lijst, zodat de PvdA zowel een lijsttrekker als een lijstduwer zou hebben. Kok haalde uiteindelijk 570.000 voorkeurstemmen en niet lang daarna zou hij de PvdA-fractie leider worden. (Van der Horst 2007, p.406-407.)

⁴⁰⁰ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4310.

besluit is. Echter, de kwaliteit van de democratische besluitvorming hing er volgens Ter Veld niet van af of een meerderheid ergens voor of tegen zou stemmen, maar zij was afhankelijk van de wijze *waarop* de besluitvorming tot stand was gekomen en of de bevolking, belangengroepen en andere organisaties de besluitvorming konden beïnvloeden. Een goede besluitvorming had het kabinet volgens haar onvoldoende nagestreefd en daarmee had men bewust 'het maatschappelijk draagvlak' klein gehouden.⁴⁰¹ M.B.C. Beckers-Bruijne (PPR) had vergelijkbare kritiek. Het kabinet had niet geluisterd naar de kritieken van individuen, adviesorganen, uitvoeringsorganisaties en kerken. Daarmee deed het denken aan de 'doorgedrukte besluiten om kruisraketten te plaatsen of kerncentrales te bouwen'.⁴⁰² De PPR-fractie zag alleen maar dat het kabinet de stemmen van de CDA- en de VVD-fractie optelde.⁴⁰³

Ter Veld (PvdA) had naast procedurele ook inhoudelijke kritiek. Ze stelde dat een politiek gericht op kostenbeheersing zich primair moest richten op het beperken van het aantal mensen dat een beroep doet op een uitkering in plaats van het versoberen van de sociale zekerheid.⁴⁰⁴ Het stelsel 'betaalbaar en crisisbestendig' maken door uitkeringen te verlagen was volgens haar het bewust accepteren van werkloosheid en had vooral als doel de negatieve gevolgen van de werkloosheid zo goedkoop mogelijk te maken. Een betaalbaar en beheersbaar stelsel kon volgens de sociaaldemocraten niet zonder een actief arbeidsmarktbeleid. Met dit betoog sloot ze bewust aan bij het werk van de commissie-Van Rhijn (hoofdstuk 5), dat destijds in 1945 er al op had gewezen dat een goed sociaal zekerheidsstelsel alleen houdbaar was als 'alles op alles' werd gezet om te voorkomen dat mensen langdurige werkloos bleven.⁴⁰⁵ Ter Veld constateerde dat het kabinet niet alles had gedaan om de werkloosheid terug te dringen.⁴⁰⁶ De voorgestelde hervormingen zouden bij een 'actief arbeidsmarktbeleid' gericht op 'investeringen, de creatie van werkgelegenheid en arbeidstijdverkorting'⁴⁰⁷ volgens de PvdA niet nodig zijn en ze stelde zelfs een herstel van de koppeling en het verhogen van het uitkeringspercentage naar 75% in het vooruitzicht. Een ander sociaal, economisch en financieel beleid zou voor de PvdA inzet worden van dit debat. En als dat niet gerealiseerd kon worden, dan werd het herstel van de sociale zekerheid onderdeel van de volgende formatieonderhandelingen die na de Tweede Kamerverkiezingen van 21 mei 1986 zouden aanvangen.⁴⁰⁸

⁴⁰¹ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4388.

⁴⁰² *Handelingen II* 10 april 1986, p.4383.

⁴⁰³ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4384.

⁴⁰⁴ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4384.

⁴⁰⁵ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4390.

⁴⁰⁶ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4390.

⁴⁰⁷ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4405.

⁴⁰⁸ *Handelingen II* 10 april 1986, p.4405.

Staatssecretaris De Graaf verweet Ter Veld (PvdA) dat ze in haar betoog niet gerept had over ‘de wijze waarop deze uitgaven uiteindelijk betaald moeten worden’ en ook in de financiële paragraaf van het PvdA-verkiezingsprogramma werd voor hem niet duidelijk hoe de sociaaldemocraten dachten dit gat te kunnen financieren.⁴⁰⁹ In reactie hierop stelde Ter Veld dat het kabinet fl. 3,- miljard bezuinigde op het sociale stelsel en dat de PvdA dat niet wenste te doen. Ze wilde dit mede financieren door niet de sociale premies te verlagen ‘om de mensen een voordeel te geven over de ruggen van degenen met een uitkering’ en dat ze verder van dezelfde vooronderstellingen uitging als het CDA.⁴¹⁰ Daarop concludeerde De Graaf dat de PvdA – anders dan het kabinet – verder geen enkel probleem verwachtte en dat de PvdA er vanuit ging dat de Nederlandse samenleving kennelijk bereid zou zijn om deze lasten van de stijgende premiedruk te dragen, iets dat de staatssecretaris betwijfelde. De winsten van bedrijven zouden immers door de stijgende premies verder onder druk komen te staan en het versterken van de winstgevendheid van de bedrijven was één van de drie sporen van het kabinet. Om dan op het moment dat de economie weer aantrok en de werkloosheid terugliep de premies te verhogen, vond De Graaf problematisch. Hij vreesde voor een ‘negatief vliegwieleffect’ waardoor de werkloosheid weer zou kunnen stijgen, te meer ook omdat de hogere premies de loonruimte voor de noodzakelijke arbeidstijdverkorting zouden doen verminderen.⁴¹¹ Het stelsel was immers tegen bepaalde financiële grenzen gestuit: ‘[w]ie dat niet erkent of er geen rekening mee houdt, belooft meer dan hij of zij kan geven. Aan het geven van dit soort beloften doet het kabinet niet mee’, aldus De Graaf.⁴¹² De Graaf, kwam later tijdens de parlementaire behandeling nog met nieuwe berekeningen waarbij de wensen van de PvdA niet fl. 3,- miljard, maar fl. 5,3 miljard zouden kosten. Bij ongewijzigd beleid stelde De Graaf zou de PvdA dus fl. 2,3 miljard extra aan uitgaven moeten dekken. Hij werd niet tegengesproken.⁴¹³

Gedurende de politieke besluitvorming over de Stelselherziening werden opvallend weinig pogingen gedaan om de tegenstellingen tussen de partijen te overbruggen.⁴¹⁴ Een interessante, maar tamelijk optimistische poging om toch te zoeken naar een diepere overeenstemming over de richting van toekomstige hervormingen van het socialezekerheidsstelsel werd gedaan door Nijhuis (VVD). Hij ging in het slot van

⁴⁰⁹ *Handelingen II* 16 april 1986, p.4575.

⁴¹⁰ *Handelingen II* 16 april 1986, p.4575.

⁴¹¹ *Handelingen II* 16 april 1986, p.4575.

⁴¹² *Handelingen II* 16 april 1986, p.4577.

⁴¹³ *Handelingen II* 28 april 1986, p.62-2-3.

⁴¹⁴ In een debat zo vlak voor de verkiezingen was van een toenadering tussen de partijen eigenlijk geen sprake. De stellingen waren reeds ingenomen en zeker de PvdA leek voor te sorteren – met de goede peilingen in het achterhoofd – op een aanpassing van de Stelselherziening tijdens de formatie. De opiniepeilers zaten er deze keer naast en een CDA-VVD-kabinet trad na de verkiezingen aan. (Koeneman, Lucardie & Noomen 1987, p.39.)

zijn betoog nog in op het belang van een lange termijnvisie op de sociale zekerheid. Het stelsel zou immers ook na de Stelselherziening ‘hoogst ingewikkeld’ blijven zowel qua inhoud als uitvoering met het ‘niet denkbeeldige risico dat het stelsel op den duur volledig doldraait’.⁴¹⁵ Voor de VVD moesten bij toekomstige hervormingen drie kernbegrippen centraal staan: ‘individualisering, vereenvoudiging en privatisering’.⁴¹⁶ Nijhuis benadrukte dat er een ‘opmerkelijke basisfilosofie’ tussen de verschillende politieke geleidingen was te herkennen over de richting van toekomstige hervormingen. Een viertal lezenswaardige rapporten had hem daarvan overtuigd: het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), ook wel aangeduid als het rapport-Douben, het rapport van de Teldersstichting, het rapport *Om een werkbare toekomst* van de PvdA-leden J.A. van Kemenade, M.A.M. Wöltgens en J.M.M. Ritzen en het alternatieve plan van het CNV.⁴¹⁷ Hierin las hij een consensus over ‘een sterk vereenvoudigd stelsel op minimumniveau, op basis van een terughoudende overheid en voor het meerdere een eigen verantwoordelijkheid van de burger, op basis van privé verzekeringen dan wel op basis van aanvullingen in CAO-verband.’ Zeker de visies uit liberale, sociaaldemocratische hoek verdienden volgens hem een nadere ‘bestudering en uitdieping’. Ook de christendemocraten zouden dit volgens Nijhuis moeten aanspreken, want ook het alternatieve plan van het CNV maakte de sociale partners volledig autonoom voor het traject vanaf het door de overheid gegarandeerde sociaal minimum.⁴¹⁸

9.3.1 Uitkomst parlementaire behandeling Stelselherziening

De eindstemming over de wetten was op 7 en 13 mei 1985 en maakte duidelijk dat er geen breed draagvlak was voor het hervormingsbeleid van het kabinet-Lubbers I. De wetsvoorstellen die gezamenlijk de Stelselherziening vormden werden feitelijk alleen door de coalitiepartijen gesteund. De linkse oppositie en de kleine christelijke partijen stemden – om vaak tegenovergestelde redenen – vrijwel op alle onderdelen van de Stelselherziening tegen.⁴¹⁹ De Eerste Kamer behandelde op 28–29 oktober en 4 november 1986 de Stelselherziening en de stemverhoudingen lieten daar een vergelijkbaar beeld zien als in de Tweede Kamer.⁴²⁰

Het resultaat van de Stelselherziening was een versobering van de duur en een aanscherping van de toelatingscriteria van de werkloosheidsverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het volgde op een hiermee samenhangende verlaging van de uitkeringspercentages. Samen vormde dit de kern van het hervor-

⁴¹⁵ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁶ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁷ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁸ *Handelingen II* 9 april 1986, p.4349.

⁴¹⁹ *Handelingen II* 7 mei 1986, p.4926-58; *Handelingen II* 13 mei 1986, p.5017-24.

⁴²⁰ *Handelingen I* 28–29 oktober en 4 november 1986.

mingsbeleid van het kabinet-Lubbers I en het droeg vooral op korte termijn bij aan het verlagen van de collectieve lastendruk en het betaalbaar houden van de sociale zekerheid. De grootste oppositiepartij PvdA was tegen het wetsvoorstel, ondanks toezeggingen om de positie van oudere werklozen, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en voormalig zelfstandigen te versterken. De sociaaldemocraten waren ervan overtuigd dat een actief arbeidsmarktbeleid en extra overheidsinvesteringen de middelen waren om de sociaaleconomische problematiek op te lossen, terwijl de christendemocraten en liberalen primair de oplossing zochten in verlagen van de sociale premies, de belastingen, de lonen en de uitkeringen. Desalniettemin accepteerden ook de sociaaldemocraten een versobering van de uitkeringen, weliswaar minder vergaand dan de coalitiepartijen, maar indirect erkende men dat alleen een actiever arbeidsmarktbeleid onvoldoende zou zijn als antwoord op het betaalbaarheidsvraagstuk. Dit was een teken dat de PvdA zijn keynesiaanse economische politieke uitgangspunten midden jaren tachtig al enigszins had laten varen.

9.4 Beschouwing politieke besluitvorming Stelselherziening

De besluitvorming over de Stelselherziening was zonder meer majoritair van karakter. De coalitiepartijen CDA en VVD hadden samen voor hun hervormingsplannen een ruime meerderheid en men streefde geenszins een brede meerderheid na van coalitie- en oppositiepartijen. Bij de coalitie was er namelijk een sterk gevoel van urgentie om de sociale zekerheid eindelijk eens echt te hervormen en haar daarmee betaalbaar te houden. De economische crisis met een hoge werkloosheid en een laagconjunctuur maakten volgens hen hervormingen onvermijdelijk. Een majoritair besluitvormingsproces was het gevolg.

Dit uitte zich onder meer in de afspraken tussen de coalitiefracties. Met de ervaringen van de kabinetten-Van Agt in het achterhoofd werd er reeds bij de formatie van het kabinet-Lubbers I voor gezorgd dat de Tweede Kamerfracties zich nadrukkelijk aan het kabinetsbeleid zouden committeren. De coalitie volgde hier de spelregel van de *beleidsmaximalisatie*. Mogelijke belemmeringen voor een daadkrachtige uitvoering van de plannen werden immers al aan het begin van de besluitvorming geneutraliseerd en daarmee werd een vertraging van de besluitvorming en een verwatering van de plannen voorkomen.

Het welslagen van de plannen was aan het begin van de besluitvorming evenwel niet gegarandeerd. De oppositie was tegen en de sociale partners waren verdeeld. De vakbonden waren – ondanks het Akkoord van Wassenaar – zeer kritisch over de kabinetsplannen en bereidden allerlei acties voor. Doordat het kabinet niet kon rekenen op de steun van de ‘traditionele’ corporatieve belangengroepen, zocht men steun voor het hervormingsbeleid bij de meer ‘technocratische’ experts van de WRR, het Centraal Planbureau (CPB), de ambtenaren van het ministerie en de

ad-hoc adviescommissie-Wagner.⁴²¹ De hervormingsgerichte partijen konden ter onderbouwing van hun beleidskeuzes vervolgens terugvallen op hun kritische analyses en adviezen. De gemene deler bij deze experts was dat er grote economische problemen waren en dat het genereuze en het tamelijk kostbare socialezekerheidsstelsel één van de belangrijke oorzaken van die problemen was. Deze 'alternatieve consultatie' droeg bij aan een onbemiddelde en dus directere doorwerking van de kabinetsplannen.

Bij de liberalen en christendemocraten was gaandeweg de overtuiging gerezen dat de economische politiek op keynesiaanse leest van de jaren zestig en zeventig onhoudbaar was geworden. Een duidelijke beleidswijziging werd door hen noodzakelijk geacht om de economie weer gezond te maken en de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Deze overtuiging bij de coalitiepartijen van de noodzakelijkheid en onvermijdelijkheid van hervormingen uitte zich in een houding dat er geen alternatief was voor de Stelselherziening. De coalitie polariseerde vervolgens het debat door scherpe kritiek te hebben op de oppositie en de vakbonden die volgens het CDA en de VVD geen realistisch alternatief boden voor de kabinetsplannen. De oppositionele kritieken en voorstellen stuitten bij de coalitie vooral op onbegrip en de alternatieve voorstellen van de grootste oppositiepartij de PvdA nam men amper serieus.

De linkse oppositie had naast inhoudelijke kritiek, ook kritiek op het besluitvormingsproces. Zij verweet de coalitie het doordrukken van de hervormingsagenda. Dit beeld is niet geheel onjuist. De coalitie was primair gericht op het maximaliseren van hun beleidsvoorkeuren. Overtuigd van de ernst van de crisis en de noodzaak van hervormingen zette het kabinet het hervormingsbeleid onverschrokken door. Voor het kabinet deed de oppositie er niet toe, het ondernam geen pogingen om in een geleidelijk proces van consensusvorming de partijen dichterbij elkaar te krijgen. Men zou kunnen stellen dat de legitimiteit van de politieke besluitvorming in termen van consensus en draagvlak onder druk kwam te staan, maar dat in termen van daadkracht en het voorkomen van een verdere opeenstapeling van sociaaleconomische problemen de legitimiteit van de besluitvorming allerminst tanende was. Het kabinet-Lubbers I wist immers de betaalbaarheid van de sociale zekerheid – althans op korte termijn – te garanderen.

⁴²¹ J.A.A. van Doorn heeft in dergelijke vergelijkbare discussies wel gewezen op de vaak genegeerde polariteit tussen 'corporatisme' en belangenbehartiging enerzijds en die van de 'technocratie' en de deskundigheid anderzijds. (1981/2009, p.199-222.)

10 Hervorming sociale zekerheid II: Wet TBA (1990–1993)

De Stelselherziening en de daaraan voorafgegane kortingen op de lonen en uitkeringen hadden op korte termijn geleid tot een verlaging van de premiedruk en het betaalbaar houden van de sociale zekerheid. Het waren echter niet de structurele hervormingen die de instroom van het aantal werklozen en arbeidsongeschikten afremden. Het gevolg was dat niet langer de directe betaalbaarheid van het sociale stelsel het probleem was, maar de *beheersbaarheid* van het aantal uitkeringsgerechtigden in met name de arbeidsongeschiktheidsregelingen.⁴²²

Met het beleid van loonmatiging en kortingen na het Akkoord van Wassenaar van 1982 en de Stelselherziening onder het kabinet-Lubbers I schoven de politiek en de sociale partners in feite de keuze voor een echte structurele hervorming van de sociale zekerheid voor zich uit. Bij het CDA was men zich hiervan al vroeg bewust. Binnen de partijtop circuleerde namelijk een politiek zeer gevoelige notitie van de staatssecretaris van Sociale Zaken in het kabinet-Lubbers II L. De Graaf die men vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1989 geheimhield. In de notitie stond dat de Stelselherziening onvoldoende was gebleken om het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen in te dammen en dit maakte een verlaging van de uitkeringen noodzakelijk.⁴²³ Het doemscenario van één miljoen arbeidsongeschikten werd steeds realistischer en de door het CDA in 1986 gedane belofte van ‘rust op het front van de sociale zekerheid’ kon men niet nog een kabinetsperiode nakomen.⁴²⁴

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 6 september 1989 werd het CDA wederom de grootste. De christendemocraten en liberalen regeerden bijna twaalf jaar vrijwel onafgebroken met elkaar, de samenwerking was slechts geworden en het kabinet-Lubbers II was uiteindelijk gevallen over het reiskostenforfait. Hierop werd voor het CDA een kabinet met de PvdA een alternatief, zeker ook doordat de sociaaldemocraten een pragmatische middenkoers waren gaan varen.⁴²⁵ Het gevolg zou zijn dat het CDA met de PvdA de sociale zekerheid zou gaan hervormen. De besluitvorming over de hervormingen zou een aaneenschakeling van crisesmomenten, inhoudelijke eisen en compromisvoorstellen zijn.

⁴²² Bannink 2004, p.65-75.

⁴²³ Kuipers 2004, p.167.

⁴²⁴ Ten Hooven 2011, p.75.

⁴²⁵ Wielenga 2010, p.290-293.

10.1 Hervormingsplannen kabinet-Lubbers III

In het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers III ging men uitgebreid in op de zorgwekkende volumeontwikkeling van de WAO. Afgesproken werd om aan deze ontwikkeling weerwerk te bieden en om 'zo snel mogelijk tot een situatie te komen waarin het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen in ieder geval niet meer groeit.'⁴²⁶ Deze 'stabilisatiedoelstelling' werd afgesproken, maar concrete maatregelen anders dan op het niveau van preventie van arbeidsongeschiktheid en de financiële betrokkenheid van werkgevers werden vermeden.⁴²⁷ Feitelijk betekenden deze plannen dat het aantal arbeidsongeschikten op het niveau van 1989 (758.000 uitkeringsjaren) moest blijven.⁴²⁸ Dit zou een jaarlijkse besparing ten opzichte van de ramingen moeten opleveren van circa fl.3,75 miljard in 1994.⁴²⁹ In het regeerakkoord werden deze cijfers niet genoemd en sprak het kabinet toch vooral over 'sociale vernieuwing'. Men doelde dan op het intensiveren van een 'activerend arbeidsmarktbeleid' gericht op het re-integreren van werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het arbeidsproces.⁴³⁰

Het regeerakkoord was een teken van de groeiende bereidheid om de sociale zekerheid te hervormen. Hier speelde ook mee dat de PvdA gebrand was op kabinetsdeelname. De partij zat ondanks de electorale successen onder Den Uyl vaker niet dan wel in de regering. Na het aantreden van W. Kok in juli 1986 als partijleider en fractievoorzitter ging dit streven gepaard met een minder polariserende en meer pragmatische koers die tot doel had te bewijzen dat de sociaaldemocraten ook in staat waren in moeilijke tijden verantwoordelijkheid te dragen voor een degelijk financieel-economisch beleid.⁴³¹

Hervormingsbereidheid bleek ook uit het najaarsoverleg van 2 oktober 1990. Het kabinet en de sociale partners waren eensgezind over een pakket maatregelen om het aantal arbeidsongeschikten te verlagen.⁴³² In het najaarsakkoord van 1990 werden de volgende zaken afgesproken: een bonus/malussysteem voor werkgevers waarbij werkgevers een bonus kregen als zij een arbeidsongeschikte in dienst namen en een boete als een werknemer arbeidsongeschikt werd, een ziekwetpremie die per

⁴²⁶ *Kamerstukken II 1989/90*, 21.132, 8, p.24.

⁴²⁷ *Kamerstukken II 1989/90*, 21.132, 8 (regeerakkoord), p.14-24; Kuipers 2004, p.185-186.

⁴²⁸ *Kamerstukken II 1990/91*, 22.228, 3, p.63-65.

⁴²⁹ Dit cijfer wordt in het regeerakkoord van Lubbers III niet direct genoemd, daarin staat alleen het doel van stabilisatie van het aantal arbeidsongeschikten op het niveau van 1989. De stabilisatiedoelstelling wordt in de Tussenbalans 1991 nader geconcretiseerd op fl. 3,75 miljard (*Kamerstukken II 1990/91*, 21 998, 2 (Tussenbalans 1991), p.31.) Het kabinet spreekt in de kabinetsbrief van 16 juli 1991 over een bedrag van fl. 4,4 miljard. (*Kamerstukken II 1990/91*, 22.187,1, p.4.) Dit bedrag aan besparingen wordt – in verband met de verzachte extra maatregelen – in de brief van 27 augustus 1991 met fl. 425 miljoen naar beneden bijgesteld. (*Kamerstukken II 27 augustus 1991*, 22.1872, 2, p.1-2.)

⁴³⁰ *Kamerstukken II 1989/90*, 21132, 8 (regeerakkoord), p.14-24.

⁴³¹ Kuipers 2004, p.183-184; De Rooy & Te Velde 2005 p.184; Rehwinkel & Nekkers 1994, p.241-242.

⁴³² *Kamerstukken II 5 oktober 1990*, 21.800 XV, 9.

bedrijf afhankelijk is van het ziekteverzuim (premedifferentiatie) en een loonkostensubsidie om WAO'ers weer aan het werk te krijgen.⁴³³

Het voorstel Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (Wet TAV) was grotendeels de uitwerking van het najaarsakkoord van 1990.⁴³⁴ Het zou de eerste wet zijn van in totaal drie Terugdringingswetten, de andere zogenaamde T-wetten die het kabinet zou indienen waren de Terugdringingswet Ziekteverzuim (Wet TZ)⁴³⁵ en de Wet Terugdringing Beroep Arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet TBA). De Wet TAV en de Wet TZ waren vooral gericht op het veranderen van het gedrag van burgers, werkgevers, bedrijfsverenigingen en keuringsartsen door financiële prikkels zo in te bouwen dat hun 'eigen belang' samenviel met het algemeen belang.⁴³⁶ De wetten waren illustratief voor het nieuwe denken over de sociale zekerheid als een 'systeem van gedragsprikkel' waarin burgers en werkgevers hun gedrag laten beïnvloeden door positieve en negatieve financiële prikkels.⁴³⁷ Beide wetsvoorstellen waren weinig controversieel en het parlement nam met brede steun en zonder noemenswaardige tegenwerpingen de wetten aan.

De Wet TBA was duidelijk anders van karakter dan de twee andere T-wetten. De voorstellen in de Wet TBA zouden namelijk direct gevolgen hebben voor de duur en hoogte van de uitkering van een grote groep arbeidsongeschikten, hetgeen het voorstel bijzonder politiek gevoelig maakte. De kern van de politieke strijd over deze wet lag in de taxatie van de ernst van de gegroeide situatie en de daaruit voortvloeiende vraag of de hervormingen alleen zogenaamde 'volumemaatregelen' zouden betreffen, zoals scherpere arbeidsongeschiktheidscriteria, preventiebeleid en een actievere re-integratie, of dat er ook ingegrepen diende te worden in de hoogte en duur van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De PvdA-fractie en de

⁴³³ Rommelse 2011, p.93.

⁴³⁴ Staatssecretaris E. ter Veld stuurde in september 1991 de Wet TAV naar de Tweede Kamer. De wet had als doel 'het creëren van extra mogelijkheden voor arbeidsongeschikten om (weer) aan het arbeidsproces deel te nemen respectievelijk daaraan te blijven deelnemen.' (*Kamerstukken II* 1990–1991, 22 228, 3. p.1.) Zo zou de ZW- en de WAO-premie verder worden gedifferentieerd en er kwam een bonus/malusregeling voor werkgevers. Werkgevers kregen een geldelijke beloning (*bonus*) als zij een arbeidsongeschikte in dienst namen en een geldelijke boete (*malus*) als één van zijn werknemers een beroep deed op een WAO-uitkering. (Rommelse 2011, p.93-94.)

⁴³⁵ De Wet TZ diende Ter Veld op 5 november 1992 in bij de Tweede Kamer tegelijkertijd met een aanpassing van de Arbowetgeving. De wet moest de financiële betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij het ziekteverzuim versterken. Dit moest leiden tot meer aandacht voor arbeidsomstandigheden, preventie van arbeidsongeschiktheid en de re-integratie van zieke werknemers. De eerste 6 weken van het ziekteverzuim werden geprivatiseerd om de financiële betrokkenheid van werknemers te verhogen. Dit wilde men bereiken door de aanspraken (rechten) van zieke werknemers te verlagen. Voorgesteld werd om de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever te verlagen van 100% naar 70% van het loon, met als ondergrens het wettelijk minimumloon. De loondoorbetalingsplicht was als een eigen risico voor de werkgever. Men kon dit zien als de meest vergaande vorm van premedifferentiatie en daarmee werd gepoogd een sterke financiële prikkel tot verzuimbeheersing in te voeren. (Rommelse 2011, p.97-99.)

⁴³⁶ Bannink 2004, p.69-75.

⁴³⁷ Bannink 2004, p.71.

linkse oppositie waren voor slechts ‘volumemaatregelen’, terwijl het kabinet, het CDA en de grootste oppositiepartij de VVD ook het verlagen en verkorten van de uitkeringen als onvermijdelijk zagen. Het CDA en het kabinet gingen hierbij verder dan de VVD, omdat zij vonden dat de plannen vanuit het perspectief van de rechtsgelijkheid niet alleen gevolgen moesten hebben voor toekomstige arbeidsongeschikten, maar dat ook op de uitkeringen van bestaande gevallen gekort mochten worden zodat de hervormingen gelijkmatig werden verdeeld over bestaande en toekomstige uitkeringsgerechtigden. Daartegenover stonden de PvdA-fractie en een meerderheid in de Tweede Kamer – waaronder ook de VVD-fractie – die tegen het beperken van de uitkeringen van bestaande gevallen was en naar een andere set van interventies zocht om de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen betaal- en beheersbaar te houden.

10.1.1 Aangepaste kabinetsplannen en de WAO-crisis

Verzet tegen de kabinetsplannen zou vooral sterk zijn bij de achterban van de PvdA en bij de vakbonden. Daarentegen had de top van het CDA juist de politieke druk langzaam opgevoerd. ‘Nederland is ziek’ stelde premier Lubbers op 3 september 1990 in een rede aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij zette deze beschouwing extra kracht bij door te dreigen met opstappen als het aantal arbeidsongeschikten de één miljoen zou bereiken. CDA-fractievoorzitter L.C. Brinkman voerde 20 april 1991 de druk nog verder op door te verkondigen dat de WAO vol zat met ‘aanstellers’⁴³⁸ en hij dreigde het kabinet te laten vallen als het niet snel met maatregelen zou komen. Even krijgshaftige taal kwam vanuit de hoek van de PvdA. Staatssecretaris van Sociale Zaken E. ter Veld stelde in haar 1-mei rede van 1991 dat als het CDA de WAO wilde afschaffen, men eerst haar moest afschaffen.⁴³⁹ Deze woordenstrijd zou de prelude vormen op de ‘WAO-crisis’ die Nederlandse politiek van juli 1991 tot januari 1993 in de greep hield.

De spanning rondom het WAO-dossier was vooral opgelopen door de tegenvallende volumeontwikkeling. Het kabinet-Lubbers III had zich bij de aanvang van de regeerperiode voorgenomen door middel van ‘mid-term reviews’ de balans en voortgang van het kabinetsbeleid ‘binnen de budgettaire randvoorwaarden’ tussentijds te evalueren.⁴⁴⁰ Bij de eerste tussenbalans van 19 februari 1991 bleek de economische groei lager uit te vallen dan verwacht en ook de vermindering van het aantal arbeidsongeschikten bleef achter bij de oorspronkelijke ramingen. De

⁴³⁸ Van Royen, *NRC Handelsblad* 17 september 1991.

⁴³⁹ Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2006; Hilhorst, Leenders & Vendrik, *De Groene Amsterdammer* 8 mei 1996.

⁴⁴⁰ *Kamerstukken II* 26 oktober 1989, 21.132, 8, p.13; *Kamerstukken II* 19 februari 1991, 21.998, 2 (Tussenbalans 1991).

instroom daalde niet en de kosten bleven stijgen.⁴⁴¹ Op basis van deze tegenvalende cijfers was het kabinet tot de conclusie gekomen ‘dat niet (langer) ontkomen kon worden aan ingrijpende additionele maatregelen.’⁴⁴² Voor het kabinet was de vraag niet meer actueel óf er nog additionele wettelijke maatregelen noodzakelijk zouden zijn, maar het ging alleen nog over de vraag welke maatregelen getroffen moesten worden. Deze maatregelen zouden gaan neerslaan in de Wet TBA.⁴⁴³ In voorbereiding daarop stuurde het kabinet op 19 februari 1991 een open adviesaanvraag aan de SER, die opvallend genoeg geen duidelijke inhoudelijke keuze voor hervormingen bevatte, waarover geadviseerd kon worden. Door de sociale partners werd de aanvraag al snel vergeleken met een ‘postordercatalogus’.⁴⁴⁴

Enkele maanden later op 12 juli 1991 kwam de SER met zijn advies. De SER was unaniem van oordeel dat vergaande maatregelen moesten worden genomen om de beoogde stabilisatie en vervolgens substantiële vermindering van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zo spoedig mogelijk te realiseren. Over het doel was men het eens, maar over de wijze waarop het doel bereikt moest worden verschilden men van inzicht. De werkgeversleden van de SER wensten een verlenging van de doorbetalingsverplichting (voor de meeste werkgevers) voor de eerste zes weken van ziekte gecombineerd met een verlaging naar 70% in plaats van de 100% van het laatstverdiende loon. De werknemersleden in de SER daarentegen wensten geen aantasting van de hoogte en duur van de uitkeringen, maar vooral extra maatregelen in de sfeer van de preventie en re-integratie.⁴⁴⁵

De kabinetsreactie op het SER-advies volgde snel. In de nacht van 13 op 14 juli 1991 volgde een kabinetsbesluit en vlak voor het zomerreces stuurde het kabinet een extra pakket maatregelen ter herziening van de AAW/WAO en de Ziektewet naar de Tweede Kamer. De plannen stonden verwoord in de kabinetsbrief van 16 juli 1991.⁴⁴⁶ Het voorstel voor de Ziektewet was om deze verder te privatiseren. Voor werkgevers waren dan de eerste zes weken van het ziekteverzuim van hun werknemer voor hun eigen rekening. Kleine werkgevers (minder dan vijftien werknemers) moesten drie weken zelf betalen. Wel hoefden werkgevers bij ziekte van hun werknemers niet langer 100% maar 70% van het loon te betalen, hiervan mochten werkgevers en werknemers afwijken in arbeidscontracten en bij cao-onderhandelingen.⁴⁴⁷ De

⁴⁴¹ In het regeerakkoord was gesteld dat het aantal uitkeringsjaren op het niveau van 1989 diende te blijven (758.000 uitkeringsjaren). Door de hogere instroom diende door het kabinet een daling met circa 125.000 uitkeringsjaren te worden gerealiseerd in plaats van de ingeplande 65.000 à 70.000 uitkeringsjaren. (*Kamerstukken II 1992/93*, 22.824, 3, p.4.)

⁴⁴² *Kamerstukken II 1992/93*, 22.824, 3, p.4

⁴⁴³ *Kamerstukken II 22 september 1992*, 22.824, 3, p.4.

⁴⁴⁴ Kuipers 2004, p.170.

⁴⁴⁵ Rommelse 2011, p.91-92.

⁴⁴⁶ *Kamerstukken II 16 juli 1991*, 22.187, 1 (kabinetsbrief).

⁴⁴⁷ *Kamerstukken II 16 juli 1991*, 22.187, 1 (kabinetsbrief), p.2-3.

voorstellen voor de WAO waren het meest ingrijpend en een 'hete zomer' vol protesten zou het gevolg zijn. Het kabinet wenste de duur van de WAO-uitkeringen terug te brengen. Dit zou alleen gaan gelden voor nieuwe gevallen en uitkeringsgerechtigden jonger dan vijftig jaar. De uitkeringsduur voor deze groep zou dan op basis van iemands leeftijd worden berekend met een minimumduur van één jaar. Hierna zou men vrij snel terugvallen op het sociaal minimumniveau van een AAW-uitkering waarvan de duur onbeperkt was (tot 65 jaar). Met deze maatregel zou de WAO meer in lijn komen met de Werkloosheidswet (WW). De duur van de WAO-uitkering voor mensen ouder dan vijftig jaar zou ongewijzigd blijven. Verder zouden uitkeringsgerechtigden onder de vijftig jaar worden herkeurd op basis van een verruimd begrip van 'passende arbeid' waardoor men naar alle waarschijnlijkheid na de herkeuring een lagere of helemaal geen uitkering meer zou krijgen.

10.1.2 Hete WAO-zomer

De kabinetsbrief leidde bovenal tot een politieke crisis binnen de PvdA. De plannen vielen slecht bij de vakbonden en de leden en het kader van de PvdA. Terwijl de bewindslieden na 16 juli op vakantie gingen, stond op het PvdA-partijbureau de telefoon roodgloeiend. Uit woede zegden vele partijleden hun partijlidmaatschap op.⁴⁴⁸ Zij verweten de partij het beginsel van de sociale rechtvaardigheid te verloochenen.⁴⁴⁹ De crisis was compleet toen de partijtop werd verweten dat zij na het bekend maken van de kabinetsplannen onbereikbaar was. Zo schreef de parlementaire pers dat partijvoorzitster M. Sint de gehele zomer geen commentaar kon geven vanwege een vakantie in Italië.⁴⁵⁰ Uiteindelijk leidde deze kritiek tot haar aftreden. Tegelijkertijd organiseerden de vakbonden eind augustus, en later ook nog in oktober, grote demonstraties onder het motto 'handen af van de WAO'. Dit zette de positie van oud-vakbondsvoorzitter en vicepremier Kok extra onder druk. In het kabinet wist Kok vervolgens de scherpste kantjes van het kabinetsbesluit eraf te halen en op een speciaal ingelast partijcongres eind september 1991 zocht hij bij de PvdA-leden steun voor het kabinetsbeleid. Daar zegde hij toe de schrijnende (onomkeerbare) gevallen te ontzien.⁴⁵¹ Ruim 80% van de aanwezige leden steunden Kok, mede doordat Kok zijn eigen positie als partijleider verbond aan de WAO-plannen. In zijn toespraak wees Kok op de noodzaak van de hervorming van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving en het partijbestuur kondigde het instellen van een studiecommissie over de toekomst van de verzorgingsstaat aan onder leiding van de econoom D.J. Wolfson.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Over het jaar 1991 verloor de PvdA van de circa 91.000 leden meer dan 12.000 leden. Terwijl het CDA over dezelfde periode van de circa 122.000 leden iets meer dan 2000 leden verloor. (Lucardie, Nieboer & Noomen 1991, p.19.)

⁴⁴⁹ Koole 1995, p.240-241.

⁴⁵⁰ Rehwinkel & Nekkens 1994, p.73-83.

⁴⁵¹ Rehwinkel & Nekkens 1994, p.22.

⁴⁵² Lucardie, Nieboer & Noomen 1991, p.47-48; Rehwinkel & Nekkens 1994, p.258; Wolfson 1992.

Reeds in de zomer van protesten kwam het kabinet deels terug op de genomen besluiten van voor het reces. In de kabinetsbrief van 27 augustus 1991 stonden de aangepaste plannen. In het oorspronkelijke plan zouden arbeidsongeschikten onder 50 jaar tamelijk snel op het niveau van een AAW-uitkering komen. In plaats daarvan wilde het kabinet de positie van uitkeringsgerechtigden onder de 50 jaar versterken. De arbeidsongeschiktheidsuitkering zou worden gesplitst in een loondervingsuitkering van 70% en een vervolguitering. De duur van de loondervingsuitkering was gebaseerd op iemands leeftijd. De hoogte van de vervolguitering werd vastgesteld door de AAW-uitkering (70% van het minimumloon) te vermeerderen met een bepaald bedrag dat weer afhankelijk was van iemands laatstverdiende loon en leeftijd.⁴⁵³ Hiermee probeerde het kabinet de positie van de jonge bestaande en de toekomstige uitkeringsgerechtigden te versterken.

Ondanks de tweede brief van het kabinet en de steun van het PvdA-partijcongres voor Kok sudderde de spanning over het WAO-beleid door in de coalitie. Vooral binnen de PvdA zou men terughoudend blijven ten aanzien van de hervorming van de sociale zekerheid en vanuit het CDA, en dan met name fractievoorzitter en beoogd CDA-partijleider Brinkman, werd de WAO als een goed thema gezien om het eigen politieke profiel van daadkracht aan te scherpen.⁴⁵⁴

Tussen het CDA en de PvdA was er een groot verschil in houding jegens de hervorming van de sociale zekerheid. De PvdA had allereerst door de gevoeligheid van de thematiek bij de eigen achterban weinig speelruimte om hervormingen te steunen. Daarentegen was het CDA-electoraat minder gevoelig of beter gezegd meer voorstander van de hervorming van de sociale zekerheid. De PvdA daarentegen was op dat moment toch meer een partij van de sociale opbouw dan een partij van de sociale hervormingen. De CDA-top had hierdoor meer ruimte dan de PvdA-top om vergaande hervormingen te steunen. Dit kwam ook doordat het CDA zowel ideologisch als politiek strategisch beter voorbereid was dan de sociaaldemocraten. Op basis van de geheimgehouden notitie van staatssecretaris L. De Graaf wisten de christendemocraten dat stevige hervormingen waarschijnlijk noodzakelijk waren.⁴⁵⁵ Ook hun ideologische koers was uitgezet. In de jaren tachtig had het CDA namelijk met concepten als de ‘verzorgingsmaatschappij’ en ‘de verantwoordelijke samenleving’ het ideologische raamwerk neergezet waarbinnen stevige hervormingen van de verzorgingsstaat konden worden geplaatst.⁴⁵⁶ Binnen de PvdA moest men aan dat proces nog beginnen, zoals bleek uit het instellen van de commissie-Wolfson. In januari 1992 presen-

⁴⁵³ *Kamerstukken II* 27 augustus 1991, 22187, 2 (kabinetsbrief).

⁴⁵⁴ Ten Hooven 2011, p.78-84.

⁴⁵⁵ Kuipers 2004, p.167.

⁴⁵⁶ Koole 1995, p.195-196; Ten Hooven 2011, p.73-74.

teerde deze commissie het rapport *Niemand aan de kant, om de toekomst van de verzorgingsstaat* dat een aanzet moest geven voor een sociaaldemocratische visie op de toekomst van de verzorgingsstaat. Het rapport was een pleidooi voor hoge arbeidsmarktparticipatie door middel van een activerende verzorgingsstaat.⁴⁵⁷ Het rapport diende vooral als input voor het interne debat in de partij. De hervorming van de sociale zekerheid bleef echter een lastige kwestie voor de PvdA die zijn bestaansrecht juist leek te vinden in de uitbouw van de sociale zekerheid.⁴⁵⁸ Een compromisbesluit over de hervorming van de sociale zekerheid zou een koerswijziging voor de PvdA betekenen. Niet langer lag dan de nadruk op investeren in een actief arbeidsmarktbeleid, maar nu ook op hervormen en herstructureren, zelfs mogelijk op het niveau van de sociale rechten en de duur en hoogte van de uitkeringen. Anders dan het CDA moest de PvdA in zekere zin ‘regerenderwijs’⁴⁵⁹ nog hun antwoord formuleren op de problematiek van de betaal- en beheersbaarheid van de sociale zekerheid en de daarbij behorende beleidsmatige koerswijzigingen.⁴⁶⁰

10.1.3 Piketpaaltjes dieper geslagen

Na een hete zomer van protesten en het machtswoord van PvdA-leider Kok volgde begin september 1991 het overleg met de sociale partners over de kabinetsplannen. Daarna poogde het kabinet met een procedureafpraak de kwestie te *depolitiseren*. Men gaf aan dat wanneer het staande WAO-beleid tot een lager volume zou leiden er ruimte zou ontstaan om een verzachting aan te brengen in het voorgestelde uitkeringsregime voor bestaande gevallen.⁴⁶¹ Hierna ging het debat vooral over de vraag in hoeverre het bevriezen van bestaande uitkeringen noodzakelijk was ten opzichte van de ontwikkeling van het aantal arbeidsongeschikten. Voorlopig keerde hiermee de rust terug, maar niet voor lang.

In februari 1992 tijdens een speciale rede op het eiland Texel voerde Brinkman de druk weer op. Hij verweet het kabinet een gebrek aan daadkracht en hij hield hen voor dat ‘het speelkwartier’ voorbij is. Lubbers kon de rede van Brinkman wel waarderen. Het zette immers de PvdA verder onder druk. Dit was volgens hem nodig, omdat na de ‘hete zomer’ van 1991 de sociaaldemocraten uiterst terughoudend reageerden op elke maatregel die mogelijk nadelig zou uitvallen voor uitkeringsgerechtigden en de lagere inkomens.⁴⁶² Er was echter in het kabinet en in het CDA

⁴⁵⁷ Lucardi, Noomen & Voerman 1993, p.37-38; Koole 1995, p.240-241.

⁴⁵⁸ Koole 1995, p.240-241.

⁴⁵⁹ Rehwinkel & Nekkers 1994.

⁴⁶⁰ Kuipers 2004, p.167.

⁴⁶¹ *Kamerstukken II* 11 september 1991, 22.187, 9 (kabinetsbrief), p.1.

⁴⁶² Ten Hooven 2011, p.79-80.

ook kritiek op Brinkman. CDA-minister van Sociale Zaken B. de Vries hekelde bij Brinkman het gebrek aan aandacht voor de kwetsbare groepen en hij vreesde dat dit afbreuk zou doen aan het sociale profiel van het CDA.⁴⁶³

Een jaar nadat staatssecretaris Ter Veld in haar 1-mei rede uithaalde naar het CDA, hield in 1992 fractiespecialist en woordvoerder Sociale Zaken van de PvdA F. Leijnse zijn 1-mei rede. Daarin stelde hij dat de PvdA tegen de bevrozing van ‘bestaande gevallen’ was, de groep mensen die reeds een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft. Hij maakte zich vooral zorgen over de positie van ‘onomkeerbare gevallen’. Leijnse had namelijk laten onderzoeken of er onderscheid gemaakt kon worden tussen gevallen met perspectief en onomkeerbare gevallen, mensen waarvan het zeker was dat zij nooit meer arbeidsgeschikt zouden worden. Het bleek buitengewoon lastig te zijn om dit onderscheid te maken.⁴⁶⁴ Dit bracht de PvdA tot de conclusie dat het WAO-compromis van augustus/september 1991 niet langer wenselijk was.⁴⁶⁵ Evenals de uitspraken van Brinkman bemoeilijkten de scherpe standpuntbepaling van Leijnse de onderhandelingen op kabinetsniveau over de Wet TBA.

Naar aanleiding van de opmerkingen van Leijnse en de ontstane commotie volgde op 7 mei 1992 een interpellatiedebat.⁴⁶⁶ Daarin spraken de regeringsfracties af om de oplossing voor de kwestie van de schrijnende en onomkeerbare gevallen binnen het wetsvoorstel te zoeken. Hiermee benadrukte de PvdA-fractie dat zij zich gebonden voelde aan de volume- en financiële taakstellingen uit het regeerakkoord.⁴⁶⁷ Het regeerakkoord gaf daarmee de kaders waarbinnen het politieke spel vervolgens gespeeld kon worden. Het gevolg voor de PvdA was, dat als zij de rechten van bestaande gevallen wilden ontzien, de oplossing gezocht moest worden in voorstellen die vooral de verzekeringsvoorwaarden van nieuwe gevallen zouden raken. Het kabinet maakte vooralsnog in het wetsvoorstel TBA een andere afweging dan een parlementaire meerderheid.

Het kabinet wenste – tegen de wens van de PvdA-fractie in – vast te houden aan de bevrozing van bestaande uitkeringen.⁴⁶⁸ Het kabinet zocht met het wetsvoorstel TBA naar een balans tussen de rechtszekerheid van bestaande uitkeringsgerechtigden en de rechtsgelijkheid tussen oude en nieuwe uitkeringsgerechtigden die onder een nieuwe systematiek zouden vallen. Over hoe deze balans zou moeten uitvallen, ging de politieke strijd. De PvdA-fractie en de meerderheid in de Tweede Kamer, waaronder de VVD, legden meer dan het kabinet de nadruk op het beginsel van de rechtszekerheid

⁴⁶³ Ten Hooven 2011, p.81.

⁴⁶⁴ *Handelingen II* 7 mei 1992, p.75-4722-24.

⁴⁶⁵ Metze 1995, p.194-195.

⁴⁶⁶ *Handelingen II* 7 mei 1992, p.75-4717.

⁴⁶⁷ *Handelingen II* 7 mei 1992, p.75-4723.

⁴⁶⁸ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 3, p.4-5.

van bestaande gevallen, terwijl de CDA-fractie op de lijn van het kabinet zat en het accent legde op de rechtsgelijkheid tussen oude en nieuwe gevallen.⁴⁶⁹

10.2 Wet TBA en het ‘Akkoord van Bergschenhoek’

Op 22 september 1992 diende staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ter Veld (PvdA) de Wet TBA in bij het parlement. De kern van het voorstel bestond uit twee punten. Allereerst werd het begrip passende arbeid verruimd tot algemeen geaccepteerde of gangbare arbeid.⁴⁷⁰ Het gevolg van deze nieuwe definitie was dat mensen na een herkeuring sneller een baan zouden moeten gaan accepteren die mogelijk qua functie en salariering minder was dan hun oorspronkelijke. Dit zou gaan gelden voor nieuwe en bestaande uitkeringsgerechtigden onder de 50 jaar die periodiek herkeurd zouden worden.⁴⁷¹ Ten tweede zou, zoals was aangekondigd in de kabinetsbrief van 27 augustus 1991, de WAO-uitkering worden gesplitst in een loondervings- en een vervolguitkering.⁴⁷² Voor de uitkeringsgerechtigden boven de vijftig jaar bleven de hoogte en de duur van de uitkering onaangetast. Uitkeringsgerechtigden onder de vijftig jaar behielden hun uitkering, maar hun uitkering zou door deze enkele jaren te *bevriezen* langzaam toegroeien naar het niveau van de nieuwe gevallen die volledig onder de nieuwe uitkeringsystematiek⁴⁷³ zouden vallen.⁴⁷⁴ Dit bevriezen – en dus het korten – van de bestaande uitkeringen zou het meest controversiële punt zijn.

Na het indienen van het wetsvoorstel TBA in september 1992 behandelde de vaste Kamercommissie Sociale Zaken de wet en zette men het ‘overleg’ in coalitieverband voort. Dit overleg duurde tot en met januari van het nieuwe jaar en verliep buitengewoon moeizaam.⁴⁷⁵ Daarop poogde minister-president Lubbers op maandag

⁴⁶⁹ *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 10, p.3-4.*

⁴⁷⁰ *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.5, 21.*

⁴⁷¹ De precieze periode tussen de herkeuringen zou later nog definitief worden vastgesteld. Het kabinet dacht aan een periode van drie tot vijf jaar.

⁴⁷² *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.5.*

⁴⁷³ De nieuwe uitkeringsystematiek bestond uit een loondervingsuitkering die gerelateerd was aan het laatstverdiende loon en een vervolguitkering waarvan de duur en hoogte afhankelijk was van iemands leeftijd als indicator van het arbeidsverleden en de betaalde premie. De nieuwe uitkeringsystematiek kreeg hiermee deels een opbouw karakter. Het kabinet probeerde hiermee voor nieuwe arbeidsongeschikten een relatie te leggen tussen de betaalde premie en hoogte van de uitkering. Dit had een grens, een te strikte evenredigheid vond het kabinet onwenselijk, omdat het in strijd zou zijn met het solidariteitskarakter van een volksverzekering. Een sociaal minimum (AAW) diende altijd gegarandeerd te blijven. Bovenop dit sociaal minimum konden werknemers en zelfstandigen een aanvullende particuliere verzekering afsluiten. Hiermee moest het stelsel een semicollectief karakter krijgen met de mogelijkheid tot bovenwettelijke regelingen om zodoende ‘prikkel’ in te bouwen ter stimulering van een actiever beleid van preventie en re-integratie op het niveau van werknemers en werkgevers. (*Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.33, 64.*)

⁴⁷⁴ *Kamerstukken II 1992/93, 22.824, 3, p.46-47.*

⁴⁷⁵ Er bestaan tegengestelde beelden over de periode na 7 mei 1992 tot 18 januari 1993. PvdA-woordvoerder Sociale Zaken Leijne verweet het CDA het gesprek over een compromis te ontwijken.

18 januari 1993 de besluitvorming te forceren en legde de fracties van het CDA en de PvdA een ‘compromisvoorstel’ voor dat nadrukkelijk afweek van het oorspronkelijke wetsvoorstel TBA. Hij legde het neer als een soort ‘eindbod’ om de vastlopende onderhandelingen te doorbreken. Het bod hield kortweg in dat het kabinet bereid was de PvdA, en ook een groot deel van de Tweede Kamer, tegemoet te komen door *geen bevroering* op te nemen in het wetsvoorstel. Ter compensatie, om toch de budgettaire doelen te halen, zou men de loondervingsfase terugbrengen naar een half tot één jaar in plaats van de oorspronkelijk voorgestelde drie tot vier jaren. Met een dergelijke inkorting van de loondervingsfase kon de PvdA-fractie niet instemmen.⁴⁷⁶

Belangrijk was dat de CDA-fractie het voorstel van Lubbers daadwerkelijk taxeerde als een eindbod, terwijl de PvdA-fractie nog dacht dat er ruimte zou zijn om verder te onderhandelen over de duur en hoogte van de loondervingsfase.⁴⁷⁷ Fractievoorzitter van het CDA Brinkman en CDA-woordvoerder Sociale Zaken P.J. Biesheuvel voelden zich vervolgens vrij om te onderhandelen met de andere Kamerfracties over een alternatief wetsvoorstel. De CDA-fractie startte de dag na het vastlopen van het overleg met de onderhandelingen met de VVD-fractie.⁴⁷⁸ Tot teleurstelling van vicepremier Kok bleek dit een exclusief overleg te zijn tussen het CDA en de VVD.⁴⁷⁹ Hij stelde vast dat het ‘*free for all*’ door het CDA wel erg werd opgevat als een exclusief samen met de VVD.⁴⁸⁰ Lubbers zou later in het parlement verklaren dat in de loop van de week de politieke context veranderde. Hij wees erop dat allereerst een akkoord tussen het CDA en de VVD steeds dichterbij kwam waardoor er een situatie dreigde waarin het kabinet een finaal oordeel moest vellen over een wetsontwerp dat mogelijk erg ver af zou staan van een voorstel van het kabinet, dat in de kern een CDA-PvdA compromis zou zijn. Ten tweede werd het steeds duidelijker dat de PvdA-fractie én het sociaaldemocratische smaldeel in het kabinet moeilijk een CDA-VVD-wetsvoorstel op een voor de PvdA zo’n belangrijk thema kon accepteren.⁴⁸¹

Tijdens de ministerraad van vrijdag 22 januari 1993 legde staatssecretaris Ter Veld deze bezwaren op tafel. Daarbij zag minister De Vries een ordentelijke behandeling van het wetsvoorstel in gevaar komen en voelde er niets voor om zijn staatssecretaris

Terwijl CDA-woordvoerder sociale zaken Biesheuvel de PvdA daarentegen verweet niet actief te zoeken naar een oplossing binnen het wetsvoorstel. Wat het juiste beeld ook moge zijn, het ‘gewone’ onderhandelingspel eindigde toen Lubbers op 18 januari 1993 met zijn ‘eindbod’ kwam. (*Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3132-33.)

⁴⁷⁶ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3132-33.

⁴⁷⁷ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3132-33.

⁴⁷⁸ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3133.

⁴⁷⁹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3209.

⁴⁸⁰ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3135.

⁴⁸¹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3157.

het mijneveld in te sturen. Ook Lubbers wees erop – terugblikkend in de Tweede Kamer – dat hij op dat moment zich zorgen maakte over de ontstane politieke situatie en de dreiging van een kabinetscrisis.⁴⁸² Na de ministerraad ging een nieuwe fase in.

Lubbers deed een oproep aan zijn coalitiepartner om het kabinetsvoorstel toch te steunen en drong bij de twee fractievoorzitters van de regeringspartijen erop aan om weer in gesprek te raken.⁴⁸³ Zijn oproep aan PvdA-fractievoorzitter M.A.M. Wöltgens en zijn collega van het CDA Brinkman motiveerde hij achteraf met het belang van een breed draagvlak voor zo'n grote beslissing en dat hij dus net als Kok betreurde dat er niet meer partijen meededen aan het overleg. Verder dreigde het gevaar dat de VVD- en CDA-fracties met een slechter voorstel zouden komen dan Lubbers wenselijk achtte. Brinkman zou later tijdens een CDA-bijeenkomst in Zoeterwoude over dit moment enigszins verzuurd zeggen dat 'Lubbers de spelregels tijdens het spel veranderde'.⁴⁸⁴ Lubbers zou later nog aangeven dat het nooit een vrije kwestie was geweest.⁴⁸⁵

Het gevolg was dat zaterdagmiddag 23 januari 1993 simultaan twee onderhandelingen gaande waren. Wöltgens was na de oproep van Lubbers weer in gesprek gegaan met Brinkman. Het overleg maakt vooral duidelijk dat er nog een diepe kloof was tussen de twee partijen. Verder onderhandelen achtten de coalitiepartners vooralsnog noodzakelijk. Het probleem voor de CDA-fractie was dat op hetzelfde moment de onderhandelingen met de VVD in een afrondende fase belandden. De CDA-onderhandelaars schaakten als het ware op twee borden.

De onderhandelingen tussen CDA en VVD zijn echter nooit helemaal afgerond, daarom is het niet duidelijk hoe de afweging precies zou uitvallen.⁴⁸⁶ Het CDA-VVD-akkoord zou waarschijnlijk op een aantal punten anders zijn geweest dan het wetsvoorstel van het kabinet. Tijdens het debat in de Tweede Kamer werden de verschillende varianten en de losse eindjes uiteengezet door de betrokken onderhandelaars. Allereerst was de VVD, evenals de PvdA, tegen het bevroren van de uitkeringen van bestaande gevallen. Doordat er geen meerderheid was die de 'bestaande uitkeringsgerechtigden' wilde korten was dit één van de eerste rand-

⁴⁸² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3157-58.

⁴⁸³ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3155.

⁴⁸⁴ Lindner 2003, p.289.

⁴⁸⁵ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3111.

⁴⁸⁶ Er was waarschijnlijk uit het overleg tussen CDA en VVD een variant gekomen waarbij de loondervingsfase een half jaar duurde. De reden hiervoor was dat men nog een tamelijk kostbare oplossing zocht voor een groep zieke werknemers die nog niet in de Ziektewet of in een arbeidsongeschiktheidsregeling zaten, maar waarvan duidelijk was dat zij daarin op korte termijn wel in zouden geraken. Dit betrof de zogenaamde 'smeulende huizen', met dit begrip uit de verzekeringswereld doelde men op een groep mensen die al ziek zijn, maar nog niet onder de Ziektewet of een arbeidsongeschiktheidsregeling vielen. Net als smeulende of brandende huizen was een dergelijke groep niet te verzekeren.

voorwaarden waar de CDA-onderhandelaars rekening mee moesten houden.⁴⁸⁷ Men werkte een aantal varianten uit waartussen nog een definitieve keuze moest worden gemaakt.⁴⁸⁸ Hierin varieerde de duur van de loondervingsfase van geen, een half jaar tot één jaar. Na de gewenningsuitkering van een jaar Ziektewet en een korte loondervingsuitkering zou men in aanmerking kunnen komen voor een (lagere) vervolguutkering. Verder had men gekozen voor een systematiek waarbij werknemers hun rechten voor de vervolguutkering opbouwen vanaf hun 25^e tot en met 60^e levensjaar. Dit in tegenstelling tot het voorstel van het kabinet waarbij de opbouw al zou beginnen vanaf het 15^{de} levensjaar. Het ‘bijna-akkoord’ tussen het CDA en de VVD legde dus het accent op de bescherming van bestaande gevallen en de rechtspositie van oudere werknemers ten koste van de positie van jongere en toekomstige arbeidsongeschikten.

Naar alle waarschijnlijkheid zou een CDA-VVD-akkoord voor de PvdA onacceptabel zijn geweest, waarschijnlijk vooral omdat in het akkoord de uitkeringen voor toekomstige arbeidsongeschikten voor de PvdA te veel zouden worden versoberd. Het kabinet, en dan in het bijzonder de bewindslieden van Sociale Zaken, trokken de besluitvorming over het wetsvoorstel TBA nog diezelfde zaterdag naar zich toe.

Op zaterdagavond 23 januari 1993 was de CDA-top, Lubbers, Brinkman en De Vries bij deze laatste thuis in Bergschenhoek voor een nadere beraadslaging over de ontstane situatie. Ook Wöltgens, Kok en Ter Veld kwamen daarnaartoe. Hier werd de politieke realiteit duidelijk. Enerzijds lag er een bijna-akkoord op tafel tussen de fracties van het CDA en de VVD en er lag een voorstel van Wöltgens om verder te onderhandelen met het CDA. Het voorstel van Wöltgens had enige sympathie van Kok, het bood ruimte voor het bespreken van nieuwe varianten. Maar, al snel werd duidelijk dat De Vries en Ter Veld met een laatste voorstel zouden komen. Daarbovenop stelden zij de portefeuillekwestie.⁴⁸⁹ Accepteerden de fractievoorzitters van het CDA en de PvdA het voorstel niet, dan stapten de twee bewindslieden van Sociale Zaken op. Het belangrijkste in hun voorstel was dat de bevrozing van de uitkeringen van bestaande gevallen niet door zou gaan, alle nieuwe gevallen gelijk zouden worden behandeld en de ziekteperiode zou worden geïntegreerd in de loondervingsfase die vervolgens een maximum kreeg van zes jaar afhankelijk van iemands leeftijd.⁴⁹⁰

De loondervingsfase werd daarmee beduidend langer dan in het bijna-akkoord

⁴⁸⁷ Feitelijk was de optie om de uitkeringen van bestaande gevallen te korten weggevallend doordat de PvdA en de VVD deze optie buiten het kabinet om reeds hadden geblokkeerd. In zekere zin was de ‘*Alleingang*’ van de CDA-fractie dan ook niet zonder precedent.

⁴⁸⁸ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.3175-77. Zie ook de noot waar de besparingen van de verschillende varianten worden samengevat in een tabel. (*Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3261.)

⁴⁸⁹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3156-3157.

⁴⁹⁰ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.824, 12 (Tweede en derde nota van wijziging), p.5-6.

tussen CDA en VVD. Ook minister-president Lubbers en vicepremier Kok zouden hun portefeuilles verbinden aan het voorstel. Stemden de fractievoorzitters niet met dit voorstel in, dan was er geen wet en geen kabinet. Uiteindelijk gingen de fractievoorzitters overstag en was er een akkoord. In de pers werd dit akkoord ook wel het ‘Bami-akkoord van Bergschenhoek’ genoemd, verwijzend naar de maaltijd die men bij de plaatselijke afhaalchinese had besteld.

Het Akkoord van Bergschenhoek kreeg zijn neerslag in de *Tweede nota van wijzigingen*.⁴⁹¹ Het kabinet kon daarin niet anders erkennen dan dat er geen parlementaire meerderheid was voor het bevrozen van de bestaande uitkeringen.⁴⁹² Tijdens de parlementaire behandeling van dit gewijzigde wetsvoorstel zou Lubbers nog stellen dat de PvdA-fractie nimmer zonder het machtswoord zou instemmen met een drastische hervorming van de WAO.⁴⁹³ De PvdA zou alleen maar voor minder hervormingen zijn gegaan, want ‘[a]ls de portefeuillekwestie niet was gesteld, was er zelfs vijf dagen later nog geen bereidheid geweest om in te stemmen met wat nu op tafel ligt’, aldus Lubbers.⁴⁹⁴ Wöltgens (PvdA) nuanceerde deze analyse. Het machtswoord was gericht op beide fractievoorzitters. Wöltgens kon geen zekerheid geven dat de PvdA-fractie zonder het machtswoord zou instemmen met het kabinetsvoorstel. En zonder het machtswoord van zowel de bewindslieden als de premier en vicepremier had naar alle waarschijnlijkheid zijn fractie hem teruggestuurd naar de onderhandelingstafel. En juist ook Brinkman (CDA) had volgens Wöltgens het machtswoord nodig gehad om met enig fatsoen de onderhandelingen met de VVD af kunnen te breken en zich achter het wetsvoorstel te scharen.⁴⁹⁵

10.3 Parlementaire behandeling ‘Akkoord van Bergschenhoek’

Enkele dagen na het Akkoord van Bergschenhoek vond op 27 en 28 januari 1993 de parlementaire behandeling van het aangepaste wetsvoorstel TBA plaats.⁴⁹⁶ Bij de parlementaire behandeling stonden twee zaken centraal, allereerst ging het over de politieke besluitvorming en ten tweede over de inhoudelijke beoordeling van het wetsvoorstel.

⁴⁹¹ *Kamerstukken II 1992/93*, 22.824, 12 (tweede en derde nota van wijziging).

⁴⁹² *Kamerstukken II 1992/93*, 22.824, 12 (tweede en derde nota van wijziging), p.4.

⁴⁹³ *Handelingen II 27 januari 1993*, p.42-3153.

⁴⁹⁴ *Handelingen II 27 januari 1993*, p.42-3136.

⁴⁹⁵ *Handelingen II 27 januari 1993*, p.42-3153-3155.

⁴⁹⁶ *Kamerstukken II 1992/93*, 22.824, 3 (memorie van toelichting), 11,12, 18 (eerste, tweede en derde nota van wijziging).

10.3.1 Volumeontwikkeling, noodsituatie en interventie

De polemiek die voorafging aan de totstandkoming van het wetsvoorstel laat onverlet dat er bovenal sprake was van een gedeelde probleemanalyse. Dit was te herkennen in analyses van het CDA en de PvdA. De steun vanuit de CDA-fractie voor het wetsvoorstel werd gemotiveerd vanuit financiële en sociale overwegingen. Biesheuvel (CDA) stelde dat er een situatie dreigde waarin het economische draagvlak voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen zou wegvallen als de volumeproblematiek en de spiraalwerking niet doorbroken zou worden. De sociale overweging lag vooral in het belang van participatie en het betrekken van mensen bij de samenleving.⁴⁹⁷ Leijnse (PvdA) had het erover dat ‘geen moderne economie het zich [kan] permitteren zoveel arbeidskrachten zolang buiten het arbeidsproces te plaatsen. Ons land laat een economisch en maatschappelijk potentieel braakliggen dat zijn weerga in de wereld niet kent.’⁴⁹⁸

Toch was de politieke strijd hoog opgelopen in de dagen en maanden voor de behandeling van de wet. De strijd concentreerde zich rondom het vraagstuk van de rechtszekerheid én de vraag of de groei van het aantal arbeidsongeschikten het korten (het bevroren) van de uitkeringen rechtvaardigde. De meningen hierover waren verdeeld. De Raad van State had in dezen gesteld dat het ingrijpen in bestaande uitkeringen alleen toegestaan was onder zeer bijzondere omstandigheden. Het CDA en het kabinet vonden dat de situatie hen tot ingrijpen dwong.⁴⁹⁹ Bovendien wees Biesheuvel (CDA) op het feit dat er vaker dergelijke ingrepen, zoals de Stelselherziening onder Lubbers II, waren geweest.⁵⁰⁰ Leijnse (PvdA) maakte duidelijk dat het verlagen van de uitkeringen voor bestaande gevallen alleen te verantwoorden was onder zeer bijzondere omstandigheden.⁵⁰¹ Voor de PvdA-fractie was er op dat moment geen sprake van een noodsituatie. Een standpunt dat een overduidelijke meerderheid in het parlement deelde. Zo was naast de grootste oppositie partij, de VVD, ook D66 tegen, omdat er onvoldoende was aangetoond dat er sprake was van een noodsituatie.⁵⁰²

Voor het kabinet was het al dan niet bevroren van de uitkeringen ook een centrale kwestie geweest.⁵⁰³ Lubbers stelde dat tot en met maandag 18 januari dit punt hemzelf en de bewindslieden voortdurend bezig had gehouden.⁵⁰⁴ Uiteindelijk intervenueerden de bewindslieden van Sociale Zaken op zaterdagavond in Bergschenhoek. Minister De Vries (CDA) had daar twee argumenten voor. Allereerst

⁴⁹⁷ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3104-3106.

⁴⁹⁸ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3127.

⁴⁹⁹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3107.

⁵⁰⁰ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3107.

⁵⁰¹ *Handelingen II* 27 januari 1993, pp. 42-3128-3129.

⁵⁰² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3116-3117.

⁵⁰³ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3215-3224.

⁵⁰⁴ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3215-3216.

zou een akkoord tussen CDA en VVD tot grote spanningen leiden en ten tweede zag hij het als een mogelijkheid om de patstelling tussen het CDA en de PvdA te doorbreken en het debat weer over de inhoud te laten gaan. De interventie kreeg echter het karakter van het trekken aan een ‘noodrem’ en de ‘politieke en emotionele spanningen’ werden er niet minder door, aldus de terugblikkende minister.⁵⁰⁵

Interessant was dat minister De Vries ook wees op het feit dat het ontzien van bestaande gevallen een zeer kostbare kwestie was, vooral voor werkenden en nieuwe gevallen: ‘[d]at is de prijs die wij betalen voor een grotere rechtszekerheid voor de lopende uitkeringen. Wij moeten ons wel realiseren dat de kosten daarvan in de komende jaren zullen worden opgebracht door de toekomstige werkenden die zelf aanzienlijk lagere uitkeringsrechten hebben. Dat houdt een element van spanning in. De toekomstige werkenden betalen het ruimhartige overgangsregime voor de lopende uitkeringen en zulks niet gedurende enkele jaren, maar gedurende zeer vele jaren. Dat betekent dat de spanning tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid [...] daardoor aanzienlijk wordt verscherpt.’⁵⁰⁶ Minister De Vries vond het dan ook niet verantwoord te kiezen voor een dergelijke aanscherping van het regime voor nieuwe gevallen die het gevolg zou zijn van het ontzien van bestaande gevallen. De loondervingsfase uit het Akkoord van Bergschenhoek zou dan ook ruimer uitvallen dan onder het bijna-akkoord tussen CDA en VVD. Het gevolg was wel dat er ten opzichte van de oorspronkelijke kabinetsplannen, het compromisvoorstel van Lubbers, het bijna-akkoord van CDA/VVD een financieel gat overbleef. De Vries beschouwde deze ‘financiële restproblematiek’ als een gevolg van het feit dat het kabinet moest buigen voor de meerderheid van de Tweede Kamer.⁵⁰⁷

De kern van de interventie van de bewindslieden van Sociale Zaken lag dus in het voorkomen van het nog verder oprekken van de spanning tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Voor vicepremier Kok was het voorstel van de bewindslieden van Sociale Zaken waaraan zij hun portefeuille verbonden een nieuw politiek feit dat een oordeel behoefde. Kok steunde het voorstel, omdat het op belangrijke punten betere elementen bevatte, zoals de lengte van de loondervingsfase en de rechten van mensen die straks op de Ziektewet en de WAO waren aangewezen. Het wetsvoorstel was voor Kok ‘een kwestie van wegen en evenwicht vinden.’⁵⁰⁸ In het debat benadrukte hij dat het regelen van deze twee elementen ook gevolg zou hebben voor het ‘totale evenwicht’ dat naar zijn mening werd gevonden in de integratie van het eerste jaar van de Ziektewet in de loondervingsfase en de steilte van de opbouw van de vervolguitkeringen.⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3205.

⁵⁰⁶ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3206-3207.

⁵⁰⁷ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3207.

⁵⁰⁸ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3213.

⁵⁰⁹ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3213.

10.3.2 Botsende democratievisies

Bij de oppositie in de Tweede Kamer heerste grote onvrede over de besluitvorming en dan vooral over het gebrek aan dualisme. Woordvoerder Sociale Zaken van de VVD-fractie R.L.O. Linschoten was zeer kritisch op de besluitvorming. Het wetsvoorstel was ‘slikken of stikken’. Op hoofdlijnen wijzigingen doorvoeren behoorde niet tot de mogelijkheden en dat vond hij een slechte zaak.⁵¹⁰ B.J. van der Vlies (SGP) had vergelijkbare kritiek en was zelfs van plan geweest om zijn bijdrage als noot aan de Handelingen toe te voegen.⁵¹¹ Een weinig verheffend gebeuren vond Van der Vlies de besluitvorming, ‘Het dualisme was [...] volledig in ere hersteld. Maar al met al vond men dualisme blijkbaar toch te gevaarlijk. Het machtswoord van het kabinet klonk uiteindelijk. Het dualisme werd daarmee weer in de vrieskast gezet, met als gevolg dat dit debat niet veel meer [werd] dan wat napraten over de gebeurtenissen van de afgelopen weken.’⁵¹² VVD-fractievoorzitter F. Bolkestein ging ook in op de wens bij velen naar een losser regeerakkoord en meer dualisme. Hij was blij dat dat in eerste instantie gebeurde, maar de uitwerking was nauwelijks verheffend: ‘[e]r was een eindbod, dat geen eindbod was. Er was een vrije kwestie, die geen vrije kwestie was. [...] Er was een schaakspel, dat een damspel bleek te zijn.’⁵¹³ Uiteindelijk was het resultaat volgens Bolkestein dat geen enkele partij echt tevreden was over het wetsvoorstel. De WAO-problematiek was niet onder controle en het was maar de vraag of het wetsvoorstel 10 tot 20 jaar mee zou kunnen.⁵¹⁴ De fractievoorzitter van D66 H.A.F.M.O. van Mierlo had een dergelijke politieke besluitvorming in 26 jaar nog niet meegemaakt, ‘zoveel chaos, zoveel achterdocht, zoveel opgekropte rancunes en mysteries, alsook onopgeloste vragen.’⁵¹⁵ Door het machtswoord was het compromis afgetimmerd, zodat men niets meer kon veranderen. Had men daadwerkelijk een dualistische oplossing nagestreefd en de zuiverheid van het parlementaire debat gewild dan hadden de regeringspartijen hun opvattingen moeten neerleggen in het parlement, zodat er een écht debat zou kunnen ontstaan over de verschillende invalshoeken.⁵¹⁶ Dit was volgens Van Mierlo (D66) niet gebeurd, ‘[z]o ontstond de paradox dat het experiment om de Kamer maximale ruimte te geven uitmondt in een Kamer die op het moment suprême, als zij debatteert, op de hoofdpunten monddood is.’⁵¹⁷

⁵¹⁰ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3141.

⁵¹¹ *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3166.

⁵¹² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.43-3166.

⁵¹³ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3252.

⁵¹⁴ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3252.

⁵¹⁵ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3253.

⁵¹⁶ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3254.

⁵¹⁷ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3254.

PvdA-fractievoorzitter Wöltgens had een tegengestelde analyse. Voor de PvdA was het vanwege het gewicht en de gevoeligheid van de kwestie belangrijk om te laten zien dat zij er alles aan had gedaan om een goed resultaat uit te onderhandelen. Wöltgens vergeleek de besluitvorming met die van de WAO van Veldkamp.⁵¹⁸ Niemand heeft het er nog over wat zich daar allemaal had afgespeeld, hoe Veldkamp inging tegen de opvattingen in eigen gelederen en bij de coalitiepartner. Ook toen was er sprake van een buitengewoon ‘indringende belangenafweging’ en een ‘indringend onderhandelingsproces’.⁵¹⁹ Een dergelijke besluitvorming hoorde bij het wezen van de democratie aldus Wöltgens. Met de stelling ging hij in tegen de heersende teneur: ‘het onderhandelingsproces [is] kenmerkend voor een democratie waarin alleen maar minderheden en geen meerderheden bestaan’. Bij een buitengewoon belangrijke zaak moesten partijen volgens hem tot het uiterste gaan: ‘kiezers zouden het hun vertegenwoordigers terecht kwalijk moeten nemen als dezen ter wille van het voorkomen van datgene wat hier zo smalend “het gedoe” wordt genoemd, zouden zeggen dat zij in een vroeg stadium al een deel van hun overtuiging inleveren. Dit is het wezen van het democratisch proces. Degene die de democratie hoog heeft, dient juist dit soort zaken en processen te verdedigen’.⁵²⁰ Ook Lubbers sprak over de besluitvorming en dan vooral over de kritiek op het gebrek aan dualisme. Dat vond hij niet erg passend, ‘omdat de regering juist bij deze behandeling niet dogmatisch vastgehouden heeft aan haar eigen standpunt [o.a. de bevrozing en snelle afbouw loondervingsfase, BJH], maar dat zij de opvattingen die in deze Kamer leefden heeft verdisconteerd’.⁵²¹

In dit debat stonden dus twee visies op de politieke besluitvorming tegenover elkaar. Een idealistische visie van Bolkestein en Van Mierlo stond tegenover een meer realistische visie van Wöltgens en Lubbers. De idealisten gingen uit van een vrij en open parlementair debat waarin de tegenstellingen tussen de partijen slechts door de macht van het beste argument zouden worden beslecht. Daartegenover stonden de ‘realisten’. Voor hen was de politiek een ‘indringend’ proces, zoals Wöltgens dat duidde, waarbij alle partijen tot het uiterste gaan om hun eigen visie en belangen veilig te stellen. In deze visie moet consensus worden gesmeed waar die eerst afwezig was, dit gebeurt dan in de openbaarheid of in de achterkamertjes. Voor de buitenstaander wordt dit al snel een ondoorzichtig politiek spel, terwijl het proces voor de deelnemers in de besluitvorming meer bijzaak is en bovenal het resultaat telt.

⁵¹⁸ Veldkamp stuitte in het parlement op weinig weerstand, maar binnen zijn eigen partij hadden verschillende oudgedienden scherpe kritiek op de opzet van de WAO. (Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2002.)

⁵¹⁹ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3252-3257.

⁵²⁰ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3254-3255.

⁵²¹ *Handelingen II* 28 januari 1993, p.43-3257-3258.

10.3.3 Uitkomst parlementaire behandeling Wet TBA

Uiteindelijk stemde op 28 januari 1993 een ruime Kamermeerderheid van CDA, PvdA, SGP, de Reformatorische Politieke Federatie (RPF) en de Centrum Democraten (CD) voor de Wet TBA. Tegen waren de fracties van de VVD, D66, Groen-Links en het GPV. De Eerste Kamer debatteerde op 29, 30 juni en 6 juli 1993 en een vergelijkbare coalitie van partijen nam daar de wet aan.

Het eindresultaat was een compromis tussen CDA en PvdA. Voor beide partijen was het een kwestie van geven en nemen. Het CDA kreeg de gewenste hervormingen, maar had inhoudelijk verloren doordat in de totaalafweging de bestaande gevallen werden ontzien, een wens van de PvdA en ook de VVD. Dit kostte extra geld, waardoor de financiële doelen uit het regeerakkoord niet geheel werden gehaald. Desalniettemin wist het kabinet ondanks de grote weerstand in parlement en samenleving een compromis over de hervormingen af te dwingen. Het CDA kon daarbij claimen dat er stevige hervormingen zouden volgen en de PvdA kon wijzen op het feit dat men de scherpe kanten van de hervormingen eraf had weten te schaven. De VVD was uiteindelijk tegen – ondanks dat de bestaande gevallen werden ontzien – omdat men het problematisch vond dat de financiële taakstelling naar beneden was bijgesteld.⁵²²

10.3.4 Doorwerking WAO-crisis

De politieke spanningen en onrust over de hervorming van de WAO in het kabinet-Lubbers III zouden nog lang het debat over de sociale zekerheid beheersen. De hervormingsplannen van het kabinet-Lubbers III maakten wederom duidelijk dat concrete beleidsinterventies, die de sociale rechten van burgers zouden raken, een recept waren voor politieke en sociaalmaatschappelijke onrust. De bewindslieden in het kabinet en de fracties in het parlement liepen dan het risico dat zij onder grote druk kwamen te staan van de eigen partijleden en de vakbonden die met protestacties de druk nog verder opvoerden met alle electorale risico's van dien. Vooral de PvdA zou electorale gevolgen van de hervormingen van het kabinet-Lubbers III gaan voelen en verloor fors bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1994. Het CDA verloor nog veel meer, vooral ook door interne strubbelingen.⁵²³ De christendemocraten kwamen na de verkiezingen in de oppositie en het eerste paarse kabinet van PvdA, VVD en D66 onder leiding van de sociaaldemocraat Kok werd geformeerd.

Tijdens de formatie kwamen de paarse partijen overeen om in ruil voor het loslaten van de koppeling van de lonen en uitkeringen tenminste de hoogte en duur van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tot halverwege de

⁵²² *Handelingen II* 27 januari 1993, p.42-3175.

⁵²³ Ten Hooven 2011 p.84-88; Metzke 1995.

kabinetsperiode met rust te laten. Met de WAO-crisis nog vers in het geheugen was dit voor de PvdA een cruciale voorwaarde voor kabinetsdeelname. Destijds werd het geduid als de 'grote uitruil' in de sociaaleconomische politiek.⁵²⁴ Daarbij kwam dat de focus in het sociale zekerheidsdebat begin jaren negentig verschoof van de toelatingscriteria en hoogte en duur van de uitkeringen naar de corporatistische uitvoeringsstructuren en de rol van de sociale partners in de uitvoering. Bepalend was hier de parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid onder leiding van de PvdA'er J.F. Buurmeijer. Hieruit kwam een ontluisterend beeld naar voren van het functioneren van de corporatistische uitvoeringsstructuren. Het rapport van de commissie-Buurmeijer dat op 7 september 1993 werd gepresenteerd bevestigde het vermoeden dat de uitvoeringsorganen hadden gefaald in het beheersbaar houden van de instroom van werknemers in de sociale verzekeringen. De dominante positie van de sociale partners, zoals die met de OSV (1952) was geformaliseerd (hoofdstuk 5), werd vooral bekritiseerd.⁵²⁵ Werkgevers en werknemers hadden een gedeeld belang om de structurele werkloosheid binnen een bedrijfstak op een 'sociaal' aanvaardbare wijze op te lossen. De WAO was voor werkgever en werknemer de geijkte regeling om de arbeidsmarkt te ontlasten. Potentiële sociale onrust werd hiermee afgekocht, iets waar de politiek ook een belang bij had. De commissie-Buurmeijer concludeerde dat het stelsel in een 'verlammende greep' verkeerde van politiek en sociale partners. Sociale partners waren tegen verandering, het kabinet hechtte sterk aan de consensus met de sociale partners en het parlement was te passief of te verdeeld.⁵²⁶ Voor velen legde het rapport van de commissie-Buurmeijer op overtuigende wijze de onbalans in de institutionele verhoudingen binnen de sociale zekerheid bloot en hierdoor losten oude weerstanden tegen de hervorming van de corporatistische uitvoeringsstructuur op.

Het nieuwe kabinet-Paars I pakte deze thematiek op en richtte zich op de institutionele dimensie van de sociale zekerheidsproblematiek. De ineffectiviteit van de corporatistische structuren en de problematische belangensamensmelting tussen werkgeversorganisaties en vakbonden moest worden tegengegaan. Dit was electoraal aantrekkelijk, zeker voor linkse partijen, waarvan de achterban veelal kritisch was op de aantasting van sociale rechten en de versobering van de sociale zekerheid. Bijkomstig voordeel was dat de kwestie lang niet zo gepolariseerd was als in de jaren veertig en vijftig. Hieraan hadden de bevindingen van het parlementaire onderzoek en de commissie-Buurmeijer zonder meer bijgedragen. In een aantal jaren wisten de paarse kabinetten – zonder noemenswaardige politieke tegenstand – de eens zo machtige bedrijfsverenigingen af te schaffen en een volledig publieke uitvoerings-

⁵²⁴ Peters 2015, p.125-126.

⁵²⁵ Rommelse 2011, p.111-112.

⁵²⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22.730, 8. p.218-221.

structuur op te tuigen.⁵²⁷ Dit is als een revolutionaire omwenteling te beschouwen. Na 1952 hadden de sociale partners immers vrijwel het alleenrecht gehad bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

Naast een institutionele herordening wilden de paarse kabinetten vooral ook de financiële betrokkenheid van de werkgever bij de preventie en de re-integratie van de zieke en arbeidsongeschikte werknemer versterken. Werkgevers moesten langer verplicht het loon van zieke werknemers doorbetalen en de premie werd zoveel als mogelijk per bedrijfstak en onderneming gedifferentieerd. Het doel was telkens om een snelle en eenvoudige afvloeiing naar de WAO te dwarsbomen.⁵²⁸

Na de onrust over de Stelselherziening en de WAO-crisis volgde in de jaren negentig onder de paarse kabinetten een bewuste *depolitisering* van deze gevoelige thematiek. Ingrijpende hervormingen op het niveau van de materiële verzekeringsvoorwaarden werden vermeden en de focus kwam mede door de commissie-Buurmeijer primair te liggen op de hervorming van de organisatie en uitvoering van de sociale zekerheid. Pleidooien van de VVD in de loop van de kabinetsperiode voor meer hervormingen zouden dan ook stuiten op onwil bij met name de PvdA. Een patstelling was het gevolg en een besluit over nieuwe hervormingen werd zodoende doorgeschoven naar een volgend kabinet. Dit terwijl gaandeweg steeds duidelijker werd dat deze institutionele herordeningen waarschijnlijk onvoldoende effect zouden hebben. Na een eerste daling begin jaren negentig stond rond de eeuwwisseling de teller alweer op bijna een miljoen arbeidsongeschikten. De politiek zou er niet aan ontkomen om ook weer aan de ‘materiële kant’ van de sociale verzekeringen te raken. Dit zou echter niet meer onder de paarse kabinetten gebeuren.⁵²⁹ Vooruitlopend op een nieuwe ronde van hervormingen stelde in 2001 het kabinet-Paars II nog wel de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid in onder leiding van de CDA'er J.P.H. Donner. Eind mei 2001 presenteerde de commissie-Donner het rapport *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*.⁵³⁰ Daarin werd duidelijk dat alleen hervormingen op het institutionele niveau onvoldoende waren. De commissie legde de belangrijkste oorzaak van de hoge instroom in de AAW/WAO neer in het eerste jaar van het ziekteverzuim. Zieke werknemers zwommen als het ware in een fuik, omdat in de praktijk de betrokken professionals zich vrijwel uitsluitend richtten op het vaststellen van de ziekte en de arbeidsongeschiktheid, maar niet op de arbeidsgeschiktheid en de mogelijkheden om spoedig het werk te hervatten. Hierdoor werd de problematiek toch vooral een probleem van onduidelijke arbeidsongeschiktheidscriteria, het ontbreken van strenge keuringen en de afwezigheid van een

⁵²⁷ Rommelse 2011, p.108-124.

⁵²⁸ Rommelse 2011, p.100-108.

⁵²⁹ Peters 2015, p.233-234.

⁵³⁰ Commissie-Donner 2001.

actief re-integratiebeleid.⁵³¹ Een totaal nieuwe opzet van de WAO werd geadviseerd. Alleen recht op een volledige WAO-uitkering diende er te zijn als de betrokkenen geheel geen arbeidscapaciteit meer zouden hebben. Twee categorieën stelde men voor, duurzaam volledig arbeidsongeschikt en gedeeltelijk arbeidsongeschikt.⁵³² Na de voor de paarse partijen dramatisch verlopen verkiezingen van 2002 volgden twee centrumrechtse kabinetten onder leiding van de CDA'er J.P. Balkenende. Deze kabinetten namen de adviezen voor een nieuwe WAO van de commissie-Donner en het SER-advies op de belangrijkste punten over en in 2005 werd de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (Wet WIA) door het parlement aangenomen.⁵³³

10.4 Beschouwing politieke besluitvorming Wet TBA

Een politiekbrede consensus over de hervormingen bleef in de jaren tachtig uit. De PvdA en klein links waren kritisch over het hervormingsbeleid en daarbij stuurden de eerste twee kabinetten-Lubbers niet actief aan op een verbreding van het parlementaire draagvlak. Een sterke gerichtheid op het doorvoeren van hun hervormingsplannen was leidend. Het doorbreken van patstellingen en het tegengaan van een verdere opeenstapeling van de sociaaleconomische problemen had prioriteit boven consensusvorming. Een parlementbrede consensus over de richting van de hervormingen zou pas worden 'geforceerd' tijdens het centrum-linkse kabinet-Lubbers III. Een cruciale episode in de bevestiging van een gematigd neoklassiek of neoliberal compromis was de WAO-crisis van juli 1991 tot januari 1993.⁵³⁴ Inhoudelijk en beleidsmatig betrof het geen radicale ommekeer, maar deze periode is toch als cruciaal te zien, omdat de sociaaldemocraten – met enige aarzelingen – zich zouden scharen in het kamp van de hervormers. Deze consensus werd de politiek ook opgedrongen door het niet oplossen van de WAO-problematiek. De kosten en de instroom bleven in die jaren stijgen. Tijdens de formatie van het kabinet-Lubbers III werden door de onderhandelende fracties streefcijfers opgesteld voor het aantal arbeidsongeschikten en de maximale uitgaven aan de sociale zekerheid. Deze zogenaamde stabilisatiedoelstelling was een bevestiging van het besef dat extra maatregelen noodzakelijk waren. Om die streefcijfers te halen zette het kabinet in eerste instantie vooral in op een actiever arbeidsmarktbeleid. Hiermee voorkwam men – voorlopig althans – gevoelige hervormingen die de materiële kant van de sociale zekerheid zouden raken. Feitelijk werd de kwestie gedepolitiiseerd door vooral afspraken te maken over de beleidsdoelen, maar (nog) niet over de beleidsinhoud. De inhoudelijke discussie over mogelijke hervormingen werd

⁵³¹ Rommelse 2011, p.124-125.

⁵³² Commissie-Donner 2001, p.11-14.

⁵³³ Rommelse 2011, p.128-140.

⁵³⁴ De Rooy 2014a, p.286-288; De Liagre Böhl 2013, p.338-342.

hiermee uitgesteld tot het moment dat de streefcijfers niet zouden worden gehaald en extra hervormingen daadwerkelijk nodig zouden zijn. Deze stabilisatiedoelstelling zou gedurende de besluitvorming een belangrijke stok achter de deur blijken te zijn om de partijen te bewegen tot extra hervormingen.

Na de eerste tegenvallende arbeidsongeschiktheidscijfers volgden al snel plannen voor extra hervormingen. Die plannen stuitten op de nodige kritiek en zouden leiden tot een ware opstand binnen de PvdA. De crisis binnen de PvdA werd beslecht doordat vicepremier en partijleider Kok zijn positie verbond aan het hervormingsbeleid van het kabinet. Met zijn machtswoord en enkele beleidsinhoudelijke aanpassingen forceerde hij een koerswijziging binnen de partij en daarmee schaarden de PvdA-fractie en het smaldeel in het kabinet zich – voor dat moment althans – in het kamp van de hervormers.⁵³⁵ Kok verwierf met een uitspraak van het partijcongres een ‘mandaat’ om de kwestie van de betaal- en beheersbaarheid van de sociale zekerheid te regelen. De partijleiding van de PvdA volgde hier niet ‘de basis’, maar trok het initiatief om de kwestie te regelen naar zich toe, waardoor ook het kabinet leidend kon blijven in de besluitvorming (*regering regeert*). De kwestie was hiermee nog niet beslecht, inhoudelijk moest er namelijk nog een compromis worden gesmeed tussen het CDA en de PvdA over de inhoud van de hervormingen.

Het kabinet zocht in zijn plannen naar een balans tussen een concrete groep van bestaande uitkeringsgerechtigden en een onbekende groep van toekomstige arbeidsongeschikten. Dit was een lastige balanceeract tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het kabinet stond op het standpunt dat de bestaande gevallen niet ontzien moesten worden, om zo de rechtsgelijkheid tussen bestaande en toekomstige uitkeringsgerechtigden te versterken. Het aantasten van bestaande rechten lag echter electoraal en in het parlement buitengewoon gevoelig en bovendien ontbrak het daarvoor simpelweg aan een parlementaire meerderheid. De PvdA-fractie lag dwars en ook de grootste oppositiepartij de VVD wenste hieraan niet mee te werken. Alleen de CDA-fractie was voorstander. Een lang en moeizaam proces volgde van het afwegen van conflicterende belangen en het zoeken naar creatieve oplossingen binnen de gestelde kaders van de ‘stabilisatiedoelstelling’. Dit was een gezamenlijk zoeken naar een inhoudelijk compromis. Dit in de kern consensuele besluitvormingsproces dreigde echter vast te lopen doordat politici een meer majoritaire houding aannamen.

De toonzetting onder de leidende politici verhardde en de partijen polariseerden de kwestie. CDA-politici drongen aan op stevige hervormingen. In reactie daarop namen PvdA-politici weer stelling tegen te vergaande hervormingen. Beide partijen lieten

⁵³⁵ De PvdA-fractie was echter verdeeld over de hervorming van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Scherpe kritiek kwam van F. Moor en P. de Visser, die al eerder afwijkende standpunten hadden ingenomen. De Visser zou na de ‘hete zomer’ van 1991 zijn lidmaatschap opzeggen en uit de fractie stappen. (Lucardie, Nieboer & Noomen 1991, p.47.)

hier hun *pragmatische* en *zakelijke* houding varen en toonden zich allerm minst geneigd tot enige plooibaarheid. Dit bemoeilijkte de compromisvorming binnen de coalitie. Daarbovenop kwam het 'eindbod' van Lubbers om de besluitvorming te forceren. Dit was vooral gericht op de PvdA. Als de sociaaldemocraten dit eindbod niet zouden accepteren dan wenste Lubbers de besluitvorming over te laten aan het parlement. Het kabinet verloor in deze kwestie echter tijdelijk de regie. Dit was mede het gevolg van de gretigheid waarmee de CDA-fractie het 'vrij verklaren' van de WAO-kwestie oppakte. De christendemocraten in het parlement zochten namelijk vrijwel direct naar een alternatieve meerderheid om hun eigen positie te maximaliseren. Het CDA kon met de VVD afspraken maken over een verdergaande versobering van de regeling voor vooral toekomstige arbeidsongeschikten. De spelregel *regering regeert* werd hier niet langer meer gevolgd en tegelijkertijd stak een sterk *parlementair activisme* op. Voor de PvdA – en ook voor het kabinet – dreigde hierdoor een onacceptabele deal tussen het CDA en de VVD. Om de kabinetsdoelen nog te halen en een patstelling door een eindeloos onderhandelen te voorkomen zou het optreden van de politieke leiders in het kabinet uiteindelijk beslissend zijn om tot een inhoudelijk compromis te komen.

Na een week van 'vrij spel' tussen de fracties, trokken de bewindslieden van Sociale Zaken met de steun van Lubbers en vicepremier Kok de besluitvorming weer naar zich toe door hun portefeuilles aan het compromisvoorstel van de twee bewindslieden te verbinden. Hiermee dwongen zij ook de fractievoorzitters in te stemmen met het Akkoord van Bergschenhoek. Dit akkoord was er waarschijnlijk niet gekomen als het kabinet zijn voortbestaan er niet aan had verbonden. In zekere zin was hier sprake van een door het kabinet 'geforceerd compromis'. De bewindslieden wisten daarmee de dreigende patstelling te voorkomen, maar ook de doorwerking van een parlementaire meerderheid in weerwil van tenminste een deel van het kabinet, ging niet door.

Na het speciale PvdA-congres over het hervormingsbeleid van het kabinet, was dit akkoord een tweede moment dat de PvdA zich schaarde in het kamp van de hervormers. Met dit afgedwongen compromis zocht het kabinet een antwoord op de betaal- en beheersbaarheidsproblematiek ook in de 'materiële kant' van de sociale zekerheid. Dit kwam niet zonder een prijs. Deze wending lag vooral bij de leden en het electoraat van de PvdA buitengewoon gevoelig, mede hierdoor zou in de jaren negentig de discussie niet gaan over de materiële kant van de sociale verzekeringen, maar vooral over de institutionele herordening van de uitvoering. Op deze wijze depolitiseerden de politieke elites de thematiek door er een deelaspect uit te lichten en andere mogelijk eveneens relevante aspecten voorlopig te negeren.

DEEL III
Ethische kwesties

11 Proloog: van Zedelijkheidswet tot culturele revolutie

Het is opvallend dat in de twee decennia na 1945, toen de pacificatiepolitiek op zijn hoogtepunt was, er relatief weinig religieus-ethische kwesties op de politieke agenda stonden over de zedelijkheid in de samenleving en vraagstukken rondom het leven en de dood. Dit is mogelijk te verklaren vanuit het succes van de pacificatiepolitiek zelf, maar wellicht is het beter te begrijpen als een gevolg van een brede consensus in politiek en samenleving over allerlei ethische onderwerpen. Een breed gedragen traditionele moraal had zijn neerslag gekregen in wet- en regelgeving. Illustratief daarvoor was de zedelijkheidswetgeving uit 1911 die tot het midden van de jaren zestig ongewijzigd en zonder noemenswaardige politiek-maatschappelijke discussie van kracht was.

De besluitvorming over de zedelijkheidswetgeving was al illustratief voor de groeiende dominantie van de confessionele partijen.⁵³⁶ Door de stapsgewijze uitbreiding van het kiesrecht en de verdeeldheid in eigen gelederen verloren de liberalen vanaf circa 1900 geleidelijk hun dominante positie in de Nederlandse politiek. Eerst profiteerden de katholieken en de antirevolutionairen en later ook de socialisten.⁵³⁷ De christelijke kabinetten-Kuypers (1901–1905) en Heemskerk (1909–1913) waren concrete tekenen van de confessionele macht. Eén van de belangrijkste daden van het kabinet-Heemskerk was bijvoorbeeld de herziening van de zedelijkheidswetgeving van 1911, die een reeks nieuwe delicten toevoegde aan het Wetboek van Strafrecht uit 1886. De nieuwe Zedelijkheidswet, die werd ingediend door de katholieke minister van Justitie E.R.H. Regout, stelde onder meer strafbaar: pornografie, het verspreiden en adverteren van contraceptiva, prostitutie, bordelen en het souteneurschap.⁵³⁸ Ook vond er een aanscherping van de abortuswetgeving plaats. Abortus was weliswaar verboden, maar het was alleen strafbaar als bewezen kon worden dat 'de vrucht tijdens het plegen der abortieve handeling leefde', een bewijs dat slechts in een minderheid der gevallen kon worden geleverd.⁵³⁹

⁵³⁶ De besluitvorming over de Zedelijkheidswet (1911) duurde meer dan een decennium. In 1900 had de partijloze liberaal P.W.A. Cort van der Linden als minister van Justitie in het sociaalliberale kabinet-Pierson (1897/01) een eerste aangescherpte zedelijkheidswetgeving opgesteld met daarin ook een wijziging van de abortusbepalingen. Na de val van het kabinet-Pierson volgden nog verschillende wetsvoorstellen. Na Cort van der Linden werkten de katholieke minister J.A. Loeff, de vrijzinnig liberaal E.E. van Raalte en opnieuw een katholiek A.P.L. Nelissen aan de Zedelijkheidswet totdat uiteindelijk de katholieke minister van Justitie E.R.H. Regout het wetsvoorstel in 1911 door de Tweede Kamer loodste. De wet was zonder meer een product waaraan zowel de liberalen als de confessionelen hadden bijgedragen, maar de laatsten wisten gaandeweg wel nadrukkelijker een stempel op de wetgeving te drukken. Dit was vooral ook het gevolg van de opstelling van minister Regout. Als Kamerlid dreigde hij de vrijzinnig-liberale minister van Justitie E.E. Van Raalte al met een initiatiefwet te komen als de zedelijkheidswetgeving niet strikt genoeg zou zijn. Zijn ministerschap was voor hem dan ook hét moment om zijn conservatieve stempel op de zedelijkheidswetgeving te drukken. (Koenders 1996, p.150-170.)

⁵³⁷ Wielenga 2011, p.37.

⁵³⁸ *Kamerstukken II 1908/09*, 293, 3, p.3.

⁵³⁹ *Kamerstukken II 1908/09*, 293, 3, p.6.

De Zedelijkheidswet van 1911 kon rekenen op de steun van een ruime parlementaire meerderheid. Hoewel onderdelen van de wet op stevige kritiek stuitten van liberalen en socialisten, werd bijvoorbeeld het aangescherpte abortusartikel (art. 251*bis*) zonder hoofdelijke stemming aangenomen.⁵⁴⁰ Kritiek was er wel op de inperkingen rondom het verspreiden en adverteren van contraceptiva⁵⁴¹ en op een bijzondere strafbepaling (art. 248*bis*) tegen homoseksuele handelingen met minderjarigen.⁵⁴² Terwijl sommige vrijzinnig-liberalen van de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB) de zedelijkheidswetgeving vooral zagen als een logische uitbreiding van de sociale wetgeving die eind 19^{de} eeuw werd ingevoerd en dus voor de wet van Regout waren, stemden alleen de Liberale Unie en de SDAP unaniem tegen het wetsvoorstel.⁵⁴³ Men hanteerde daarbij niet direct andere ethische normen. Het grote politieke verschil was dat liberalen en socialisten vaak niet zo ver wensten te gaan met het vastleggen van de moraal als de christelijke partijen. De politieke tegenstelling rondom de Zedelijkheidswet ging dus vooral over de vraag over de grenzen van het staatsoptreden en minder over morele uitgangspunten zelf.⁵⁴⁴

P.J. Oud heeft in dezen ook nog gewezen op het bijzondere feit dat ondanks de eenheid in uitgangspunten op de 'onstoffelijke' vraagstukken de scheidslijn tussen links (socialisten en liberalen) en rechts (de confessionelen) op religieus-ethische kwesties – de Antithese – in de eerste helft van de twintigste eeuw vaak minder groot was dan die binnen rechts. Volgens Oud stonden rooms-katholieke politici geregeld meer op één lijn met liberalen en sociaaldemocraten en tegenover de orthodox-protestanten van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) en de Christelijk-Historische Unie (CHU). Op rechts was er namelijk een groot verschil van inzicht over de rol van het christendom in de moderne samenleving waardoor volgens Oud 'de geschillen tussen de groepen van rechts op geen gebied zo sterk spreken als op die van het onstoffelijke'.⁵⁴⁵

De politieke tegenstellingen waarop Oud heeft gewezen vormden feitelijk geen bedreiging voor de grondslag van de bestaande zedelijkheidswetgeving. In het traditionele en overwegend godsdienstige Nederland zouden de meeste zedelijkheidsbepalingen van Regout dan ook tot zeker halverwege de jaren zestig onvermin-

⁵⁴⁰ *Handelingen II 2 maart 1911*, 1591.

⁵⁴¹ De beperkingen omtrent het verspreiden van contraceptiva waren vooral gericht tegen de 'zg. nieuw-malthusiaansche deskundigen'. (*Kamerstukken II 1908/09*, 293, 3, p.3-4.)

⁵⁴² Zie Koenders *Tussen Christelijk réveil en seksuele revolutie* (1996, p.161-165) voor een uitgebreide beschouwing over de parlementaire behandeling rondom dit wetsartikel.

⁵⁴³ *Handelingen II 16 maart 1911*, p.1780-81; Te Velde 2004, p.159-160.

⁵⁴⁴ Dit betekende niet dat er in deze jaren geen uitdagers van de 'traditionele christelijke' moraal waren aan te wijzen. De ideeën van bijvoorbeeld de Nieuw-Malthusiaanse Bond (NMB) werden evenwel door velen met zorg gadeslagen, desalniettemin waren prominente personen als J. Rutgers en A. Jacobs lid van de bond en droegen zij controversiële ideeën over geboorteregeling actief uit, maar ook zij wezen buitenechtelijke relaties, homoseksualiteit en abortus provocatus als immoreel af. (De Bruijn 1979, p.42-46.)

⁵⁴⁵ Oud 1968 (deel II), p.262.

derd van kracht blijven. Alle partijen zagen bijvoorbeeld de klassieke huwelijks- en gezinsmoraal als een fundamentele waarde voor de samenleving en de opvolger van de Nieuw-Malthusiaanse Bond (NMB), de Nederlandse Vereniging voor Seksuele Hervorming (NVSH), werd tot in de jaren vijftig vanwege het promoten van voorbehoedsmiddelen politiek breed bestreden.⁵⁴⁶ Een publiek debat over anticonceptie, abortus of euthanasie was vrijwel afwezig. Dergelijke ethische kwesties behoorden hooguit tot het domein van een selecte groep van artsen en moraaltheologen en een liberale of vrijzinnige opvatting werd feitelijk politiek-breed afgewezen.⁵⁴⁷

Dit betekende geenszins dat na de Zedelijkheidswet van 1911 er geen kwesties op het 'geestelijke en culturele leven' meer op de agenda kwamen. Tot 1945 debatteerde de Kamer over allerlei onderwerpen, van crematie (1919–1920), de staatsloterij (1920)⁵⁴⁸, de Bioscoopwet (1924–1926)⁵⁴⁹, het vaccinatiedebat (1927)⁵⁵⁰ en de goedkeuring van de statuten van de NMB (1927) tot de initiatiefwet voor de wijziging van de Winkeltijdenwet in 1933.⁵⁵¹ In de twee decennia na 1945 sprak het parlement over een aanpassing van de zondagswetgeving (1953), nogmaals de Crematiewet (1955)⁵⁵² en over het legaliseren van anticonceptie (1964–1969). De wijze waarop deze kwesties veelal werden beslecht zijn vaak voorbeelden van de behoedzame omgang van de politieke elites met ethische en religieuze vraagstukken. De besluitvorming verliep vaak volgens de regels van de pacificatiepolitiek. Bij grote en complexe kwesties stelde het kabinet breed samengestelde commissies in, indien de spanningen te hoog opliepen nam het kabinet het besluit weer in beraad en volgde er uitstel of het onderwerp werd zelfs geheel van de agenda afgevoerd.

De politieke posities van de partijen op de religieus-ethische dimensie zouden echter pas vanaf het midden van de jaren zestig echt gaan schuiven en de Antithese – als fundamentele scheidslijn in de Nederlandse politiek – zou in verschillende religieus-ethische kwesties, zoals abortus en euthanasie, de posities van partijen weer nadrukkelijk gaan bepalen. Het debat over het legaliseren van de crematie zou gezien kunnen worden als een soort prelude op de grote medisch-ethische debatten over abortus en euthanasie na 1967, omdat hier ook de tegenstelling tussen confessioneel en seculier nadrukkelijk naar voren kwam.

Het grote verschil tussen de debatten voor en na 1967 is dat in de tweede helft van de jaren zestig een nieuw moreel paradigma doorbrak. Een paradigma dat vooral terug-

⁵⁴⁶ De Liagre Böhl 2004, p.278-279.

⁵⁴⁷ De Bruijn 1979, p.188-191.

⁵⁴⁸ Oud 1968 (deel II), p.262-305.

⁵⁴⁹ Oud 1968 (deel II), p. 262-281; Van den Berg & Vis 2013, p.618-619.

⁵⁵⁰ Oud 1968 (deel III), p.282-293.

⁵⁵¹ Oud 1968 (deel V), p.128-136.

⁵⁵² Ramakers 1998, p.33-51.

gaat op ideeën uit de Verlichting en de Romantiek en het oude paradigma verving dat primair stelde op het klassieke en christelijke denken.⁵⁵³ Deze paradigmaverschuiving was de uitkomst van een veelheid aan ontwikkelingen die Nederland in de tweede helft van de twintigste eeuw deed veranderen van een bijzonder religieus en burgerlijk land in één van de meest gesecculariseerde en antitraditionele landen van het Westen.⁵⁵⁴ De eens zo traditionele samenleving bevond zich midden jaren zestig plotseling in 'een staat van flux', de oude manier van leven kwam van alle kanten onder druk te staan. Ook mensen die hun religieuze overtuiging behielden, voelden vaak de noodzaak om met de gewoontes van het verleden te breken.⁵⁵⁵ In deze atmosfeer zette men zich radicaal af tegen de verouderde en verzuilde samenleving. Onder auspiciën van een elite die vernieuwing over het algemeen zag als onvermijdelijk en iets goeds, vond er een ware revolutie plaats op het niveau van ethische beginselen die de samenleving diepgaand zou doen veranderen. Door een tweede feministische golf en een snel doorzettende secularisering veranderden opvattingen over huwelijk, seksualiteit, gezinsplanning en anticonceptie en abortus, en ook euthanasie zou in de loop van de jaren zestig bespreekbaar worden.⁵⁵⁶ Het was alsof alles daarvoor had vastgezeten en ineens vloeibaar werd.

Met deze culturele revolutie van de jaren zestig viel de grondslag van de bestaande zedelijkheidswetgeving weg. De restrictieve abortusbepalingen waren bijvoorbeeld nog gestoeld op een traditionele ethiek waarin de beschermwaardigheid van het leven centraal staat én het aardse lijden zin krijgt vanuit het perspectief van het hiernamaals. Echter, met de snel doorzettende secularisering van de samenleving verloor allereerst de 'metafysische' eindbestemming van de mens aan betekenis en groeide de gerichtheid op het aardse welzijn én door de opkomst van het feminisme werd ten tweede meer aandacht besteed aan het sociale welzijn van vrouwen.⁵⁵⁷ Door deze in elkaar grijpende ontwikkelingen zouden de normen in de zedelijkheidswetgeving en andere ethische wetten niet langer aansluiten op de dominante waarden en normen in de samenleving. Dit zou op meerdere terreinen tot belangrijke wetswijzingen leiden, zoals de legalisering van abortus provocatus (hoofdstuk 13) en legalisering van actieve euthanasie (hoofdstuk 14). De debatten hierover vonden na het midden van de jaren zestig plaats. Voor de periode daarvoor wordt het debat over de legalisering van crematie (hoofdstuk 12) bestudeerd.

De besluitvorming over de legalisering van crematie, abortus en euthanasie vond plaats binnen ideologisch – langs de lijnen van de Antithese – verdeelde coalities

⁵⁵³ Kinneging 2006, p.1-13.

⁵⁵⁴ Zie ook Kennedy 1995; Righart 1995.

⁵⁵⁵ Kennedy 2002, p.29.

⁵⁵⁶ Kennedy 1995, p.14-15, 173-179.

⁵⁵⁷ De Bruijn 1979, p.185-188.

van christendemocraten en liberalen en/of sociaaldemocraten. Groot verschil is dat de verhoudingen in de politiek vóór 1967 nog duidelijk anders waren. In het parlement was er op religieus-ethische vraagstukken voor 1967 een conservatieve en voornamelijk confessionele meerderheid, terwijl na 1967 er een overwegend seculiere en progressieve meerderheid van sociaaldemocraten en liberalen was.

12 Crematie (1955–1956)

De Begrafeniswet van 1869 schreef voor dat lijken binnen vijf dagen na overlijden begraven moesten worden, over het al dan niet cremeren sprak de wet niet. De wetgever was van mening dat er zowel godsdienstig-ethische als strafrechtelijke bezwaren kleefden aan lijkverbranding.⁵⁵⁸ In beginsel was crematie dus verboden, maar in 1915 sprak de Hoge Raad zich uit over crematie. In het arrest stelde dit college dat uit het gebod tot begraven geen verbod tot crematie kon worden afgeleid. De wetgever had namelijk verzuimd de personen aan te wijzen die strafbaar waren bij het niet naleven van de Begrafeniswet. Dit leidde tot een gedoogsituatie. Verschillende initiatieven om de wetgeving aan te passen en de ontstane crematiepraktijk te reguleren zouden stranden. Socialisten en liberalen waren voorstander van het legaliseren van crematie, terwijl katholieken en orthodox-protestanten daartegen grote en voornamelijk godsdienstige bezwaren hadden tegen legalisering. Hierdoor bleef de kwestie door de politiek lang ongemoeid. In 1919 poogde het rechtse-kabinet Ruijs de Beerenbrouck I (1918–1922) nog de gegroeide praktijk te consolideren, maar de wet zou nimmer in behandeling worden genomen. In maart 1940 werd ook een voorstel tot wijziging van de Begrafeniswet ingediend, maar door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog volgde geen parlementaire behandeling. Pas na de oorlog belandde de kwestie van de legalisatie van crematie weer op de politieke agenda.⁵⁵⁹

Een duidelijk verbod op cremeren was er niet en tegelijkertijd lag het niet in de lijn der verwachting dat de oude verbodsbepalingen zouden worden aangescherpt. Eerder zou men proberen de bestaande situatie te reguleren. Evenals het vraagstuk van de zondagsrust was crematie een godsdienstige kwestie die de gemoeieren nimmer onberoerd liet.⁵⁶⁰ Om de kwestie eindelijk eens te doen laten rusten werd in 1949 door KVP-minister van Binnenlandse Zaken J.H. Van Maarseveen een breed samengestelde adviescommissie ingesteld. De commissie bestond uit ambtenaren en uit vertegenwoordigers van kerkgenootschappen en crematieverenigingen en stond onder het voorzitterschap van de jurist en topambtenaar op Binnenlandse Zaken J.M. Kan. In de commissie-Kan zaten zowel voor- als tegenstanders van crematie en zij had als doel om met een voorstel te komen dat voor een zo groot mogelijk deel van de samenleving aanvaardbaar was.⁵⁶¹ Op 17 mei 1950 kwam de commissie

⁵⁵⁸ Lijkverbranding werd in christelijke kringen beschouwd als een heidens gebruik dat de wederopstanding van de doden verhinderde. Juridische bezwaren, vanuit het perspectief van het strafrecht, lagen in de mogelijkheid dat bij verbranding makkelijker sporen van misdaden uitgewist konden worden. Hiertegen werd door voorstanders ingebracht dat een goede regeling rondom de lijkshouwing dit probleem kon oplossen. (Ramakers 1998, p.35-36.)

⁵⁵⁹ Ramakers 1998, p.36.

⁵⁶⁰ Ramakers 1998, p.35-36.

⁵⁶¹ Ramakers 1998, p.45.

met een unaniem advies dat de basis zou vormen voor een nieuw wetsvoorstel dat door minister van Binnenlandse Zaken L.J.M. Beel (KVP), minister van Justitie L.A. Donker (PvdA) en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid J.G. Suurhoff (PvdA) op 17 januari 1952 werd ingediend bij de Tweede Kamer.⁵⁶²

12.1 Crematiewet

De Wet houdende bepalingen met betrekking tot de verbranding, de balseming en de schouwing van lijken (Crematiewet)⁵⁶³ moest de onbevredigende en reeds decennia durende gedoogtoestand beëindigen. Daarbij wenste het kabinet zowel rekening te houden met het feit dat bij grote groepen van de bevolking ernstige bezwaren leefden tegen lijkverbranding, maar dat tegelijkertijd de overheid crematie reeds lange tijd had gedoogd. In de praktijk had 'lijkverbranding' daardoor een dermate grote omvang aangenomen dat volgens het kabinet een verbod 'de grenzen der redelijkheid te buiten zou gaan'.⁵⁶⁴ In de memorie van toelichting schreef het kabinet dat er een 'modus' gevonden moest worden om lijkverbranding binnen bepaalde grenzen toe te staan. Want niets was zo ondermijnd voor het gezag als het voortbestaan van wetten die met voeten werden getreden.⁵⁶⁵ Dit bracht het kabinet tot een compromisvoorstel dat crematie zou toestaan, maar het voorstel zou niet leiden tot een algehele gelijkstelling van cremeren met begraven. Dit achtte men niet op haar plaats binnen de Nederlandse traditie waar begraving regel en crematie uitzondering was. Wanneer de overledene de uitdrukkelijke wens had om gecremeerd te worden, dan moest dit onder voorwaarden toch mogelijk zijn. De legalisering van crematie werd beperkt door belangen van justitiële aard (o.a. het belang van de lijkschouwing) en door 'bezwaren, ontleend aan opvattingen omtrent de godsdienst, van andersdenkenden'.⁵⁶⁶ Een vergunningstelsel werd voorgesteld om aan deze godsdienstige bezwaren tegemoet te komen. Een ontheffing zou volgen als in redelijke mate was tegemoetgekomen aan de godsdienstige bezwaren die in de omgeving leefden.⁵⁶⁷ Verder stelde het kabinet dat de overheid bij zo'n 'betwiste zaak' geen belastinggelden mag besteden aan het subsidiëren en stichten van crematoria. Een uitzondering maakte het kabinet voor armlastige mensen die wel de wens hadden om gecremeerd te worden, maar niet de begrafeniskosten konden dragen. In een situatie waarbij de kosten toch al ten laste van de overheid

⁵⁶² *Kamerstukken II* 1951/52, 2410,1-3.

⁵⁶³ *Kamerstukken II* 1951/52, 2410, 3.

⁵⁶⁴ *Kamerstukken II* 1951/52, 2410, 3, p.5-6.

⁵⁶⁵ *Kamerstukken II* 1951/52, 2410, 3, p.5.

⁵⁶⁶ *Kamerstukken II* 1951/52, 2410, 3, p.6.

⁵⁶⁷ De Kroon – de facto de minister – geadviseerd door de Raad van State, en de afdeling voor de geschillen van bestuur, werd voorgesteld als orgaan voor het verlenen van het vereiste verlof. (*Kamerstukken II* 1951/52, 2410, 3, p.8.)

zouden vallen wilde het kabinet wel meewerken aan cremieren. Het kabinet vond het ‘odieuus’ als een onvermogen in zo’n situatie niet gecremeerd kon worden.⁵⁶⁸

12.2 Parlementaire behandeling Crematiewet

Het wetsvoorstel werd in de Tweede Kamer behandeld op 4, 8 en 9 februari 1955. Een bijzonder fundamentele discussie volgde over de vraag in hoeverre de overheid bepaalde zedelijke gebruiken mocht bevoordelen ten opzichte van anderen en of de aan de crematie opgelegde beperkingen fundamentele rechten van de mens schonden. Daarbij ontspoon zich een fel debat tussen in het bijzonder regeringspartij PvdA en oppositiepartij VVD over de wenselijkheid van het compromiskarakter van het wetsvoorstel en of de coalitiepartijen een passende ‘modus vivendi’ hadden gevonden voor de omgang met levensbeschouwelijke verschillen.

P.J. Oud (VVD) fractievoorzitter van de liberalen en leider van de grootste oppositiepartij in de Tweede Kamer had namelijk ‘ernstige bezwaren’ tegen het wetsvoorstel die ten dele van ‘zeer principiële aard’ waren. In het wetsvoorstel zaten enkele bepalingen die ‘in strijd waren met de beginselen van de geestelijke vrijheid’ die volgens Oud tot de rechten van de mens behoorde. Hij wees daarbij nadrukkelijk naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 en de Conventie van Rome die een jaar daarvoor door de Kamer was aangenomen.⁵⁶⁹ Het hoofdbezwaar van de liberalen tegen het wetsontwerp lag erin dat de wet voorstanders van crematie discrimineerde. Het karakter van de wet was niet ‘dat begraven en cremieren werd gelijkgesteld’, maar dat er onderscheid werd gemaakt op grond van persoonlijke opvattingen. Dat was volgens Oud discriminatie en strijdig met de rechten van de mens.⁵⁷⁰ Helemaal kritisch was Oud ten aanzien van het voorstel dat het recht van ouders ontnam om hun kind te laten cremieren indien het kind in zijn laatste levensjaar ‘was opgevoed’ in een omgeving waarin men tegen crematie was. Dat vond hij een van ‘de afschuwelijkste voorschriften van het gehele wetsontwerp’.⁵⁷¹ Het was zozeer in strijd met de ‘primaire rechten van de mens’ dat dit wetsontwerp naar zijn mening niet tot wet mocht worden verheven. Daarbij achtte hij het verbod op het oprichten van gemeentelijke crematoria, door een Rijksoverheid die gelijke behandeling nastreefde, ongepast. Hij wees erop dat ‘het gehele streven’ van de wet erop gericht was om cremieren moeilijk te maken en ertoe bij te dragen dat er zo min mogelijk werd gecremeerd. Het betrof dan ook ‘een bijzonder erbarmelijk compromis’ en hij begreep niet dat de sociaaldemocraten, eerst oud-minster A.M. Joekes en later Donker en Suurhoff deze wet konden steunen.⁵⁷²

⁵⁶⁸ *Kamerstukken II* 1951/52, 2410, 3, p.6.

⁵⁶⁹ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2273.

⁵⁷⁰ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2274.

⁵⁷¹ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2275.

⁵⁷² *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2275.

Ook het compromiskarakter van de wet kreeg kritiek van Oud. Hij vroeg zich af of het niet wenselijker was geweest als een 'behoorlijke oplossing' simpelweg uitbleef.⁵⁷³ Het wetsvoorstel deed namelijk geen recht aan de 'rechtsontwikkeling' in de samenleving en het feit dat na het arrest van Hoge Raad uit 1915 cremeren in de praktijk rustig kon doorgaan.⁵⁷⁴ Het in overeenstemming brengen van de wet met de gegroeide praktijk was voor hem wat gedaan moest worden.⁵⁷⁵ Maar het kabinet wenste dit niet te doen en was met een wetsvoorstel gekomen, terwijl het volgens Oud beter was geweest om de kwestie niet te beroeren: 'omdat er van die dingen onder ons volk zijn, waarover veel verschil van geestelijk inzicht bestaat, dingen, die men beter kan laten rusten, omdat men niet weet, welke reacties en moeilijkheden men oproept, als men ze gaat regelen.'⁵⁷⁶ Er was immers 'niets gevaarlijker dan wetten maken, die ingaan tegen de rechtsovertuiging van een belangrijk deel van het volk.'⁵⁷⁷ Dit was een stuk wetgeving dat volgens de liberalen tegen dat alles inging en hij wenste het eigenlijk af te stemmen, maar door het indienen van een aantal amendementen wilden de liberalen toch een poging doen 'de ergste giftanden uit het ontwerp te trekken.'⁵⁷⁸ Het ging om twee punten. Men wenste crematie mogelijk te maken als iemand de wens voor een crematie had geuit door lid te worden van een erkende crematievereniging. Verder ging het om het schrappen van een bepaling uit het voorstel die stelde dat crematie niet was toegestaan bij een kind als crematie in strijd was met de levensbeschouwelijke grondslag van de instelling waar het kind werd opgevoed.⁵⁷⁹

De liberalen kregen hierbij steun van de communisten. M.E. Lips-Odinet (CPN) sloot met haar betoog nadrukkelijk aan bij Ouds uiteenzetting. Hij had volgens haar terecht gewezen op de rechten van de mens en dat crematie ook daartoe behoorde. In wezen impliceerde dit wetsontwerp voor de communisten 'een discriminatie van de crematie'.⁵⁸⁰ Het voorstel was voor hen dan ook onaanvaardbaar, en net als de Zondagswet was de 'Crematiewet' geen uiting van onbedachtzaamheid van minister Beel, maar waren beide wetten toch vooral 'uitingen van onverdraagzaamheid ten opzichte van andersdenkenden'.⁵⁸¹

De PvdA kreeg veel kritiek op hun steun aan het wetsvoorstel. Desondanks verdedigde PvdA-woordvoerder J.H. Scheps het compromis tussen de sociaaldemocraten en de confessionele fracties van de KPV, ARP en CHU.

⁵⁷³ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2276.

⁵⁷⁴ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2276.

⁵⁷⁵ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2277.

⁵⁷⁶ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2277.

⁵⁷⁷ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2277.

⁵⁷⁸ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2278.

⁵⁷⁹ *Kamerstukken II* 1 februari 1955, 2410, 8.

⁵⁸⁰ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2286.

⁵⁸¹ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2286.

Scheps (PvdA) poogde daarbij allereerst de kwestie enigszins van haar levensbeschouwelijke lading te ontdoen, daarvoor citeerde hij enkele gereformeerde denkers, die weliswaar stelden dat cremieren een heidens gebruik was, maar dat er in de Bijbel geen ge- of verbod was te vinden. Verder was de band volgens Scheps tussen de ‘philosophie van leven en dood’ en de opvattingen over begraven of cremieren steeds zwakker geworden.⁵⁸² De motieven voor ‘verassing’ waren zeer verscheiden geworden, niet langer was cremieren nauw verbonden met de als zeer antichristelijk beschouwde ‘rationalistische sfeer van het denken en geloven’.⁵⁸³

Ten tweede verdedigde hij het werk van de adviescommissie. Dat de leden ervan tot overeenstemming waren gekomen, gaf aan dat er veel was veranderd. Het voorliggende wetsontwerp was dan ook de vrucht van ‘lang wikken en wegen van ernstige, welovertuigde mannen, alsmede dat dit ontwerp van wet een compromis moest zijn’.⁵⁸⁴ Vijfentwintig of veertig jaar geleden was zo’n compromis nog ondenkbaar geweest, aldus Scheps. Het wetsvoorstel was dus een ‘stuk vooruitgang’ en hij vond dat Oud ook daarvoor aandacht moest hebben.⁵⁸⁵ Daarom vond de PvdA-fractie het verstandiger om het ontwerp te aanvaarden. Het was voor de fractie dan ook veelzeggend dat er geen afzonderlijke minderheidsnota van de commissie was gekomen, en er alleen slechts een opmerking was gemaakt dat individuele leden op onderdelen andere formuleringen hadden gekozen.⁵⁸⁶ Dit gold ook voor de PvdA-fractie. Zij aanvaardde het compromis van de commissie, ook al had zij het ‘hier en daar’ anders opgeschreven als ze zelfstandig de wet hadden mogen schrijven. Desalniettemin drong Scheps bij de Tweede Kamer erop aan het voorstel aan te nemen, zich terughoudend op te stellen en niet als een ‘olifant’ door deze ‘porceleinkast’ heen te lopen en ‘ruwweg amenderende’ het compromis van de commissie aan ‘stukken (te) stampen’. Bij elk amendement had de PvdA zich afgevraagd of de wijziging het compromis zou schaden. Scheps was zich ervan bewust dat de Tweede Kamer een eigen verantwoordelijkheid had en dat het haar volkomen vrij stond om het voorstel te bekritisieren, maar hij drong er toch op aan om het compromis te steunen, omdat er overeenstemming was gekomen op zo’n belangrijk en moeilijk punt.⁵⁸⁷

Het wetsvoorstel kreeg ook de steun van de ARP-fractie, al waren de antirevolutionairen geen voorstander van crematie. Bruins Slot (ARP) zette in zijn betoog de antirevolutionaire visie op begraven uiteen. Het begraven van de doden zag hij als een vroom christelijk gebruik, ‘dat niet slechts traditie is, maar waarin ook de

⁵⁸² *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2280.

⁵⁸³ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2279-80.

⁵⁸⁴ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2280.

⁵⁸⁵ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2280.

⁵⁸⁶ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2281.

⁵⁸⁷ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2281.

geestelijke weerslag wordt gevonden van de belijdenis der Christenheid aangaande de dood, de verlossing en de wederopstanding des vleses, zodat wij haar dus als een christelijke ordening moeten zien.⁵⁸⁸

Dit was hun principiële standpunt, maar het vraagstuk ging daar volgens Bruins Slot niet direct over, het ging namelijk over de vraag wat de taak van de overheid zou moeten zijn. Een vergelijkbare thematiek speelde hier volgens hem als rondom de Zondagswet, namelijk het vraagstuk van de verhouding van de overheid en de Wet Gods.⁵⁸⁹ In dezen stelde de ARP dat burgers vrij moeten zijn om als vrije menselijke personen te kiezen of zij 'Gods Wet' wilden gehoorzamen dan wel verwerpen. De mens heeft die vrijheid immers zelf gekregen, maar het was volgens Bruins Slot geen vrijheid in die zin dat het er niet toe deed wat de mens zou kiezen. Het is een vrijheid die een mogelijkheid biedt, maar de keuze diende de overheid niet onverschillig te laten: 'Haar regelen mogen en moeten uitgaan van de wil tot het bevorderen van de naleving van de Wet Gods, maar haar regelen mogen niet zo zijn, dat zij een persoonlijke beslissing principieel onmogelijk maakt.'⁵⁹⁰ Dit waren de polen waartussen de problematiek zich volgens de ARP bewoog. Daarom was in dit wetsontwerp begraven primair en normaal en leidde het voorstel beslist niet tot een gelijkstelling van begraven met cremieren.⁵⁹¹

Bruins Slot was op twee punten bijzonder kritisch over Oud. Allereerst met betrekking tot de onderbouwing van zijn betoog vanuit de 'rechten van de mens'. Bruins Slot vond dat er genoeg redenen waren om beperkingen op te leggen aan bepaalde vrijheden. Dit was mogelijk ten aanzien van de openbare orde, de gezondheid, de zedelijkheid en de rechten en vrijheden van anderen. Dit was 'met elkaar een heel groot brok cultuur'.⁵⁹² Ten tweede had hij kritiek op de wijze waarop Oud 'verdraagzaamheid' definieerde. Het ging volgens Bruins Slot om de vraag hoe de rechtsorde in Nederland behoort te zijn. Daarbij behoorde de overheid op bepaalde punten juist rekening te houden met de geestelijke en godsdienstige overtuigingen en dan restte het volgens hem niet om 'dom' te zeggen dat eenieder maar precies gelijk behandeld moest worden en een 'gelijksoortige vrijheid' moest bezitten.⁵⁹³

Het standpunt van de KVP sloot aan bij de positie van de ARP. Het ging eveneens uit van de notie dat de overheid bepaalde zeden moest beschermen en niet ongeregeld kon laten. Cremieren was volgens Ch.J.M. Mol (KVP) voor katholieken weliswaar niet in strijd met de natuurwet, of met de positief goddelijke wet vervat in de

⁵⁸⁸ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2284.

⁵⁸⁹ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2284.

⁵⁹⁰ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2284.

⁵⁹¹ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2284-2285.

⁵⁹² *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2285.

⁵⁹³ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2285.

Openbaring, maar men zag wel een zorgwekkende ‘tendenz’ waarin een andere omgang met de doden zichtbaar werd waarin niet langer begraven gebruik was. Deze trend kwam voort uit de ‘opkomende filosofische stromingen’ uit de vorige eeuw, ‘die als uiting van rationalisme en met de superieure minachting voor het christendom, de lijkverbranding op allerlei gronden propageerde.’ Deze stromingen konden zonder meer als ‘anti-christelijk’ worden aangeduid.⁵⁹⁴ De lijkverbranding ondermijnt het geloof in het hiernamaals en de verrijzenis. Welke psychologische, economische, hygiënische, humanitaire, veiligheids- of gevoelsmotieven ook mogen worden aangevoerd, in de kern bleef voor katholieken crematie altijd ingaan tegen de christelijke traditie en tegen de christelijke volkszedes. Juist hiertegenover had volgens Mol (KVP) de overheid haar verantwoordelijkheid.⁵⁹⁵

De KVP had dan ook ernstige bezwaren tegen de crematie, maar de katholieken stonden – evenals de antirevolutionairen – op het standpunt dat niet alles dat ‘zedelijk ongeoorloofd is, ook juridisch verboden moet of kan worden.’⁵⁹⁶ Het wetsontwerp liet onder bepaalde omstandigheden crematie toe en dat vond men een aanvaardbaar compromis.⁵⁹⁷ Toch wenste men niet nog meer concessies te doen aan de crematie, en was men met name tegen elke bevordering van de ‘crematiegedachte’. De steun van de KVP-fractie voor het wetsvoorstel was toch vooral afhankelijk van de mate waarin het voorgestelde compromis ongeschonden de parlementaire behandeling zou overleven.⁵⁹⁸

Naast de VVD en de CPN, was de SGP tegen het wetsvoorstel, maar om tegenovergestelde redenen. Zij zag in het wettelijk maken van crematie niets anders dan ‘een bewijs van diep verval van het christendom, een al verder afglijden naar het heidendom in moderne stijl’.⁵⁹⁹ De staat had volgens SGP-fractievoorzitter C.N. van Dis de taak om de christelijke grondslagen van het ‘volksleven’ te handhaven. Lijkverbranding was een ‘louter heidense praktijk’ die in strijd was met de ‘christelijke zede’ en daardoor niets anders dan een ondergraving en ondermijning vormde van de christelijke grondslagen. Hij was dan ook van mening dat ‘lijkverbranding’ verboden moest blijven en keerde zich tegen het gehanteerde vrijheidsbegrip. De SGP kon zich niet verenigen met het liberale vrijheidsbegrip dat ruimte bood voor de ‘godslasteraar’, de ‘openbare propaganda van het ongeloof’ en de ‘lijkverbranders’.⁶⁰⁰ Het ‘compromis’, zoals dit werd gesteund door de andere protestantse partijen, was volgens de staatkundig gereformeerden toch vooral een principiële

⁵⁹⁴ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2288.

⁵⁹⁵ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2288.

⁵⁹⁶ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2289.

⁵⁹⁷ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2289.

⁵⁹⁸ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2289.

⁵⁹⁹ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2292.

⁶⁰⁰ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2291-92.

eis van de ‘vrijzinnige staatkunde’ en niet van de ‘christelijke staatkunde’ en moest derhalve worden verworpen.⁶⁰¹

Het wetsvoorstel werd gesteund door de coalitiepartijen, maar door hen werd het slechts gezien als een compromis en het kon op stevige kritiek rekenen van communisten, liberalen en orthodoxe protestanten. Minister Beel wees in zijn bijdrage op de sterke meningsverschillen van levensbeschouwelijke aard die in de bijdragen naar voren kwamen. Het was al langer voor hem duidelijk dat ‘op het godsdienstige en ideologische vlak de voor- en tegenstanders elkaar niet licht zullen overtuigen.’⁶⁰² In die geest had ook de breed samengestelde commissie-Kan haar taak opgevat en ook van die leden kon volgens Beel niet worden verwacht dat zij elkaar zouden overtuigen, maar wel dat zij tot een compromis zouden komen dat voor velen aanvaardbaar zou zijn. Een stem voor dit wetsontwerp moest volgens Beel dan ook niet worden uitgelegd als ‘een betuiging van instemming’ met de crematie.⁶⁰³

Beel ging niet uitgebreid in op de bezwaren van de SGP, omdat hun opvatting door brede lagen van de Nederlandse bevolking niet werd gedeeld en omdat dit hem op theologisch terrein zou brengen. Uitbreider adresseerde hij de bezwaren van Oud en Lips-Odinot en dan vooral de kritiek dat het wetsvoorstel een schending van de rechten van de mens zou betekenen.⁶⁰⁴ Allereerst benadrukte Beel dat het voorstel allerminst iemand verhindert te leven naar zijn levensbeschouwing.⁶⁰⁵ De grondgedachte van de wet was dat iedere volwassene ingezetene vrijelijk kon kiezen tussen ‘begraven of verassen’ van zijn lijk, maar dat begraven in Nederland een vrijwel algemeen aanvaarde zede was en dat daarom degene die geen uitdrukkelijke keuze had gemaakt zou worden begraven.⁶⁰⁶ Daarbij behoorde in beginsel ook de vrije oprichting van crematoria die slechts beperkt zou worden door de waarborgen die nodig waren om ‘nodeloze krenking van de godsdienstige gevoelens van andersdenkenden te voorkomen.’⁶⁰⁷ Hiervoor wilde de regering waken door het instellen van een vergunningstelsel. Een vergunning zou echter pas worden geweigerd als er in de naaste omgeving van het op te richten crematorium in sterke mate aan godsdienstige opvattingen ontleende bezwaren leefden.⁶⁰⁸

In de tweede termijn keerde Oud zich nogmaals tegen het compromiskarakter van de wet. Een compromis moest niet worden nagestreefd als diepgewortelde

⁶⁰¹ *Handelingen II* 4 februari 1955, p.2292.

⁶⁰² *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2295.

⁶⁰³ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2295.

⁶⁰⁴ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2296.

⁶⁰⁵ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2296.

⁶⁰⁶ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2297.

⁶⁰⁷ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2297.

⁶⁰⁸ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2298.

overtuigingen lijnrecht tegenover elkaar staan. Dan had het geen zin om ‘elkander te overtuigen’.⁶⁰⁹ Het uitgangspunt was dat er vrijheid van godsdienst was en dat de regering en wetgever moesten regelen dat er gelijkheid zal zijn voor de aanhangers van die verschillende overtuigingen.⁶¹⁰ Het wetsontwerp had volgens Oud namelijk tot resultaat dat bepaalde godsdienstige opvattingen gevolgen zouden hebben voor de opvattingen van anderen.⁶¹¹ Dit ging vooral over de oprichting van crematoria, die op grond van godsdienstige gevoelens kon worden geweigerd.⁶¹² Hierbij wees hij erop dat een minister die onwelwillend genoeg staat tegenover de crematie, de vestiging van crematoria altijd kon tegenhouden, omdat er altijd mensen in de omgeving zijn te vinden die ‘uit hoofde van hun godsdienstige opvattingen’ bezwaar hebben tegen de komst van een crematorium.⁶¹³

Oud was kritisch op het kabinet, omdat men het wetsvoorstel wilde gronden op de gedachte dat rechten en vrijheden van bepaalde groepen moesten worden beschermd en niet de rechten en vrijheden van het individu. Bepaalde groepen ‘rooms-katholieken’ en ‘orthodox-protestanten’ zouden dan worden beschermd en niet de enkeling. Dit was volgens Oud in strijd met de bedoeling van de rechten van de mens: ‘Die rechten gelden voor ieder individueel en het is niet de vraag, of het er veel of weinig zijn. Die vrijheid heeft men zo te zien, dat er, behalve op gronden aan de gezondheid of de openbare orde ontleend, niemand enige belemmering in de weg mag worden gelegd. Ongetwijfeld zullen anderen zich daaraan weleens ergeren.’⁶¹⁴

Een regering, die op de genoemde punten tot een compromis overgaat, kwam volgens Oud in strijd met de grondbeginselen van de geestelijke vrijheid. Het beginsel van de geestelijke vrijheid was voor Oud: ‘het liberale beginsel, in zijn grote en algemene betekenis genomen. Niet in de zin van het beginsel van een bepaalde politieke partij, die zich liberaal noemt, niet een beginsel, waarvan ik het monopolie opeis voor mijn politieke vrienden en mij. Het is het algemene liberale beginsel van de geestelijke vrijheid, dat doorgewerkt heeft ook in tal van partijen, die zich overigens niet liberaal noemen en die op andere punten volkomen met mij van mening verschillen.’⁶¹⁵ Dit was het geestelijke beginsel, dat vroeger leefde aan de gehele linkerzijde van liberalen, vrijzinnig-democraten en sociaaldemocraten van de oude sociaaldemocratische partij de SDAP.⁶¹⁶ De PvdA en Scheps hadden deze positie verlaten en een compromis gesloten op het grote beginsel van de

⁶⁰⁹ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2300.

⁶¹⁰ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2300.

⁶¹¹ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2300.

⁶¹² *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2301.

⁶¹³ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2301.

⁶¹⁴ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2301.

⁶¹⁵ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2301.

⁶¹⁶ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2301.

geestelijke vrijheid en hij vroeg zich af of die 'geestelijke vrijheid' bij de PvdA nog wel veilig was.⁶¹⁷

Scheps (PvdA) verdedigde zich door te wijzen op de steun van voorstanders van crematie en te benadrukken dat de commissie-Kan niet met een minderheidsnota was gekomen, maar met een gezamenlijk standpunt.⁶¹⁸ Daarbij kwam hij met een principiëlere verdediging en tevens kritiek op het liberale beginsel zoals uitgelegd door Oud (VVD). Dat was voor hem namelijk niet het enige beginsel. Men had ook te maken met de zeden van een volk. Hij stelde dat het liberalisme moest oppassen dat het een 'neutralisme' zou worden en het zou gaan ontbreken aan het vermogen om een synthese te vinden tussen de liberale opvatting en het karakter van het volk en de staat.⁶¹⁹ Hij stelde dat bij het betoog van Oud 'een kortsluiting is geweest tussen de verwerkelijking van de liberale gedachte, de structuur van de Staat en aansluitende de opvattingen van het volk.'⁶²⁰ Dat complexe geheel was noodzakelijkerwijs niet altijd even harmonieus, maar dat was toch de wet, aldus Scheps.

Scheps verdedigde nogmaals het compromiskarakter van het wetsvoorstel en wees erop dat we 'in dit land met zijn gemengde bevolking dagelijks moeten wandelen van compromis tot compromis.'⁶²¹ Een samenleven werd anders onmogelijk in een land dat is doortrokken van scherpe godsdienstige tegenstellingen: 'Alleen een compromis kan in Nederland het leven draaglijk maken', aldus Scheps. Het was volgens hem dan ook niet mogelijk een 'strengte lijn' te trekken zoals Oud dat deed: 'de staat is niet de blote optelsom van een reeks neutraal aanvaarde feiten en beschouwingen of zedelijk en godsdienstige handelingen', de overheid is de beschermster van het 'geestelijke, het culturele goed' van het volk.⁶²²

Aan het einde van het debat nam de fractievoorzitter van de PvdA J.A.W. Burger nog het woord om zich vooral te weren tegen de kritiek van VVD-fractievoorzitter Oud. Na zijn eerste betoog tegen de 'Crematiewet' vertelde Burger dat het 'letterlijk gedaverd' had in de Tweede Kamer en in de pers. Dit alles had Burger er echter niet van overtuigd dat de kwestie van cremieren voor 'crematisten' een godsdienstige aangelegenheid was.⁶²³ Het feit dat mensen door dit wetsvoorstel vooraf een verklaring dienen af te leggen over de wens tot crematie in plaats van begraven, kon men volgens Burger 'in alle redelijkheid niet als een discriminatie kwalificeren.'⁶²⁴

⁶¹⁷ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2301-03.

⁶¹⁸ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2303-04.

⁶¹⁹ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2305.

⁶²⁰ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2305.

⁶²¹ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2306.

⁶²² *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2306.

⁶²³ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2313-14.

⁶²⁴ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2314.

Hij bekritiseerde ook Ouds diskwalificatie van het wetsontwerp, alsof het kabinet daarmee de Conventie van Rome zou hebben geschonden. Dat vond hij nogal ‘overtrokken.’⁶²⁵ Bovenal verwierp hij Ouds kritiek op het compromis. Het was toch vooral ook het zoeken geweest naar een ‘modus vivendi.’⁶²⁶ Het was juist een teken van verdraagzaamheid geweest, dat ondanks het feit dat een overgrote meerderheid naar de christelijke zeden wenste te begraven, men toch ruimte liet aan hen die daaromtrent anders dachten.⁶²⁷ Burger vond dat ‘de groeperingen, waarvoor deze zaak op godsdienstige gronden moeilijk ligt, meer recht hebben op waardering dan op een bestrijding, zoals die van enkele zijden naar voren is gebracht.’⁶²⁸

12.2.1 Uitkomst parlementaire behandeling Crematiewet

De Tweede Kamer stemde op 9 februari 1955 over het wetsvoorstel en nam het voorstel met 68 tegen 11 stemmen aan. Een opmerkelijk coalitie van VVD, CPN en SGP stemde tegen.⁶²⁹ Niet geheel onverwachts werden Ouds amendementen verworpen, vermeldenswaardig is wel dat de PvdA-fractie verdeeld stemde bij de behandeling van de amendementen.⁶³⁰ Op 5 juli 1955 nam ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aan, ook hier stemde de PvdA verdeeld. Vier van de elf sociaaldemocratische senatoren stemden tegen de wet.⁶³¹

12.3 Beschouwing crematiedebat

In het debat waren twee uitersten en een middenpositie te herkennen. Bij de meest conservatieve positie in het parlement – die onderschreven werd door de SGP – bleef crematie strafbaar, omdat de staat ertoe geroepen was de dominante christelijke zeden en grondslagen van de samenleving te bekrachtigen door ‘heidense’ praktijken, zoals de lijkverbranding, te verbieden. Hiertegenover stond de positie

⁶²⁵ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2314.

⁶²⁶ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2314.

⁶²⁷ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2315.

⁶²⁸ *Handelingen II* 8 februari 1955, p.2315.

⁶²⁹ *Handelingen II* 9 februari 1955, p.2340.

⁶³⁰ De PvdA-fractie stemde verdeeld bij de wijzigingsvoorstellen van Oud. Het eerste deel (*Kamerstukken II* 1954/55, 2410, 8) van zijn amendement over het lidmaatschap van een crematievereniging kreeg de steun van M. van der Goes van Naters en F.J. Goedhart en het tweede deel (*Kamerstukken II* 1954/55, 2410, 8) over de positie van minderjarigen kreeg de steun van Goedhart, G.M. Nederhorst, D. Roemers, H. van Sleen, D. Heroma-Meilink en A. Vondeling. (*Handelingen II* 9 februari 1955, p.2327-28.)

⁶³¹ Vier leden van de Eerste Kamerfractie van de PvdA stemden tegen: F. Wibaut, H.J. de Dreu, J. In 't Veld en H. Verwey-Jonker. Deze laatste gaf in het debat in de Eerste Kamer een stemverklaring af waarin ze hun tegenstemmen toelichtte: ‘het gehele complex van bepalingen en verbodsbepalingen in de praktijk gevoeld zal worden als onnodig en hinderlijk overheidsingrijpen op een gebied, dat altijd bij uitstek het eigen terrein is geweest van gezin en familie.’ Met deze verklaring maakten deze sociaaldemocratische senatoren duidelijk meer op de lijn van P.J. Oud te zitten dan op de lijn van het kabinet. (*Handelingen I* 5 juli 1955, p.2412.)

waarin een neutrale staat niet mocht discrimineren tussen individuele keuzes van burgers om zo het 'liberale' grondbeginsel van de 'geestelijke vrijheid' te bevorderen. De VVD en ook de CPN onderschreven deze positie. De confessionele drie (KVP, ARP, CHU) neigden naar de eerste positie, terwijl de PvdA neigde naar de tweede positie. Uiteindelijk vonden de coalitiepartijen KVP, ARP, CHU en PvdA elkaar in een compromis tussen deze twee uitersten.

De coalitie wist een middenpositie te vinden tussen enerzijds het door de staat handhaven van de dominante christelijke zeden in de samenleving en door anderzijds ruimte te bieden voor individuen om andere keuzes te maken. Het compromiskarakter van de wet uitte zich vooral in de creatieve formule om crematie te legaliseren, maar het tegelijkertijd niet wettelijk gelijk te stellen aan begraven. De nieuwe wet regelde dat het elke volwassene in principe vrij stond om te kiezen voor crematie en dat crematoria konden worden opgericht, maar de wet regelde ook dat begraven het uitgangspunt bleef en dat men bij de oprichting van crematoria rekening diende te houden met plaatselijke religieuze gevoeligheden.

Dit compromis was mogelijk doordat vooral de coalitiefracties gedurende het besluitvormingsproces de spelregels van de consensuspolitiek volgden, in tegenstelling tot de grootste oppositiepartij de VVD. Onder leiding van Oud voerden de liberalen scherp oppositie tegen het wetsvoorstel en poogden zij met zeer principiële kritiek – de wet zou in strijd zijn met de rechten van de mens – de kwestie te *polariseren*. Dit had weinig effect. De coalitiefracties waren zich er namelijk van bewust dat de kans op volledige inhoudelijke overeenstemming vrijwel uitgesloten was, maar bovenal erkende men de wenselijkheid om de kwestie na al die jaren eindelijk eens te regelen. Deze houding van compromisbereidheid was vooral bij de PvdA te zien, waar men meermaals benadrukte dat men in een pluriforme samenleving compromissen diende te sluiten en modi moest vinden om samen te kunnen regeren. Daarbij wezen de sociaaldemocraten erop dat de nieuwe wet toch vooruitgang betekende ten opzichte van de bestaande gedooogsituatie.

Deze *zakelijk-pragmatische grondhouding* uitte zich niet alleen bij de PvdA in een niet-ideologische benadering van de kwestie, maar ook bij de confessionele partijen. De confessionele drie streefden geen bekrachtiging na van de bestaande verbodsbepaling en daarmee het terugdraaien van de gegroeide gedooogpraktijk. Zij vonden crematie weliswaar een heidense praktijk, maar zij stonden niet op het standpunt dat alle 'onzedelijke of onchristelijke' handelingen per wet verboden moesten worden. De kwestie werd gedepolitiseerd door het te reduceren tot vooral een kwestie over de vraag naar de grenzen van de overheid in relatie tot het codificeren van de volkszeden en het debat niet te laten gaan over de vraag naar de wenselijkheid van crematie. Hiermee werd het vraagstuk ontdaan van de religieuze geladenheid en werd het ook voor de confessionelen mogelijk om naar het midden

te schuiven en het compromis te aanvaarden. Daarbij streefde de PvdA – anders dan de ideologisch rechtlijnige VVD – geen volledige gelijkstelling na van cremeren en begraven. Zij stelde nadrukkelijk dat de wetten van de staat ook moeten aansluiten bij de dominante zedelijke opvattingen van het volk. Hierdoor creëerde de PvdA enige ruimte voor zichzelf om het compromis te kunnen aanvaarden en de confessionelen tegemoet te komen.

Behulpzaam voor de consensuele uitkomst van de besluitvorming was de breed samengestelde commissie-Kan (*depolitisering & topperleg*) die reeds in de pre-parlementaire fase de basis legde voor een compromiswetsvoorstel. Dit was in bijzonder van belang voor de PvdA. De sociaaldemocraten waren intern verdeeld, zoals zou blijken uit het verdeelde stemmen. Daarbovenop kregen zij stevige inhoudelijke kritiek van de VVD en de CPN. In het debat konden zij echter terugvallen op het werk van de commissie die met een gezamenlijk advies was gekomen dat bovendien werd gesteund door zowel de voor- als de tegenstanders van crematie. De PvdA-fractie leunde sterk op dit advies en drong bij de andere fracties erop aan om niet het wetsvoorstel te amenderen en daarmee het compromis te schaden (*zakelijkheid*). Door te hameren op het belang van een zekere terughoudendheid bood de PvdA – evenals de andere coalitiefracties – voldoende ruimte aan minister Beel om het compromisvoorstel met succes door het parlement te loodsen.

13 Abortus provocatus (1965–1982)

De zedelijkheidswetgeving uit 1911 had de strafbaarheidsbepaling rondom abortus provocatus aangescherpt. De abortus provocatus was met de nieuwe zedelijkheidswetgeving niet langer alleen een misdaad tegen het leven, zoals in het Wetboek van Strafrecht uit 1886, maar hij maakte nu onderdeel uit van een algehele en breed gedragen bestrijding van de zedeloosheid.⁶³² De aanscherping was een gevolg van het feit dat de oorspronkelijke bepalingen tegen abortus provocatus uit 1886 moeilijk te handhaven waren, omdat de openbaar aanklager moest bewijzen dat de vrucht nog leefde op het moment van de abortus.⁶³³ Wetshandhaving was haast onmogelijk waardoor er feitelijk een situatie van abortusvrijheid was ontstaan.⁶³⁴ De Nederlandse politiek beschouwde dit al langer als een lacune in de wetgeving.⁶³⁵ In 1900 had de partijloze liberaal P.W.A. Cort van der Linden, minister van Justitie in het sociaalliberale kabinet-Pierson (1897–1901), al een aangescherpte zedelijkheidswetgeving opgesteld met daarin een aanpassing van de abortuswetgeving. Na het kabinet-Pierson volgden nog verschillende wetsvoorstellen van verschillende bewindslieden⁶³⁶, totdat uiteindelijk de katholieke minister van Justitie E.R.H. Regout de Zedelijkheidswet in 1911 door de Tweede Kamer loodste.⁶³⁷

In het parlement leefden tegen dit aangescherpte artikel geen principiële bezwaren. Alle afgevaardigden beschouwden abortus provocatus als een ernstige misdaad die niet ongestraft mocht blijven. Een arts was in de nieuwe zedelijkheidswet bij vrijwel alle gevallen van abortus provocatus strafbaar, behalve als het leven van de moeder in gevaar was. Dan was er sprake van 'leven tegenover leven' en werd een abortus door een arts toelaatbaar geacht. Er was enige discussie over de vraag in hoeverre men de medische exceptie moest opnemen in de nieuwe wetgeving. Uiteindelijk werd de medische exceptie niet nadrukkelijk in de wet genoemd, maar maakte de minister in zijn toelichting duidelijk dat een naar 'de regelen der kunst' handelende arts niet zou worden vervolgd.⁶³⁸ Regout was voorzichtig met het in de wet opnemen van een nadrukkelijke strafuitsluitingsgrond, omdat hij artsen niet in de verleiding wenste te brengen om de medische indicatie uit te breiden.⁶³⁹

⁶³² De Bruijn 1979, p.86.

⁶³³ *Handelingen II* 1908/09, 293, 3, p.6.

⁶³⁴ De Bruijn 1979, p.95.

⁶³⁵ Outshoorn 1986, p.89.

⁶³⁶ Na de liberaal Cort van der Linden werkten aan de nieuwe zedelijkheidswetgeving achtereenvolgens: de katholiek J.A. Loeff, de vrijzinnig-liberaal E.E. van Raalte, de katholiek A.P.L. Nelissen en tot slot de katholiek Regout. (Koenders 1996, p.149-169.)

⁶³⁷ Dit was voor de minister Regout hét moment om zijn stempel op de zedelijkheidswetgeving te drukken. Als Kamerlid dreigde Regout al om met een initiatiefwet te komen als de zedelijkheidswetgeving van de vrijzinnig-liberale minister van Justitie Van Raalte niet strikt genoeg zou zijn. (Koenders 1996, p.150-170.)

⁶³⁸ De Bruijn 1979, p.95.

⁶³⁹ Outshoorn 1986, p.90.

De abortusdiscussie had daarna tot de tweede helft van de jaren zestig een overwegend apolitek medisch en juridisch karakter.⁶⁴⁰ Het ging over vraagstukken als anticonceptie in de relatie tot abortus provocatus en de juridische grenzen van de medische indicatie.⁶⁴¹ Met de culturele revolutie, de tweede feministische golf en de democratisering van de samenleving werd abortus in de tweede helft van de jaren zestig een publieke kwestie. Dit werd nog aangezwengeld door de softenonaffaire⁶⁴² en nieuwe abortuswetgeving in het buitenland.⁶⁴³ Gelijktijdig veranderden de opvattingen binnen de medische kring waardoor de handhaving van de wet uit 1911 steeds moeilijker werd. De oude stringente abortuswet was krachteloos geworden en de vrijer wordende abortuspraktijk vond volgens velen plaats in een juridisch grijs gebied. Een groeiende discrepantie tussen wet en praktijk was het gevolg.

Vooraf linkse partijen agendeerden in deze jaren de abortusproblematiek. In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van februari 1967 hadden de PSP, de PvdA en D'66 een standpunt over abortus ingenomen. Kenmerkend was een terughoudende en niet polariserende benadering. De PvdA wenste een grondige bestudering van het vraagstuk en D'66 pleitte voor een verantwoorde meningsvorming. Alleen de kleine PSP wilde de bestaande gronden voor legale abortus uitbreiden.⁶⁴⁴

13.1 Abortus op de politieke agenda

In oktober 1967, bij de begrotingsbehandelingen in de vaste Kamercommissie voor Justitie, discussieerden de Tweede Kamerleden eigenlijk voor het eerst uitvoerig over de aanpassing van de zedelijkheidsbepalingen uit 1911.⁶⁴⁵ Ook de abortuspro-

⁶⁴⁰ De Bruijn 1979, p.189.

⁶⁴¹ Een invloedrijke publicatie in medische kringen was het proefschrift *Abortus en anticonceptie* uit 1965 van de arts P.E. Treffers. Ook invloedrijk was het artikel *Abortus provocatus en medische indicatie en strafrecht* van de strafrechtjurist Ch. J. Enschedé die dit in 1966 publiceerde in zowel het Nederlands Juristenblad als in het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde. (De Bruijn 1979, p.180-181.)

⁶⁴² In 1957 kwam in Duitsland, Nederland en enkele andere westerse landen het medicijn tegen slapeloosheid en misselijkheid thalidomide op de markt. In Nederland gebeurde dit onder de merknaam Softenon. Het medicijn werd ook voorgeschreven aan zwangere vrouwen, alleen dit leidde tot ernstige misvormingen bij de ongeboren vrucht. Baby's van moeders die Softenon hadden ingenomen kregen een afwijking die bekend staat als focomelie: een aangeboren afwijking waarbij de bovenarm of het bovenbeen ontbreekt en de hand, de voet of delen daarvan direct aan de schouder of het bekken zitten. In 1961 werd het medicijn verboden en van de markt gehaald en volgden er strengere eisen voor het op de markt brengen van medicijnen. (Jüngen & Tervoort 2011, p.28.)

⁶⁴³ Outshoorn 1986, p.111-115.

⁶⁴⁴ De Bruijn 1979, p.191.

⁶⁴⁵ De Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving werd in 1970 ingesteld. In 1980 volgde het eindrapport. Deze commissie stond onder voorzitterschap van hoogleraar in het straf- en procesrecht prof. mr. A.L. Melai en zou met voorstellen komen om de zedelijkheidswetgeving uit 1911 te herzien. De commissie adviseerde over onderwerpen als prostitutie, pornografie en zedendelicten tegen minderjarigen. (Commissie-Melai 1980.)

blematiek kwam aan de orde.⁶⁴⁶ H. Singer-Dekker (PvdA) haalde in de vergadering hoogleraar strafrecht Ch.J. Enschedé aan. In een invloedrijk artikel uit 1966 had Enschedé benadrukt dat de strafbepalingen aangaande abortus provocatus niet van toepassing waren op de arts, omdat naar geldend recht een arts die op medische indicatie een zwangerschap afbreekt, geen strafbaar feit pleegt.⁶⁴⁷ De delictsomschrijving was dan wel vervuld volgens Enschedé, maar omdat de arts deed wat wenselijk was, zou de wederrechtelijkheid komen te vervallen. Hiermee gaf hij het begrip medische indicatie een ruimere betekenis dan die van de oorspronkelijke opstellers van de wet, maar stelde wel dat de medische indicatie op overeenkomstige wijze kon blijven functioneren binnen de bestaande juridische kaders.⁶⁴⁸ Singer-Dekker stelde daarom tijdens de commissievergadering voor om een ‘kleine commissie’ van medici en juristen van ‘verschillende levensbeschouwingen’ in te stellen om te praten over de uitleg van Enschedé en of de wettelijke regeling moest worden gewijzigd of aangevuld.⁶⁴⁹ Bijval kreeg Singer-Dekker van H.W. van Doorn (KVP) die ook vond dat een grondige studie gewenst was. Van Doorn – die enkele maanden later zou overstappen naar de Politieke Partij Radikalen (PPR) – gaf verder opvallend genoeg aan dat de grenzen tussen de verschillende indicaties lastig te trekken waren en vroeg aan de minister een voorlopig oordeel te geven, en pas na enig onderzoek zijn standpunt kenbaar te maken.⁶⁵⁰

De liberale minister van Justitie C.F.H. Polak gaf zijn oordeel en zette abortus provocatus neer als primair een medische kwestie: ‘op dit gebied moet men toch de medicus het laatste woord en het alleenrecht geven.’ Daarom vond hij het toch vooral ook een kwestie van zijn collega van Volksgezondheid.⁶⁵¹ Met deze uitleg sloot Polak aan bij Enschedé.⁶⁵² Hij sprak zich dus niet direct uit over de grenzen van de medische indicatie. Dit kan worden gezien als een vorm van *depolitisering*, doordat hij het bepalen van de grenzen van de wet – de omschrijving van de medische indicatie – overliet aan medici en juristen. Opvallend was ook dat niemand in het parlement hierover vragen stelde aan de minister, ook geen leden van de confessionele partijen. Het is mogelijk dat Kamerleden zich nog terughoudend opstelden in het kritisch bevragen van de minister of men was zich er niet geheel van bewust dat de minister met het omarmen van Enschedé in feite een liberale wending gaf aan het vervolgingsbeleid. Polak vond verder dat in het verlengde van het artikel van Enschedé het zaak was om

⁶⁴⁶ *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C20-24.

⁶⁴⁷ Enschedé 1966, p.1349-1353.

⁶⁴⁸ Enschedé 1966, p.1349-1353.

⁶⁴⁹ *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C21.

⁶⁵⁰ *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C22.

⁶⁵¹ *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C23.

⁶⁵² Ook Outshoorn (1986, p.152-153) heeft erop gewezen dat Polak het standpunt van Enschedé onderschreef.

de nieuwe inzichten nader te bestuderen. Ook sprak hij uit te verwachten dat men in de strafvervolging rekening zou houden met de inzichten van Enschedé.⁶⁵³ Naar aanleiding van de discussie over abortus vroeg staatssecretaris van Volksgezondheid R.J.H. Kruisinga (CHU) in december 1967 de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) om haar standpunt. De artsenfederatie willigde dit verzoek in en installeerde in januari 1968 een commissie die de kwestie zou gaan bestuderen.⁶⁵⁴ Hierna was in de politiek voorlopig de rust teruggekeerd, vooral ook doordat de grootste oppositiefractie, de PvdA, nog intern verdeeld was over de noodzaak van een wetswijziging, maar dit zou niet lang duren.

13.1.1 Kamerdebat en aankondiging Commissie Abortusvraagstuk

Het kabinet achtte een wetswijziging vooralsnog niet nodig, omdat abortus binnen de medische exceptie zou vallen. Hierdoor groeide binnen de PvdA de verdeeldheid over de noodzaak van een nieuwe 'liberale' abortuswet. Huisarts en PvdA-woordvoerder volksgezondheid in de Tweede Kamer J.H. Lamberts was voorstander van een nieuwe abortuswet, terwijl arts en lid van de Eerste Kamer A. Querido (PvdA) juist waarschuwde voor de mogelijk negatieve effecten van een nieuwe wet. Hij was bevreesd dat een nieuwe wet de vrijer wordende abortuspraktijk weleens eerder zou kunnen beknotten dan verruimen.⁶⁵⁵ Voorstanders van legalisering wezen er weer op dat voor veel artsen, die abortus wensten uit te voeren, de notie van de medische exceptie niet altijd even duidelijk was. Het artikel van Enschedé en de woorden van Polak namen volgens hen de twijfel bij artsen – en ook bij veel vrouwen – niet weg en dit leidde tot de nodige rechtsonzekerheid.⁶⁵⁶ Ook zou er steeds meer aandacht komen voor de moeilijke positie van de vrouw en de gevaren van onzorgvuldig uitgevoerde abortussen. Door het uitlichten van deze sociale aspecten werd het haast onmogelijk om de kwestie buiten de politiek te houden.

Nadat er al kort over abortus was gesproken bij de begrotingsbehandeling van Justitie in januari 1969 spraken de partijen anderhalf jaar na de woorden van Polak uitgebreid over het abortusvraagstuk tijdens de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken en Volksgezondheid op 19 februari 1969.⁶⁵⁷

Opvallend bij de begrotingsbehandeling was dat Lamberts (PvdA) al zijn spreektijd besteedde aan de abortuskwestie. Hij betoogde uitgebreid waarom wetswijziging

⁶⁵³ *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C24.

⁶⁵⁴ Outshoorn 1986, p.137. De leden van de KNMG-commissie Abortusvraagstuk waren: drs. E.H. van Leeuwen; prof. dr. G.J. Kloosterman (voorzitter); prof. dr. C.J.B.J. Trimbos; dr. L. Hemmes; drs. P.J. Hallie; mr. W.B. van der Mijn (secretaris); drs. K.F. Gunning. (*Medisch Contact* 3 januari 1969, p.19-23.)

⁶⁵⁵ Outshoorn 1986, p.157.

⁶⁵⁶ Outshoorn 1986, p.153-159.

⁶⁵⁷ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1763-1792.

urgent was en gaf aan hoe een mogelijke wetswijziging eruit zou kunnen zien. Naast de rechtsonzekerheid van de arts was hij vooral getroffen door de nood waarin vrouwen konden verkeren.⁶⁵⁸ Door expliciet voor wetswijziging te pleiten en zijn hele betoog op te hangen aan de abortuskwestie agendeerde en politiseerde Lamberts de abortuskwestie. Hij maakte ermee duidelijk dat voor de PvdA-fractie de politiek in deze gewichtige kwestie leidend diende te zijn.

Terwijl de PvdA-fractie, met steun van de andere kleine linkse partijen (CPN, PSP), die ook een 'liberalisering' van de abortus nastreefden, de kwestie politiseerde, stelden de meeste fracties zich relatief terughoudend op.

E. Veder-Smit (VVD) schetste de problematische situatie van de toenmalige abortuspraktijk. Abortussen werden toegepast door onbevoegde artsen en er heerste een sfeer van geheimhouding omdat er onduidelijkheid was over de wettelijke regelingen voor zowel artsen als vrouwen. Zij stelde dat veranderingen 'dringend noodzakelijk' waren, maar zij gaf tegelijkertijd aan dat men hier 'voorzichtig' te werk moest gaan.⁶⁵⁹ Er waren volgens haar nog 'verschillende mogelijkheden' om de situatie te verbeteren: van voorlichting over de wettelijke mogelijkheden van abortus tot het voorkomen van ongewenste zwangerschappen door anticonceptie. Ook was een wetswijziging op verschillende manieren denkbaar en was het daarbij van belang om eerst de discussie in medische kring af te wachten. Een vergelijkbare positie als Veder-Smit nam M.J.J.A. Imkamp (D'66) in. Hij gaf aan dat zijn fractie tenderde naar legalisering van abortus, ook op sociale indicatie. Hij vond het gewenst dat er op korte termijn iets aan abortus werd gedaan, zeker ook omdat er sprake was van 'interpretatie-onzekerheid' ten aanzien van de medische indicatie. Daarom drong Imkamp er bij de minister van Justitie op aan om een soepel vervolgingsbeleid te voeren. Tegelijkertijd toonde hij begrip voor het feit dat de staatssecretaris eerst nog wachtte op het oordeel van de KNMG, alvorens 'definitieve stappen' te zetten.⁶⁶⁰

Wetswijziging was voor de confessionele fracties (nog) geen optie en men wenste, evenals het kabinet, de meningsvorming in medische kring eerst af te wachten. Dit gold in het bijzonder voor de kleine christelijke partijen (SGP, GPV) en de Boerenpartij. Zij waren zeer kritisch op alle pogingen tot een verruiming van de abortuspraktijk.⁶⁶¹ De 'confessionele drie' namen daarentegen een iets genuanceerder standpunt in.

A.D.W. Tilanus (CHU) erkende dat de maatschappelijke opvattingen over abortus veranderden en hij vond dat een arts daar rekening mee moest houden. Dit liet

⁶⁵⁸ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1772-1774.

⁶⁵⁹ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1763.

⁶⁶⁰ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1777.

⁶⁶¹ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1767, 1771.

onverlet dat het volgens Tilanus bij een abortus om ‘twee levende wezens’ ging, dat er bij een abortus sprake moest zijn van een ‘pathologische situatie’ en dat het argument dat ‘haar lichaam van haar zelf is’ niet opging. Daarbij vond Tilanus dat de politiek de ruimte moest bieden om de discussie binnen de KNMG te laten ‘uitkristalliseren’.⁶⁶² Daar bovenop deed Tilanus aan de bewindslieden het voorstel om – als de rapporten van onder andere de KNMG binnen waren – een commissie te installeren van artsen en juristen die zouden adviseren over het abortusvraagstuk.

Ook J.Th.M. de Vreeze (KVP) wilde niet vooruitlopen op de vraag of er een nieuwe wet moest komen.⁶⁶³ Deze vraag was voor de KVP- en ook de ARP-fractie nog niet aan de orde. De ARP-fractie vond dat in eerste instantie er meer gedaan moest worden aan ‘preventieve zorg’. Dit standpunt vatte J. Van Leeuwen (ARP) samen als, ‘voorkomen is beter dan genezen’. Een nieuwe wet zou immers aan de ‘mentale en sociale achtergronden’ van de ‘crisisituatie’ waarin een zwangere vrouw kon verkeren niets veranderen. Daarbij was volgens haar abortus alleen gerechtvaardigd ‘bij een botsing van plichten ten aanzien van de ongeboren vrucht en de moeder’. Dit standpunt bood volgens van Van Leeuwen ‘de noodzakelijke ruimte, maar tevens ook de begrenzing [...] voor een juiste ontwikkeling van de medische ethiek in dezen’.⁶⁶⁴

Staatssecretaris Kruisinga reageerde welwillend op het voorstel van Tilanus tot het instellen van een ‘gemengde commissie van juristen en medici’ ter bestudering van het abortusvraagstuk. Hij was bereid hiertoe over te gaan nadat het advies van de KNMG binnen was. Er volgde nog enige discussie over de vraag of het een commissie van en samengesteld door de Gezondheidsraad moest worden of een rechtstreeks door de staatssecretaris samengestelde commissie. Kruisinga gaf aan over het punt van de commissie met de minister in overleg te treden.⁶⁶⁵

13.1.2 Initiatiefwetsvoorstel Lamberts-Roethof

Illustratief voor het veranderde politieke klimaat eind jaren zestig waren de zeer kritische reacties op het abortusstandpunt van de KNMG en het instellen van de staatscommissie. Op 9 juli 1969 kwam de artsenvereniging in een interim-rapport met voorlopige richtlijnen voor abortus op medische indicatie. Op basis van discussies in de afdelingen concludeerde het hoofdbestuur van de KNMG dat artsen over het algemeen abortus niet langer afwezen en dat zij abortus onder bepaalde omstandigheden toelaatbaar achtten. Uiteindelijk kwamen zij uit op een ‘nee, tenzij-standpunt’. Abortus op eugenetische of sociale indicatie vond men onaanvaardbaar en abortus was alleen toegestaan bij een ernstige bedreiging van de lichamelijke of geestelijke

⁶⁶² *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1775.

⁶⁶³ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1780-1781.

⁶⁶⁴ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1766-1767.

⁶⁶⁵ *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1785-1786, 1791.

gezondheid van de vrouw. Het standpunt was een verruiming van de oorspronkelijke bedoeling van de abortuswetgeving. Desondanks was men er in progressieve kring van overtuigd dat – mede door de toonzetting – de artsenstand een inperking van de snel vrijer wordende abortuspraktijk nastreefde.⁶⁶⁶ Dit was meer vrees dan werkelijkheid. Uit de discussies met de afdelingen bleek namelijk ook een grote pluriformiteit aan meningen. Daaruit concludeerde de KNMG dat het onwenselijk was om stringente richtlijnen omtrent medische indicaties van bovenaf op te leggen. Het vaststellen van de medische indicaties moest aan de eigen verantwoordelijkheid van de arts worden overgelaten. Uiterste zorgvuldigheid was daarbij gewenst en duidelijke procedureregels waren daarvoor noodzakelijk, maar tegelijkertijd lieten de artsen een duidelijke normstelling los. Wetswijziging vond men vooralsnog niet noodzakelijk, omdat de bestaande wettelijke kaders de ruimte boden voor een evolutie rondom abortus.⁶⁶⁷

In het abortusdebat poogde de KNMG een genuanceerde middenpositie in te nemen. Als niet-zuilgebonden beroepsorganisatie moest het rekening houden met een pluriformiteit aan opvattingen. Artsen met verschillende levensbeschouwelijke achtergronden waren immers lid, zowel uitgesproken voorstanders als felle tegenstanders van abortus.⁶⁶⁸ Desalniettemin stuitte de positie van de KNMG op bijzonder veel weerstand vanuit met name progressieve kring. PvdA-Kamerlid Lamberts noemde het rapport een ‘paternalistisch, autoritair en moraliserend schrijven’.⁶⁶⁹ De nieuwe abortusrichtlijnen van de KNMG werden op 13 september 1969 vastgesteld en waren in hun ‘toonzetting’ en ‘praktische uitwerking’ tamelijk restrictief. De nieuwe richtlijnen versterkten daardoor bij de progressieve partijen de vrees dat de artsen niet uit zichzelf tot de gewenste verruiming van de abortuspraktijk zouden komen.⁶⁷⁰ Dit leidde ertoe dat de voorstanders van een wetswijziging bij de PvdA de overhand kregen en er een andere politieke koers zou worden ingezet. De veranderde strategie van de PvdA-fractie was mede het gevolg van de groeiende invloed van allerlei organisaties die zich sterk maakten voor een liberalere abortuspraktijk. Het waren vooral het Vrouwencontact in de PvdA (de latere ‘Rooie vrouwen in de PvdA’), de Man-Vrouw-Maatschappij (MVM) en de NVSH die bij de PvdA-fractie aandrongen op wetswijziging. Daarbij hadden zij een goede ingang bij de PvdA-fractie in de persoon van Singer-Dekker die samen met Lamberts woordvoerder was op dit dossier.⁶⁷¹

Na de publicatie van het KNMG-rapport had het kabinet op 21 januari 1970 een staatscommissie ingesteld die moest adviseren over de eventuele wijziging van

⁶⁶⁶ De Bruijn 1979, p.195-196.

⁶⁶⁷ Outshoorn 1986, p.141-142; De Bruijn 1979, p.195-196.

⁶⁶⁸ Outshoorn 1986, p.141-142.

⁶⁶⁹ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945.

⁶⁷⁰ De Bruijn 1979, p.195-197.

⁶⁷¹ De Bruijn 1979, p.196-197; Outshoorn 1986, p.143-144.

de abortuswetgeving. Voorzitter van de Commissie Abortusvraagstuk werd de gynaecoloog prof. dr. J.G. Kloosterman.⁶⁷² Geheel in de traditie van de pacificatiepolitiek betrof het een breed samengestelde commissie waarin de belangrijkste levensbeschouwelijke groeperingen waren vertegenwoordigd en ook nog eens voor meer dan de helft uit vrouwen bestond.⁶⁷³ Al snel werd echter duidelijk dat voor een substantieel deel van het parlement het station van het geleidelijk smeden van politieke compromissen reeds was gepasseerd. De progressieve partijen in de Tweede Kamer waren zeer kritisch over het instellen van de staatscommissie.⁶⁷⁴ Zo sprak Lamberts (PvdA) van een 'vertragingscommissie' en over een passieve houding van het kabinet. Voor de PvdA was het nu overduidelijk dat de abortusproblematiek nog nijpender was geworden dan zij een jaar geleden dacht.⁶⁷⁵ Uit nieuwe opiniepeilingen bleek volgens hen bovendien dat vrijwel alle vrouwen voorstander waren van abortus en dat een groot deel van de artsen ontevreden was over de mogelijkheden van hulpverlening bij abortus.⁶⁷⁶ De oplossing van de abortusproblematiek kon geen verder uitstel lijden en alleen van een legalisering kon volgens de sociaaldemocraten enig heil worden verwacht. Daarop liet Lamberts alle gebruikelijke terughoudendheid varen en zette de besluitvorming op scherp door een ultimatum te stellen. Hij verwachtte van de staatssecretaris binnen drie maanden een wetsvoorstel of hij zou zelf met een wetsontwerp ter legalisering van abortus komen.⁶⁷⁷

De gestelde termijn verstreek zonder dat het kabinet met een reactie kwam. Hierop dienden op 25 juni 1970 Lamberts en het nieuwe PvdA-Kamerlid en jurist H.J. Roethof het initiatiefwetsvoorstel Wijziging strafbepalingen zwangerschapsverstoring in.⁶⁷⁸ De grondgedachte van het wetsvoorstel was dat de arts buiten het strafrecht moest blijven en alleen de onbevoegde strafbaar zou zijn. Een viertal doelen had het wetsvoorstel: het terugdringen van het aantal illegale abortussen, het waarborgen van de volksgezondheid, het opheffen van de rechtsonzekerheid en het scheppen van een grotere ruimte voor de beleving van de persoonlijke verantwoordelijkheid van de

⁶⁷² De leden van de commissie waren: prof. dr. G.J. Kloosterman (voorzitter); mevr. mr. E. Veder-Smit (vicevoorzitter); prof. mr. A.A.M. van Agt; mevr. dr. F.T. Diemer-Lindeboom; mej. mr. A.A.L. Minkenhof; mej. drs. C.L. Overweel; mej. dr. H.Th.C.Th. Peters; prof. dr. A. Querido; mevr. mr. M. Rood-de Boer; mevr. J.H. Severijnen-Cals; prof. dr. A. Sikkel; prof. dr. C.P. Sporken. (*Kamerstukken II 11.321, 2, p.15* (bijlage 1).)

⁶⁷³ Outshoorn 1986, p.158.

⁶⁷⁴ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945.

⁶⁷⁵ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945.

⁶⁷⁶ In de Tweede Kamer wees Lamberts op een enquête van Vrouwenbelangen waaruit bleek dat 97% van de vrouwen abortus principieel toegestaan achtte en 59% de vrouw het beschikkingsrecht toekende. Ook wees hij op een onderzoek onder Amsterdamse artsen waarin 66% ontevreden was over de hulpverlening bij abortus provocatus, en dat 78% abortus ook toelaatbaar vond op psychosociale indicaties. (*Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945-1946.)

⁶⁷⁷ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945-1946.

⁶⁷⁸ *Kamerstukken II* 1969-70, 10.719, 2.

vrouw en arts door het wegnemen van wettelijke belemmeringen.⁶⁷⁹ Abortus bleef in het wetsvoorstel een medische ingreep. Formeel was daarmee niet sprake van het adagium ‘baas in eigen buik’, zoals veel feministen dat voorstonden, maar de medische indicatie werd dermate ruim opgevat dat naast de lichamelijke en geestelijke, ook de sociale indicatie eronder zou vallen.⁶⁸⁰ Met het wetsvoorstel polariseerden Lamberts en Roethof de kwestie. Dit deden ze onder meer door het vraagstuk te benaderen als slechts een reguliere medische ingreep die niet onder het strafrecht viel en niet was omkleed met de gebruikelijke biologische, politiek-filosofische en/of theologische uiteenzettingen over de waarde van het beginnende leven en over de rol van de staat.⁶⁸¹

Verder ging het wetsvoorstel in tegen het proces van consensusvorming dat het kabinet-De Jong (1967–1971) had geïnitieerd. Door de ongeschreven *regering regeert*-regel te betwisten poogde de PvdA het primaat van de politieke besluitvorming van het kabinet naar het parlement te trekken. Daar was in beginsel een meerderheid voor een liberalere abortuspraktijk, maar nog niet noodzakelijkerwijs ook voor nieuwe wetgeving. De parlementaire behandeling werd door de initiatiefwet bovendien niet langer het sluitstuk van de besluitvorming, maar het werd de openingszet in de politieke strijd over abortus.

De ongekend felle kritiek op het rapport van de KNMG, de installatie van de Commissie Abortusvraagstuk en de reactie van de PvdA om een eigen wetsvoorstel in te dienen zouden een lange periode van sociale en politieke polarisatie rondom abortus inluiden. Pogingen om deze gevoelige kwestie op consensuele wijze te beslechten smoorden in de oplopende polarisatie.

13.1.3 Abortusvrijheid en de toenemende politieke en sociale polarisatie

De initiatiefwet van Lamberts en Roethof zou niet de doorbraak naar een vrijere abortuspraktijk zijn. De oprichting van abortusklinieken en de nieuwe richtlijnen van de KNMG zouden daarvoor beslissend zijn. Belangrijk in dezen was dat steeds meer artsen bereid waren om een abortus uit te voeren, met als gevolg dat abortusverzoeken in toenemende mate aan artsen werden gericht.⁶⁸² In eerste instantie werden, om aan

⁶⁷⁹ *Kamerstukken II* 1969-70, 10.719, 3, p.3.

⁶⁸⁰ *Kamerstukken II* 1969-70, 10.719, 3, p.4.

⁶⁸¹ Het wetsvoorstel had een relatief kort memorie van toelichting. De reductie van de abortusthematiek tot een ‘technische’ kwestie had allerminst een *depolitiserings* tot gevolg. Het leidde eerder tot een verdere polarisering. De thematiek was voor velen, met name de confessionele partijen, immers een politiek-theologische kwestie bij uitstek. Outshoorn wijst erop dat zowel Lamberts en Roethof als Stimezo en de vrouwengroepen vanuit strategisch oogpunt en het besef dat er een onoverbrugbare kloof is tussen de standpunten het debat niet in ‘de termen van de tegenstander’ wensten te voeren. (Outshoorn 1986, p.172.)

⁶⁸² Een goed voorbeeld hiervan is de arts Kloosterman die in een interview op de tv verklaarde dat abortus niet strafbaar was en de volgende dag werd geconfronteerd met een wachtkamer vol zwangere vrouwen en daarop besloot om een abortusteam op te richten om aan de vraag te voldoen. (Treffers 2006, p.570-571.)

de vraag te voldoen, speciale abortusteams in ziekenhuizen opgericht. Echter, de vraag naar een medisch verantwoorde abortus bleek groter dan het aanbod. De in de zomer van 1969 opgerichte Stichting Medisch Verantwoorde Zwangerschapsonderbreking (Stimezo) pakte dit probleem op. Stimezo had als doel om binnen de grenzen van de wet mogelijkheden te bieden voor een verantwoorde zwangerschapsonderbreking.⁶⁸³ Om aan de groeiende vraag tegemoet te komen werden los van ziekenhuizen verschillende abortusklinieken opgericht. De oprichting van abortusklinieken kreeg steun van de PvdA, D'66, PPR en de PSP. Ook verschillende feministische organisaties als de Dolle Mina's en de Man Vrouw Maatschappij (MVM) steunden het initiatief. In februari 1971 werd de eerste kliniek in Arnhem opgericht, waarna spoedig andere klinieken verspreid over het land volgden.⁶⁸⁴

Binnen de bestaande wettelijke kaders uit 1911 kon de oprichting van abortusteams in ziekenhuizen en abortusklinieken alleen plaatsvinden doordat de artsen verenigd in de KNMG de eigen richtlijnen omtrent abortus steeds verruimden. In dezen is er wel gewezen op de neiging bij artsen om de wetgeving altijd liberaler uit te leggen dan oorspronkelijk door wetgever was bedoeld.⁶⁸⁵ De abortusrichtlijnen van de KNMG uit 1969 waren al een duidelijke verruiming, maar de toon was nog enigszins terughoudend doordat de artsen een beperktere uitleg van de medische indicatie hanteerden. Met de richtlijnen van 1971 onderschreef de KNMG een veel ruimere uitleg van medische indicatie die tevens aansloot bij de verruimde definitie van gezondheid van de Wereldgezondheidsorganisatie waardoor nu ook de sociale indicatie voor de medische abortus gold.⁶⁸⁶

De oprichting van de abortusklinieken en de nieuwe verruimde richtlijnen van de KNMG stelden de politiek voor een voldongen feit. Abortus was nu in vrijwel het hele land op aanvraag verkrijgbaar. Nederland werd hierdoor een interessante bestemming voor 'abortustoerisme', terwijl in de jaren daarvoor veel Nederlandse vrouwen voor een abortus naar het buitenland gingen.⁶⁸⁷ Justitieel optreden tegen deze ontwikkelingen was haast onmogelijk doordat het Openbaar Ministerie en het Staatstoezicht op de Volksgezondheid hun vervolgingsbeleid baseerden op de KNMG-richtlijnen.⁶⁸⁸

Overduidelijk zetten in die jaren de voorstanders van liberalisering de toon in het debat. Abortus was in enkele jaren tijd een grote politieke en maatschappelijke

⁶⁸³ Tak 1999, p.369.

⁶⁸⁴ De Bruijn 1979, p.200-201.

⁶⁸⁵ Tak 1999, p.369.

⁶⁸⁶ De Bruijn 1979, p.201-202.

⁶⁸⁷ De Bruijn 1979, p.201.

⁶⁸⁸ Minister van Justitie Van Agt schetste de grenzen van een mogelijk justitieel optreden in een persoonlijke brief aan bisschop J. Gijsen van Roermond die kritiek had op de minister en het vervolgingsbeleid. (Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.138-139.)

kwestie geworden en niet-zuigelbonden actiegroepen als de NVSH, de MVM en de Dolle Mina's domineerden het debat. Dit betekende geenszins dat er in de samenleving geen verzet was tegen liberalisering. Met de snel vrijer wordende abortuspraktijk kon een conservatieve tegenreactie niet uitblijven. Kerken en de christelijke partijen roerden zich al langer.⁶⁸⁹ Echter, pas vanaf de zomer van 1971 organiseerde 'het verzet' zich en ontstond er een *pro-life* front van maatschappelijke organisaties. Ook een groep artsen keerde zich tegen het liberale standpunt van de KNMG en richtte in 1972 het Nederlands Artsenverbond (NVA) op. Hoewel deze organisatie formeel niet religieus was, bestond de NVA voornamelijk uit orthodoxe christenen. Een massabeweging zou het niet worden. Die rol zou de Vereniging voor de Bescherming van het Ongeboren Kind (VBOK) oppakken en vanuit rooms-katholieke hoek kwam pater J. Koopman met de Stichting Recht Zonder Onderscheid (Stirezo), een ludieke verwijzing naar de overkoepelende organisatie van abortusklinieken Stimezo. Het *pro-life* front zou uitgroeien tot één van de grootse sociale bewegingen in de jaren zeventig.⁶⁹⁰

In politiek en samenleving werden de tegenstellingen op het abortusvraagstuk steeds scherper en duidelijker. Tekenend daarvoor was dat de Commissie Abortusvraagstuk in maart 1971 met een verdeeld interim-rapport kwam.⁶⁹¹ Deze verdeeldheid was mede het gevolg van de brede samenstelling van de commissie, maar het gaf tevens aan hoe lastig het was om consensus te smeden bij zo'n principiële kwestie.

Voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen van april 1971 kwamen de verschillende posities van de politieke partijen nadrukkelijk naar voren. In de campagne was abortus een belangrijk thema geworden. De politiek was daarbij in vieren verdeeld. De progressieve partijen (PvdA, D'66, CPN, PSP en PPR) waren voor legalisering van abortus met daarbij de nadruk op het beslissingsrecht van de vrouw. De VVD had een vergelijkbaar standpunt, maar de liberalen vonden het vooral een gewetenskwestie waar de overheid zich buiten diende te houden en wenste voorlopig om coalitiepolitieke redenen niet het wetsvoorstel vanuit het parlement te steunen.

⁶⁸⁹ De Nederlandse bisschoppen kwamen in februari 1971 met een brief waarin zij het standpunt van de Rooms-Katholieke Kerk herhaalden en zich nadrukkelijk keerden tegen de abortus provocatus. Niemand had het recht om over het ongeboren of geboren leven te beschikken. Wel toonden ze begrip voor de nood waarin vrouwen zich konden bevinden en lieten enige ruimte over voor een persoonlijke gewetensbeslissing in een situatie waarin de menselijke toekomst van het ene leven tegenover het andere leven stond. Ook de Generale Synode van de Nederlandse Hervormde Kerk boog zich over het abortusvraagstuk. In juni 1971 stuitte een tamelijk liberaal rapport van de Raad voor Kerk en Gezin op bijzonder veel kritiek. (De Bruijn 1979, p.204-206.)

⁶⁹⁰ In 1974 verbonden verschillende anti-abortus groepen zoals de Vereniging voor de Bescherming van het Ongeboren Kind (VBOK) en de Stichting Recht Zonder Onderscheid (Stirezo) zich in het Comité Red het Ongeboren Kind (CROK). Het comité organiseerde een nationale petitie tegen de legalisatie van abortus. In totaal wist het 700.000 handtekeningen op te halen en hield men op 31 maart 1976 een grote optocht in Den Haag om daarna de petitie aan de politiek aan te bieden. De petitie zou een van de grootste in de parlementaire geschiedenis worden. (Bekedam 2012.)

⁶⁹¹ *Kamerstukken II 1971/72*, 11.321, 2 (Interimrapport Commissie Abortusvraagstuk).

De confessionele drie (KVP, ARP en CHU) realiseerden zich steeds meer dat met de 'wildgroei' aan abortusklinieken wetswijziging onvermijdelijk was geworden en dat de politieke strijd hierover zou gaan. Enige liberalisering en aanpassing van de wetgeving aan de praktijk was voor hen acceptabel, maar abortus was alleen toegestaan als de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de vrouw ernstig gevaar liep.⁶⁹² Daarmee waren zij in feite voorstander van een hernieuwde normstelling in een nieuwe abortuswet die daarmee grenzen zou stellen aan de liberale abortuspraktijk. Klein rechts (Boerenpartij, SGP, GPV) daarentegen bleef abortus onder bijna alle omstandigheden afwijzen. Alleen als de vrouw in levensgevaar was, achtten de partijen abortus toelaatbaar. Zij vonden daarom dat de staat onverkort de oude uitleg van de wet moest handhaven.

13.1.4 Abortus in het regeerakkoord

Ontwikkelingen in politiek en samenleving zouden de werkzaamheden van de commissie-Kloosterman inhalen. De belangrijkste taak van de commissie was om over eventuele wetswijziging te adviseren. Het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA liep vooruit op het advies en doorkruiste daarmee al vroeg de consensusvorming in de commissie. Daarbij ontstond met de oprichting van de abortusklinieken en de nieuwe richtlijnen van de KNMG een situatie van feitelijke abortusvrijheid. Dit had als gevolg dat niet alleen voorstanders, maar ook veel tegenstanders van een vergaande liberalisering voor een nieuwe abortuswet waren. Met het aantreden van het kabinet-Biesheuvel (KVP, ARP, CHU, VVD en DS'70) in juli 1971 werd duidelijk dat het kabinet met een eigen wetsvoorstel zou komen en daarop vooruitlopend besloot het kabinet de Commissie Abortusvraagstuk in oktober 1971 te ontbinden.⁶⁹³

Het regeerakkoord van het kabinet-Biesheuvel bevatte een abortusparagraaf die duidelijk was gekleurd door de confessionele partijen. Abortus door onbevoegden bleef strafbaar en een abortus door een arts was alleen toegestaan indien de voortzetting van de zwangerschap een ernstige bedreiging vormde voor het lichamelijke en geestelijke welzijn van de vrouw. Aan de beslissing om tot een abortus over te gaan diende tevens het advies van een multidisciplinair team ten grondslag te liggen. Dit team moest de toenemende beschermwaardigheid van het leven van de vrucht afwegen tegen ernstige bedreiging van het geestelijk en lichamelijk welzijn van de vrouw. Daarbij kwam dat de behandeling alleen mocht plaatsvinden in een erkend ziekenhuis.⁶⁹⁴

Indien de kabinetsplannen doorgang zouden vinden, zou het een drastische inperking van de gegroeide abortusvrijheid betekenen. Abortusklinieken zouden moeten sluiten en door vooral de strengere indicatiestelling zouden minder vrou-

⁶⁹² Outshoorn 1986, p.187-188.

⁶⁹³ Outshoorn 1986, p.193.

⁶⁹⁴ *Kamerstukken II 1971/72*, 11.357, 3 (bijlagen eindrapport informatiewerkzaamheden), p.28.

wen in aanmerking komen voor een abortus. De katholieke ministers L.B.J. Stuijt op Volksgezondheid en Milieuhygiëne en zijn jongere collega A.A.M. van Agt op Justitie kregen de taak om een wetsvoorstel op te stellen. Dit was geen sinecure. De bewindslieden stonden namelijk onder grote druk van allerlei maatschappelijke organisaties. Progressieve organisaties als Stimezo, NVSH, Dolle Mina's en ook de vrouwenorganisatie van de VVD drongen er bij DS'70 en vooral de VVD op aan om niet genoeg te nemen met een beperkte legalisering. Deze organisaties hoopten dat de VVD-fractie steun zou geven aan het initiatiefwetsvoorstel Lamberts-Roethof. Mede om coalitiepolitieke redenen onthielden de liberalen echter voorlopig hun steun. Tegelijkertijd wendden de *pro-life* groepen en de kerken zich tot de christendemocraten om juist legalisering tegen te houden. Daarbij liet de KVP-fractievoorzitter Andriessen doorschemeren dat voor zijn fractie het wetsontwerp veel te ver ging.⁶⁹⁵ In juni 1972 dienden de ministers een wetsvoorstel in dat op hoofdlijnen de abortusparagraaf uit het regeerakkoord volgde.⁶⁹⁶ Of het voorstel ook kans had om wet te worden, zou voor altijd de vraag blijven, omdat na de val van het kabinet-Biesheuvel over een sociaaleconomische kwestie in juli 1972 de behandeling van het voorstel niet werd voortgezet.

13.2 Impasses, crises en initiatiefwetten

Met de doorzettende secularisering en de ontzuiling was de electorale positie van de christendemocratische partijen onder druk komen te staan. De KVP en de CHU verloren bij de Tweede Kamerverkiezingen in november 1972 opnieuw veel zetels en alleen de ARP wist zich electoraal nog enigszins te handhaven. Tegenover hen stond een zelfbewuste en assertieve Partij van de Arbeid die het spel om de macht hard speelde. Op basis van de zogenaamde polarisatiestrategie poogde de PvdA samen met de PPR en D'66 de electorale positie van het confessionele midden te verzwakken. Links stuurde daarom bij de verkiezingen van 1971 aan op een tweedeling van de Nederlandse politiek in een progressief en een conservatief blok. Om de blokvorming kracht bij te zetten presenteerden ze een schaduwkabinet naar Brits model en kwamen de drie in 1972 met een gezamenlijk verkiezingsprogramma *Keerpunt '72*, dat de grondslag moest worden van elke regering waaraan men zou deelnemen.⁶⁹⁷ De kiezer moest vooraf een duidelijke keuze worden voorgelegd. Van concessies na de verkiezingen zou geen sprake meer mogen zijn. Daarbij was de teneur dat de christendemocraten moesten kiezen voor het progressieve of conservatieve blok, waarmee impliciet het bestaansrecht van de christendemocraten werd onzegd.⁶⁹⁸

⁶⁹⁵ Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.137.

⁶⁹⁶ *Kamerstukken II* 1971/72, 11.890, 3.

⁶⁹⁷ Wielenga 2011, p.258.; Woltjer 1992, p.404.

⁶⁹⁸ Van Thijn 1967, p.54-73.

13.2.1 Kabinetsformatie 1972–73 en het arrangement Burger

Een louter progressieve meerderheid bleef na de verkiezingen uit en formateur M. Ruppert (ARP) concludeerde tevens al snel dat ook een centrumrechtse coalitie van christendemocraten en liberalen alleen al vanwege de interne verdeeldheid bij vooral de KVP geen optie was. Deze situatie dwong de progressieve drie en de confessionele drie tot onderhandelingen. Naast een gebruikelijke coalitieregering bestaande uit partijen die gezamenlijk een parlementaire meerderheid hebben, werd een aantal opties genoemd, waaronder een progressief kabinet met bewindslieden uit confessionele kring die het vertrouwen hadden van hun eigen partijen. PvdA-fractievoorzitter Den Uyl was hiertoe bereid, maar alleen als *Keerpunt* '72 regeringsprogram werd.⁶⁹⁹ Om een dergelijk kabinet te formeren werd een nieuwe formateur in de persoon van J.A.W. Burger (PvdA) aangewezen.⁷⁰⁰

In het vervolg van de formatie wisten de progressieve drie de christendemocraten, die midden in een moeizaam eenwordingsproces zaten, tegen elkaar uit te spelen en een dominante positie in het nieuwe kabinet te verkrijgen. Hun doel was om een progressief kabinet met *Keerpunt* '72 als uitgangspunt voor het regeerakkoord te formeren dat eventueel ook zou kunnen steunen op de christendemocratische fracties, maar dan zonder de gebruikelijke evenredige verdeling van ministers en staatssecretarissen. Deze houding stuitte op verzet bij de confessionele fracties die alleen op voet van gelijkheid wensten samen te werken.⁷⁰¹ De formatie dreigde dan ook vast te lopen en daarop besloot formateur Burger buiten hun partij en fractie om de 'progressieve' antirevolutionairen J. Boersma en W.F. de Gaay Fortman over te halen om plaats te nemen in het kabinet.⁷⁰²

Met deze zogenaamde 'inbraak' bij de ARP trok Burger de formatie weer vlot en daarbij wist hij de confessionele gelederen te doorbreken en zette hij de formatie voort zonder de CHU. Ondanks het ongenoegen over de handelswijze van Burger groeide binnen vooral de intern verdeelde ARP en KVP de bereidheid om het kabinet te gedogen. De eerste formatiepoging van Burger zou echter nog vastlopen op programmatische tegenstellingen, maar desalniettemin had hij wel de KVP-fractievoorzitter Andriessen bereid gekregen om naast de twee antirevolutionaire ministers vier ministers van KVP-huize te leveren in een 'extraparlamenteair kabinet'. Het bleef echter nog maar de vraag of binnen deze constructie de gedogende fracties van de KVP, de ARP en in mindere mate – om verschillende redenen – ook de CHU en de PPR⁷⁰³ het kabinet 'zakelijk' zouden beoordelen. Een extra informa-

⁶⁹⁹ Maas 1982, p.331.

⁷⁰⁰ Maas 1982, p.326-332.

⁷⁰¹ Maas 1982, p.337.

⁷⁰² Maas 1982, p.339-341.

⁷⁰³ PPR-fractievoorzitter B. de Gaay Fortman zag voor zijn partij binnen het kabinet-Den Uyl een horzelfunctie weggelegd en schiep daardoor tijdens de formatie enige afstand tot de andere pro-

tieronde zou volgen om te achterhalen of er bij deze fracties voldoende draagvlak was.⁷⁰⁴

Minister van Justitie Van Agt (KVP) en het lid van de Eerste Kamer W. Albeda (ARP) namen deze taak op zich. In een nieuwe consultatieronde wisten zij, in nauw overleg met Ruppert en Burger, een aantal obstakels weg te nemen. Zo werd duidelijk dat de CHU-fractie, mede om de verdeling van de kabinetsposten, het kabinet niet zou steunen.⁷⁰⁵ Bepalender was dat het kabinetsbeleid niet langer alleen zou rusten op *Keerpunt* '72 en dat het confessionele programma *Schets van Beleid* ook grondslag van het regeerakkoord zou worden.⁷⁰⁶ Verder sprak men af dat de te benoemen bewindslieden eerst nog in een speciaal pre-constituerend beraad overeenstemming moesten vinden over het regeerprogramma. Deze afspraken zouden de basis vormen voor het voortzetten van de formatie onder leiding van de formateurs Burger en Ruppert die een 'werkdocument' zouden opstellen voor het pre-constituerend beraad.⁷⁰⁷

Deze constructie impliceerde dat de politieke verschillen tussen de programma's nog deels op kabinetsniveau moesten worden uitonderhandeld. Tijdens het pre-constituerend beraad zou dit deels al gebeuren, maar niet voor alle punten zou dit gelden. Tijdens de formatie had Burger reeds de belangrijkste knelpunten opgesomd en gewezen op mogelijke uitwegen. Daaruit bleek dat de programmatische geschilpunten volgens Burger niet zo groot waren dat een 'aanvaardbare *modus vivendi*' tussen christendemocraten en de progressieve drie onmogelijk was.⁷⁰⁸ Voor één kwestie had hij interessant genoeg een andere route gekozen, het betrof het vraagstuk van de abortus provocatus.

Burger was tijdens de formatie al snel tot de conclusie gekomen dat het niet aanneemelijk was dat de principiële tegenstellingen op het abortusvraagstuk te overbruggen waren.⁷⁰⁹ De progressieve drie hadden namelijk de initiatiefwet van Lamberts en Roethof, die op veel kritiek uit confessionele kring stuitte, integraal overgenomen in *Keerpunt* '72.⁷¹⁰ Om uit de dreigende impasse te komen, kwam Burger met een voorstel, 'een arrangement', over de te volgen procedure, waarbij hij creatief gebruik

gressieve fracties, een houding overigens die door formateur Burger in de onderhandelingen feitelijk werd genegeerd. (Maas 1982, p.324, 343.)

⁷⁰⁴ Maas 1982, p.345-347.

⁷⁰⁵ Tijdens de formatie was de voorgestelde verhouding van bewindslieden tussen progressief en christendemocratisch in het kabinet 10:6, terwijl de verhouding in het parlement 7:6 was. Uiteindelijk werd de verhouding in het kabinet-Den Uyl 10:7. (Maas 1982, p.3.)

⁷⁰⁶ *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2.

⁷⁰⁷ *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2, p.5-6.

⁷⁰⁸ *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2, p.41-45.

⁷⁰⁹ *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2, p.41.

⁷¹⁰ *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2, p.9.

maakte van het initiatiefrecht. De fracties van de KVP en de ARP zouden met een gezamenlijk wetsvoorstel komen dat de Tweede Kamer vervolgens gelijktijdig met het initiatiefwetsvoorstel-Lamberts-Roethof zou behandelen. Het wetsvoorstel Stuijt-Van Agt uit het kabinet-Biesheuvel om de vrijer wordende abortuspraktijk weer aan te scherpen zou worden ingetrokken en het kabinet zou niet met een eigen wetsvoorstel komen.⁷¹¹ Met deze procedureafspraken werd de besluitvorming over een nieuwe abortuswetgeving overgelaten aan het parlement. Een omkering van de politieke besluitvorming zoals deze gebruikelijk was ten tijde van de pacificatiepolitiek volgde. Destijds vormde volgens Lijphart de parlementaire behandeling nog het slotstuk van een veelal moeizaam proces van consensusvorming.⁷¹² Bij de abortuskwestie zou daarentegen de parlementaire behandeling juist één van de openingszetten vormen.

Tijdens de formatie werd evenwel nagelaten om precieze afspraken te maken over de termijn waarop de KVP en ARP hun voorstel moesten indienen en over het vervolgingsbeleid. Wel noteerde Burger dat het weigeren van het contraseign aan een door het parlement aangenomen initiatiefwet volstrekt verwerpelijk was en een aantasting van de rechten van het parlement.⁷¹³ Het ‘arrangement van Burger’ was een poging om voorlopig rust te creëren aan het abortusfront. De rust zou echter van korte duur zijn. Tussen de installatie van het kabinet-Den Uyl in mei 1973 en de uiteindelijke behandeling van de initiatiefwetten in september 1976 zou de politieke spanning rond de abortuskwestie weer geregeld hoog oplopen.

13.2.2 Polarisatie om het vervolgingsbeleid

Terwijl het arrangement het initiatief bij de fracties in de Tweede Kamer neerlegde groeide op de golven van een bredere conservatieve tegenreactie in de boezem van het kabinet het politieke verzet tegen de vrijer wordende abortuspraktijk. Van Agt had als minister van Justitie in het kabinet-Biesheuvel de alsmaar vrijer wordende abortuspraktijk al met zorg gadegeslagen. Het terughoudende vervolgingsbeleid van zijn liberale voorganger Polak had hij weliswaar voortgezet, maar hij hoopte dat een nieuwe wet de liberale praktijk zou normeren en inperken. Door de voortijdige val van het kabinet-Biesheuvel liep dat anders. De overtuiging rees bij Van Agt dat de wetshandhaving faalde.⁷¹⁴ Daarbij groeide de kritiek vanuit conservatieve hoek op het abortusbeleid en het ‘lakse’ justitiële optreden.⁷¹⁵ Van Agt hield die critici

⁷¹¹ *Kamerstukken II 1972/73*, 12.383, 2, p.41, 45.

⁷¹² Lijphart 1968/2007, p.116-131.

⁷¹³ *Kamerstukken II 1972/73* 12.383, 2, p.41, 45.

⁷¹⁴ De Bruijn 1979, p.212-213; Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.136-137.

⁷¹⁵ Zie Outshoorn *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984* (1986, p.204-208) voor een overzicht van ‘conservatieve en confessionele’ reacties uit het anti-abortusfront.

voor dat er geen sprake was van onwil, maar van onmacht. Justitieel optreden was bijzonder moeilijk doordat het lastig te achterhalen was of een arts daadwerkelijk een abortus had uitgevoerd en indien dat wel bewezen was, zou strafvervolgning door de ruimere definitie van de medische indicatie in vrijwel alle gevallen vruchteloos zijn.⁷¹⁶ Ondanks de op papier zeer restrictieve abortuswetgeving uit 1911 was strafvervolgning dus welhaast onmogelijk. Alleen als een abortus overduidelijk niet onder de ‘regelen der geneeskunst’ viel of nadrukkelijk afweek van de gegroeide praktijk was strafvervolgning mogelijk nog succesvol.⁷¹⁷

Door het arrangement van Burger werd het parlement leidend in de besluitvorming. Dit zette de deur open voor de liberalisering van de abortuswetgeving langs de lijnen van het initiatiefwetsvoorstel Lamberts-Roethof. Dit was zeker het geval indien de liberalen en sociaaldemocraten hun krachten zouden gaan bundelen. Een compromis met christendemocraten werd dan niet langer nagestreefd, met als gevolg dat indien de tegenstanders van abortus nog beperkende elementen in een nieuwe wetgeving wilden aanbrengen, het dan voor hen dan zaak was om de besluitvorming weer naar het kabinetsniveau te trekken om zo een compromis af te kunnen dwingen.

13.2.3 Eerste Bloemenhove-affaire

Eind 1973 kreeg justitie bericht van de inspecteur voor de volksgezondheid dat in de Bloemenhovekliniek in Heemstede abortussen werden uitgevoerd bij vrouwen die al achttien tot twintig weken zwanger waren, zogenaamde tweede trimester abortussen. Dit week af van de gangbare praktijk. Late abortussen vonden alleen in ziekenhuizen plaats en niet in abortusklinieken. De hoofdinspecteur van Volksgezondheid en de secretaris-generaal van Justitie adviseerden vervolgens minister van Justitie Van Agt om het Openbaar Ministerie in te schakelen.⁷¹⁸ In juni 1974 maande het Openbaar Ministerie de Bloemenhovekliniek te stoppen met haar activiteiten. Op 17 oktober 1974 volgde een tweede verzoek. De kliniek kreeg een week de tijd, bij weigering zou inbeslagname volgen.⁷¹⁹

In de daaropvolgende ministerraad op 18 oktober deelde Van Agt tot grote onvrede van de progressieve ministers mee dat het Openbaar Ministerie strafvervolgning overwoog. De discussie in de ministerraad spitste zich toe op de vraag of dit een wij-

⁷¹⁶ Minister van Justitie Van Agt ontving begin juni 1974 een kritische brief over het Nederlandse abortusbeleid van de ‘conservatieve’ bisschop van Roermond J. Gijssen. Enkele weken later stuurde hij een weerwoord met daarin een uitleg van de (juridische) moeilijkheden ten aanzien van een mogelijk justitieel optreden. (Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.138-139.)

⁷¹⁷ *Kamerstukken II* 28 oktober 1974, 13.161, 1.

⁷¹⁸ Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.140-141.

⁷¹⁹ Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.140-141.

ziging van het bestaande vervolgingsbeleid impliceerde en of daarmee de formatieafspraken werden geschonden. Minister-president Den Uyl en de PvdA-minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne I. Vorrink waren beiden zeer kritisch en vonden dat het ethische debat in het parlement thuishoorde.⁷²⁰ Na de ministerraad was er nog geen oplossing gevonden en een kabinetscrisis dreigde nog altijd. Een definitief besluit viel er niet. Enkele dagen later deelde Van Agt minister-president Den Uyl mee toch tot sluiting over te gaan en gaf hij de Bloemhovekliniek nog een extra week uitstel.⁷²¹

Na de ministerraad van 25 oktober werd met veel zorg een kabinetsbrief opgesteld waarmee alle partijen konden leven.⁷²² Voorlopig wist men de kwestie te *depolitiseren* door het besluit over de inbeslagname eerst aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. De vervolging ging dus wél door, maar in afwachting van de rechterlijke uitspraak ging de kliniek voorlopig niet dicht. Daarbij werd benadrukt dat er geen sprake zou zijn van een verscherping van het vervolgingsbeleid en Van Agt zou zijn partijgenoten in het parlement aanmoedigen om sneller met een wetsontwerp te komen.⁷²³

13.2.3.1 Eerste Bloemhovedebat

Ruim een week later volgde het door A.M. Goudsmit (D'66) aangevraagde interpellatiedebat. Voorlopig haalde de kabinetsbrief de angel uit het debat, een acute sluiting van de kliniek was niet meer aan de orde. Wel sprak de Tweede Kamer nog uitgebreid over het vervolgingsbeleid en over de vraag in hoeverre het handelen van Van Agt in strijd was met het regeerakkoord.

Over het vervolgingsbeleid was tijdens de formatie stilzwijgend aangenomen dat men de *status quo* zou handhaven en dus terughoudend zou optreden.⁷²⁴ Onduidelijk bleef echter hoe de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie met een verruiming van de bestaande praktijk moest omgaan. Het interpellatiedebat zou die onduidelijkheid evenwel niet wegnemen.

PvdA-fractievoorzitter E. van Thijn ging ervan uit dat ook het Openbaar Ministerie zich terughoudend zou opstellen ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen, en dat alleen nieuwe wetgeving uitsluitsel kon geven over wat het beleid zou kunnen zijn en dat dit niet via het vervolgingsbeleid moest gebeuren.⁷²⁵ Volgens deze lezing zou het voorgenomen optreden van Van Agt een schending zijn van het regeerak-

⁷²⁰ Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.142.

⁷²¹ Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.142.

⁷²² *Kamerstukken II* 28 oktober 1974, 13.161, 1.

⁷²³ Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.141-144.

⁷²⁴ De Bruijn 1978, p.212.

⁷²⁵ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1015.

koord. KVP-fractievoorzitter Andriessen steunde Van Agt en stelde dat geen enkele afspraak tijdens een formatie de zittende en staande magistratuur kon beletten de bestaande wet toe te passen of te interpreteren.⁷²⁶

Van Agt kwam tijdens het debat met een uitgebreid juridisch exposé waarin hij zijn optreden verantwoordde én in een bredere politiek-maatschappelijke context plaatste. Hij zette uiteen dat een arts over het algemeen gedekt is als hij handelt ‘naar de regelen zijner kunst’ en pas na een medische indicatie een abortus uitvoert. De inhoud van de medische indicatie werd echter steeds ruimer opgevat. Van Agt sprak over een ‘driedimensionale verruiming’: van het oorspronkelijke gevaar voor het leven van de vrouw naar het gevaar voor haar lichamelijke, psychische en sociale gezondheid. Dit betekende niet dat het enkele feit dat een abortus door een arts werd gedaan een rechtvaardigingsgrond was. Zijn handelen diende ‘de toets aan de medische ethiek te kunnen doorstaan’. Zo’n toetsing beperkte zich niet tot louter procedurele normen, maar diende ook inhoudelijk van aard te zijn.⁷²⁷ Van Agt had kritiek op de Inspectie van de Volksgezondheid, omdat het toezicht op poliklinieken alras versmalde van een integrale toetsing, waarbij er ook naar de indicatiestelling werd gekeken, naar een louter technische supervisie. Van Agt had hiermee scherpe kritiek op zijn collega Vorrink van Volksgezondheid.

Door de toetsing op louter technische normen en niet op inhoudelijke en procedurele normen kon de bestaande praktijk steeds ruimer worden. De officier van Justitie en de rechter zouden hun oordeel immers baseren op de opvattingen in medische kring en het oordeel van de inspectie. De werkelijke oorzaak van de geleidelijke verruiming lag volgens Van Agt in ‘het vergruizelen’ van de eenstemmigheid onder medici in een diversiteit van meningen, waardoor de medische ethiek niet langer enig houvast kon bieden: ‘[n]adat dat baken was gedoofd, werd het tasten in de mist’, aldus Van Agt.⁷²⁸ Nu de medische ethiek niet langer normgevend was, poogde hij in zekere zin met het inschakelen van het Openbaar Ministerie een ‘juridische ethiek’ te bevestigen. Dit verdedigde Van Agt door te stellen dat de rechter niet ‘la bouche du médecin’ behoorde te zijn en er dus juridische normen waren waaraan de abortuspraktijk moest voldoen.⁷²⁹

De Bloemenhovekliniek voldeed in de ogen van Van Agt niet aan die normen. Hij wees op het ontbreken van deugdelijke indicaties. Een groot deel van de vrouwen kwam uit het buitenland en door taalproblemen en hun korte verblijf in Nederland was het maar de vraag of een deugdelijke indicatie en nazorg mogelijk was. Ook wees hij op de dreigende commercialisering in klinieken en dat klinieken een

⁷²⁶ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1015.

⁷²⁷ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1019.

⁷²⁸ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1020.

⁷²⁹ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1020.

ingebouwde impuls hebben om grenzen te verleggen.⁷³⁰ Daarbij nam de kliniek de drie-maandengrens niet in acht. Dit was voor Van Agt geen willekeurige grens en daarbij verwees hij naar buitenlandse wetgeving en dat voor late abortussen een andere techniek wordt gebruikt waarbij ‘de vrucht in delen met instrumenten wordt verwijderd, waarbij het hoofd wordt stukgekraakt.’⁷³¹

Door het optreden van Van Agt groeide binnen de PvdA-fractie de ongerustheid over een mogelijke verscherping van het vervolgingsbeleid.⁷³² Indien de strafrechtelijke vervolging tegen de Bloemenhovekliniek een succes zou zijn, dan zou immers voor het eerst in jaren de ontwikkeling richting een vrijere abortus worden tegengehouden. Voor een daadwerkelijke ommekeer die conservatieven wensten zou evenwel meer nodig zijn. Van Agt hield daarom als het ware over de hoofden van de Kamerleden heen een sterk ideologisch pleidooi voor een ‘ethisch reveil’ in de gehele samenleving en niet uitsluitend in de ‘sector van de medici’.⁷³³

Daarbij kwam nog de politieke kwestie van het contraseign. Van Agt zinspeelde erop – verwijzend naar het wetsvoorstel Lamberts-Roethof – dat hij niet verwachtte dat een wetgeving tot stand zou komen waarbij abortussen helemaal worden gedelegeerd aan de dokter: ‘zulk een wetgeving [zal] het staatsblad niet bereiken.’⁷³⁴ PvdA-fractievoorzitter Van Thijn betreurde deze uitspraak ten zeerste en zag het niet contrasigneren als het schenden van de afspraken uit het regeerakkoord en het arrangement van Burger.⁷³⁵ Goudsmit (D’66) vond dat de minister, als een wetsontwerp door de Kamer was aangenomen, dit conform ‘het arrangement-Burger’ zal moeten contrasigneren. Dit weigeren achtte zij staats, politiek en juridisch onhoudbaar.⁷³⁶ Desalniettemin had Van Agt duidelijk laten doorschemeren dat hij niet aan elk wetsvoorstel zonder meer zijn contraseign zou geven.

Verskillende afkeurende moties van de oppositie tegen het beleid van Van Agt volgden, maar geen enkele werd aangenomen, ondanks het meestemmen van een deel van PvdA-fractie en de D’66-fractieleiden Nypels en Goudsmit.⁷³⁷ De meeste Kamerleden van de progressieve drie onthielden hun steun aan de moties om een kabinetscrisis te voorkomen. Ze namen genoeg met de brief van de minister van Justitie van 28 oktober 1974 waarin hij aangaf dat het vervolgingsbeleid ten aanzien

⁷³⁰ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1027-1028.

⁷³¹ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1023-1024.

⁷³² *Handelingen II* 5 november 1974, p.1007.

⁷³³ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1042.

⁷³⁴ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1044-1045.

⁷³⁵ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1044.

⁷³⁶ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1044.

⁷³⁷ Van den Braak & Van den Berg 2017, p.322-323; D’66 Kamerlid A.M. Goudsmit stapte enkele weken na het debat op, omdat ze vond dat ze binnen de fractie te weinig ruimte kreeg om zich tegen het beleid van de minister Van Agt te keren. (Fröling 2016, p.14-15.)

van abortussen in poliklinieken tot twaalf weken en in algemene ziekenhuizen na twaalf weken niet zou veranderen.⁷³⁸

Op het Binnenhof keerde voorlopig de rust terug, maar de emoties in het land laaiden op. In de gepolariseerde context van die tijd lag het justitiële optreden tegen de Bloemenhovekliniek al bijzonder gevoelig en het parlementaire debat over de affaire deed de gemoederen geenszins bedaren. Van Agt provoceerde en polariseerde met zijn opmerking over ‘stukgekraakte kinderhoofdjes’ en hij politiseerde de kwestie met zijn dreigement om het contraseign te weigeren aan een te liberaal voorstel. Tegelijkertijd gaf hij door te pleiten voor een ethisch reveil zijn optreden een extra ideologische lading mee. Bij voorstanders van een liberale abortus onderstreepte Van Agts optreden de noodzaak van een nieuwe liberale abortuswet. Het bleek nog maar weer eens hoe de vrije abortuspraktijk afhankelijk was geworden van de grillen van een willekeurige minister van Justitie. De progressieve en feministische organisaties gingen daarop samenwerken in het Comité Wij Vrouwen Eisen.⁷³⁹ Daarentegen vond op de golven van het ‘ethisch reveil’ ook een verdere bundeling van de anti-abortusorganisaties plaats in het Comité Redt het Ongeboren Kind (CROK).⁷⁴⁰

13.2.4 Initiatiefwetsvoorstellen

23 Januari 1975 dienden Th.E.E. van Schaik (KVP) (later vervangen door M.H.M.F. Gardeniers-Berendsen) en J. van Leeuwen (ARP) het langverwachte christendemocratische initiatiefwetsontwerp in.⁷⁴¹ Het voorstel ging uit van het gemeenschappelijk urgentieprogramma van het CDA. De CHU schreef niet mee aan het wetsvoorstel, omdat zij zich niet gebonden achtte aan de afspraken uit de formatie en zij vond dat het kabinet zelf met een voorstel moest komen.⁷⁴² Het wetsontwerp van de KVP en de ARP was een poging om enige ruimte te geven voor veranderde opvattingen over abortussen, maar men wenste allermindst de huidige toestand van abortusvrijheid te legaliseren. De nieuwe wet moest daarom enige normstelling rondom de indicaties invoeren. De hoeksteen van het wetsvoorstel was de bescherming van het menselijk leven ongeacht ontwikkelingsstadium of verschijningsvorm. Hiermee was het voorstel iets strenger dan het wetsvoorstel Stuijt-Van Agt dat uitging van een toenemende beschermwaardigheid.⁷⁴³ De opstellers keerden zich tegen

⁷³⁸ *Kamerstukken II* 28 oktober 1974, 13.161, 1 (brief minister van Justitie, inzake vervolgingsbeleid abortus provocatus); *Handelingen II* 5 november 1974, p.1026-27.

⁷³⁹ Roethof 1982, p.127-128.

⁷⁴⁰ Bekedam 2012.

⁷⁴¹ *Kamerstukken II* 1974/75, 13.253, 3.

⁷⁴² Outshoorn 1986, p.212-213.

⁷⁴³ Het voorstel had veel overeenkomsten met het wetsvoorstel Stuijt-Van Agt, maar was iets strenger. Het ging niet uit van een toenemende beschermwaardigheid naar gelang de ontwikkelingsfase van het ongeboren kind, maar het menselijke leven was in alle fasen even beschermwaardig. Bovendien waren er meer mogelijke sancties ingebouwd. (Outshoorn 1986, p.214.)

het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw, dat was immers 'het recht van de sterkste verdedigen tegen de weerlozen'.⁷⁴⁴ Abortus was daarom alleen toegestaan in een noodsituatie. In de definiëring van de noodsituatie lag de normstelling van de wet. Van een noodsituatie was alleen sprake indien de nood van de vrouw de lichamelijke of geestelijke gezondheid ernstig bedreigde. Men zag de sociale indicatie, zoals de ongewenstheid van het kind, als een 'ontoelaatbare bedreiging van het normbesef in ons volk' en verwierp deze nadrukkelijk.⁷⁴⁵

Met het christendemocratische voorstel en het sociaaldemocratische voorstel waren er nu twee wetsvoorstellen ingediend. De verwachting was dat één van de twee wetten na enige amendering zou worden aangenomen. Een nieuwe wet leek echter verder weg dan ooit toen de VVD in februari 1975 met een eigen wetsvoorstel kwam. De woordvoester van de liberalen E. Veder-Smit had al tijdens de eerste Bloemenhove-affaire aangegeven dat de wetsvoorstellen van de PvdA en die van de KVP-ARP niet te amenderen waren.⁷⁴⁶ Bovendien paste een eigen liberaal wetsvoorstel in de profileringsstrategie van de VVD die zij sinds de verkiezingen van 1972 met enig electoraal succes voerde en vooral was gericht op de katholieke kiezers in het zuiden des lands.⁷⁴⁷ De liberalen poogden met het wetsvoorstel van A. Geurtsen en E. Veder-Smit een middenpositie in te nemen tussen het sociaaldemocratische en christendemocratische voorstel. Volgens de liberalen bevorderde het wetsontwerp Lamberts-Roethof niet dat een zwangerschapsafbreking op verantwoorde wijze en na zorgvuldige overweging gebeurde. Het wetsvoorstel Van Schaik-Van Leeuwen bood dat wel, maar daar was de indicatiestelling weer te strikt. In de ogen van de liberalen was abortus een noodoplossing, maar het was ook 'naar zijn aard een individuele oplossing van een hoogstpersoonlijk probleem'.⁷⁴⁸ Neerleggen van toetsingscriteria achtte men onjuist, de vrouw en de behandelend arts moesten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid tot een consciëntieus oordeel komen.⁷⁴⁹

Geen van de drie initiatiefwetsvoorstellen kon vooraf rekenen op een parlementaire meerderheid. De PvdA was teleurgesteld in de VVD dat zij niet was ingegaan op de herhaalde uitnodigingen om met wijzigingsvoorstellen te komen zodat haar voorstel gesteund kon worden door de liberalen.⁷⁵⁰ Opvallend genoeg benaderde de VVD eerst de KVP en de ARP om te zoeken naar een compromis, maar de christendemocraten hielden de boot af.⁷⁵¹ Daarna werden de liberalen al vrij snel benaderd

⁷⁴⁴ *Kamerstukken II 1974-75*, 13.253, 3, p.12.

⁷⁴⁵ *Kamerstukken II 1974-75*, 13.253, 3, p.13-14.

⁷⁴⁶ *Handelingen II* 5 november 1974, p.1001.

⁷⁴⁷ *Outshoorn* 1986, p.217.

⁷⁴⁸ *Kamerstukken II 1974/75*, 13.302, 3, p.17.

⁷⁴⁹ *Kamerstukken II 1974/75*, 13.302, 3, p.18.

⁷⁵⁰ *Roethof* 1982, p.139.

⁷⁵¹ *De Bruijn* 1979, p.219.

door de PvdA. Ondanks de kritiek van de liberalen op het PvdA-voorstel en het leggen van andere accenten waren de voorstellen in de kern allerminst onverenigbaar. Een ‘geheim’ overleg over een gezamenlijk wetsvoorstel volgde.⁷⁵² De twee wetsvoorstellen werden goeddeels in elkaar geschoven en de procedureregels uit het liberale voorstel werden overgenomen.⁷⁵³

Dit compromis sloeg bij de christendemocratische fracties in als een bom. Vanuit de KVP sprak men van een ‘normloos ontwerp’ en KVP-fractievoorzitter Andriessen wees erop hoe merkwaardig de samenwerking was. Minister Van Agt sprak over een ‘wonderlijke transactie’ en een ‘merkwaardig verbond van de grootste regeringspartij met de grootste oppositiepartij’ en tegelijkertijd gaf hij aan dat hij brieven had ontvangen waarin bij hem erop werd aangedrongen om niet mee te werken aan dit voorstel, iets waarop hij om ‘redenen van staatsrechtelijke aard’ niet verder wenste in te gaan.⁷⁵⁴ De samenwerking tussen VVD en PvdA was destijds door de lange polarisatie tussen de partijen allerminst vanzelfsprekend. Sinds P.J. Oud, de partijleider van de VVD in de jaren vijftig, de partij nadrukkelijk had gepositioneerd tegenover de PvdA, waren de contacten tussen de fracties minimaal geweest en moest men nog vele weerstanden overwinnen.⁷⁵⁵ Desalniettemin zou de Tweede Kamer in september 1976 twee initiatiefwetsvoorstellen behandelen, maar eerst volgde nog een tweede politieke affaire rondom het vervolgingsbeleid.

13.2.5 Tweede Bloemenhove-affaire

In mei 1976 volgde een reprise van de eerste Bloemenhove-affaire. Deze keer was de aanleiding een incident met een Duitse vrouw die zwanger was geweest van een tweeling. Na een abortus in de Bloemenhovekliniek van één van de twee volgde later een spontane abortus van het andere kind. Hierna dienden de vrouw en haar echtgenoot een klacht en een verzoek tot schadevergoeding in bij de kliniek. Hun eis werd echter niet ingewilligd waarop zij aangifte deden van onzorgvuldig handelen bij de lokale politie.⁷⁵⁶ Justitie besloot zonder voorafgaand overleg met de Inspectie op de Volksgezondheid over te gaan tot strafvervolging. Op 18 mei ging Justitie over tot actie. De geplande inbeslagname van de apparatuur en de verzegeling van de abortusruimtes werd echter door de aanwezigheid van pro-abortusactivisten onmogelijk gemaakt. Verder optreden werd uit voorzorg afgeblazen. De officier van

⁷⁵² Kritiek op het gezamenlijke wetsvoorstel van PvdA en VVD was er van fractievoorzitter van de ARP Aantjes die het voorstel beschouwde als een schending van het regeerakkoord. (Roethof 1982, p.166.)

⁷⁵³ Lamberts en Roethof vonden het onnodig om dergelijke procedureregels op te stellen, zij vonden dit vallen binnen de regelen der beroepskunst, maar desondanks hadden zij geenszins bezwaren tegen de opzet van de procedure. (*Kamerstukken II 1975/76*, 13.909, 3, p.13.)

⁷⁵⁴ Geciteerd in: Roethof 1982, p.182-183.

⁷⁵⁵ Roethof 1982, p.157.

⁷⁵⁶ De Bruijn 1979, p.221.

Justitie vond het onverantwoord om het op een mogelijk gewelddadige botsing te laten aankomen.⁷⁵⁷ De dag erna, op 19 mei, volgde op verzoek van Roethof (PvdA) een interpellatiedebat over de gebeurtenissen.⁷⁵⁸

13.2.5.1 Tweede Bloemenhovedebat

Een emotioneel en rumoerig debat volgde. Van Agt werd door de progressieve partijen en de VVD welhaast vijandig bejegend en kreeg alleen steun van de christendemocratische fracties en de kleine christelijke partijen. Het debat legde opnieuw de uiteenlopende interpretaties van het regeerakkoord en de brief van de minister van Justitie van 28 oktober 1974 over het vervolgingsbeleid bloot. Roethof (PvdA) was zeer kritisch over het justitiële optreden tegen de Bloemenhovekliniek. Hij vond strafvervolging een paardenmiddel, de verzegeling bracht gevaar met zich mee voor de patiënten. Het was volgens hem wederom een schending van de afspraken over het vervolgingsbeleid en er had eerst vooraf overlegd moeten worden met de Tweede Kamer, dat was de ‘koninklijke weg’ geweest.⁷⁵⁹

Harde woorden vielen over het optreden van de minister van Justitie. A.O. de Leeuw (CPN) vond het een reactionair machtsstreven en een nog verdere verscherping van de tegenstellingen in de Nederlandse politiek.⁷⁶⁰ B. van der Lek (PSP) was perplex over het feit dat een kliniek kan worden gesloten op grond van één klacht.⁷⁶¹ E. Veder-Smit (VVD) vond dat het optreden van de minister onnodig de *polarisatie* rondom het abortusvraagstuk vergrootte en dat deze stap mogelijk patiënten in gevaar had kunnen brengen.⁷⁶² J.H. Lamberts (PvdA) noemde de minister zelfs een gevaar voor de volksgezondheid en voor de openbare orde.⁷⁶³ Na aandringen van J. van Leeuwen (ARP) nam Lamberts zijn woorden enigszins terug, maar het was tekenend voor de felheid van het debat.

Van Agt verdedigde zich door erop te wijzen dat het ongepast is om individuele strafzaken in het parlement te bespreken en nog wezenlijker vond hij dat er twijfels waren over de indicatiestelling door de kliniek.⁷⁶⁴ Roethof vond de beantwoording ronduit teleurstellend en diende een motie in waarin hij Van Agt opriep om zijn beslissing te heroverwegen en de inbeslagname en eventuele sluiting van de kliniek eerst voor te leggen aan een onafhankelijke rechter.⁷⁶⁵ Uiteindelijk nam de Tweede

⁷⁵⁷ *Kamerstukken II* 22 juni 1976, 13.964, 1.

⁷⁵⁸ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4226-4227.

⁷⁵⁹ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4226-4227.

⁷⁶⁰ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4229.

⁷⁶¹ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4229.

⁷⁶² *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4231.

⁷⁶³ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4232.

⁷⁶⁴ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4234, 4236.

⁷⁶⁵ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4229.

Kamer de motie-Roethof met 75 tegen 45 stemmen aan, maar Van Agt kondigde demonstratief en onder stormachtig applaus van de christelijke fracties aan niet bereid te zijn de motie uit te voeren.⁷⁶⁶ Op dat moment bleef het onduidelijk wat de politieke consequenties van deze weigering zouden zijn.

Een kabinetscrisis dreigde en 's avonds na het debat kwam het kabinet bijeen. Naast de kwestie Bloemenhove vergaderde de ministerraad over een andere heikele kwestie: de levering van nucleaire technologie aan Zuid-Afrika.⁷⁶⁷ Net als bij de eerste Bloemenhove-affaire in 1974 waren er binnen het kabinet grote tegenstellingen over het vervolgingsbeleid. Van Agt deelde de ministerraad mee dat het optreden rondom de Bloemenhovekliniek onder zijn formele bevoegdheden viel en dat het Openbaar Ministerie nog de volgende ochtend zou overgaan tot de sluiting van de Bloemenhovekliniek. In de Kamer had hij al zijn ongenoegen uitgesproken over de burgerlijke ongehoorzaamheid waarmee justitie was geconfronteerd en dat 'wij een eind weg spoelen in dit land' als officieren van justitie het werk wordt verhinderd.⁷⁶⁸ De dag na het debat wilde Justitie daarom nogmaals een poging ondernemen om de kliniek te sluiten.

De vrouwenbeweging had in het kabinet met minister van Volksgezondheid Vorrink een verbeterde voorrechtster van het 'baas in eigen buik-principe' en zij wenste absoluut te voorkomen dat de kliniek zou worden gesloten. Afblijven van het justitieel optreden zou naar alle waarschijnlijkheid tot het aftreden van de christendemocratische ministers hebben geleid en daarmee het einde van het kabinet inluiden. Zou de actie wél doorgang vinden dan dreigde Vorrink met aftreden. Een compromis tussen wel of niet optreden tegen de Bloemenhovekliniek was niet langer mogelijk. Het kabinet nam die nacht eigenlijk geen beslissing en daarmee besloot het niet om de actie af te blazen. In de vroege ochtend van 20 mei 1976 zou het Openbaar Ministerie optreden tegen de kliniek, maar ze zagen daarvan af toen duidelijk werd dat zich vele extra vrouwelijke actievoerders zich hadden verzameld in en om de Bloemenhovekliniek. De actie van het OM was uitgelekt, waarschijnlijk eerst uit ambtelijke kringen én daarna uit de ministerraad door minister Vorrink. Dit tot zeer groot ongenoegen van minister Van Agt die het lekken door zijn collega 'het summum van staatsrechtelijke schande' noemde.⁷⁶⁹

Minister-president Den Uyl wenste geen crisis over dit onderwerp en drong er bij Van Agt op aan om toch de motie-Roethof uit te voeren. Crisisberaad op crisisberaad volgde. Een meerderheid in het kabinet was tegen de gedwongen ontruiming en de sluiting van de kliniek en dus vóór het uitvoeren van de motie-Roethof. Mede

⁷⁶⁶ Outshoorn 1986, p.222; *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4238.

⁷⁶⁷ *Kamerstukken II* 22 juni 1976, 13.964, 1, p.2.

⁷⁶⁸ *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4235.

⁷⁶⁹ Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.152.

door de groeiende druk van de Rooie Vrouwen in de PvdA,⁷⁷⁰ wilde Den Uyl dat de ministerraad over de kwestie zou stemmen, maar Van Agt verklaarde ook de uitslag van deze stemming niet te gehoorzamen. Het kabinet balanceerde op de rand van de afgrond, totdat er op het laatste moment nog een uitweg bleek te zijn. Het bestuur van de Bloemenhovekliniek had namelijk een klacht ingediend en de rechter zou de zaak snel afhandelen. Onder grote druk ging Van Agt toch akkoord om eerst de uitspraak van de rechter af te wachten alvorens alsnog over te gaan tot actie.⁷⁷¹ Enkele weken later oordeelde de rechter de klacht van de Bloemenhove niet ontvankelijk, omdat het beslag al was opgeheven. De kliniek bleef open en het kabinet overleefde deze crisis. Alleen over het al dan niet aanblijven van minister Van Agt zou maanden onduidelijkheid blijven bestaan.

22 juni 1976 stuurde Van Agt een eerste en uitzonderlijk persoonlijke brief over de zaak Bloemenhove naar de Kamer waarin hij zijn gewetensstrijd blootlegde. Het betrof een soort pleitschrift waarin hij alle voors en tegens van alsnog ingrijpen opsomde. Enerzijds was het onduidelijk om de strafbare acties van de demonstranten bij de Bloemenhovekliniek te belonen, anderzijds zou een nieuwe actie waarschijnlijk door de omvang ervan vroegtijdig bekend worden en zouden vrouwelijke demonstranten mogelijk met geweld verwijderd moeten worden. Een dergelijk ingrijpen zou tot grote maatschappelijke verontwaardiging leiden en bovendien tot een politieke storm met verreikende repercussies voor het kabinet. Dit laatste was voor hem niet beslissend. Belangrijker was dat dan naar alle waarschijnlijkheid een bewindsman van een andere signatuur de pogingen van het Openbaar Ministerie om de kliniek te sluiten zou staken. Dan was het saldo van de gebeurtenissen volgens Van Agt heel nadelig. Hij bleef daarbij wederom vaag over het contrasigneren van een initiatiefwet uit de Kamer en hij herhaalde zijn pleidooi voor een ethisch reveil in het licht van de verschoven opvattingen onder artsen.⁷⁷² Duidelijk was dat het onmogelijk was geworden om de Bloemenhovekliniek ondanks 'de ongunstige vermoedens' te sluiten. Voor Van Agt was het nog steeds onduidelijk of hij in een dergelijke situatie als minister kon aanblijven.

Enkele weken later op 30 juli 1976 kwam hij met een tweede brief. Aftreden zou voor Van Agt een statement zijn, maar hij besloot aan te blijven om de toekomstige abortuswetgeving te kunnen beïnvloeden. Dit was een verkapt dreigement om het contraseign te weigeren bij een te 'liberale' initiatiefwet.⁷⁷³ Van Agt ontpopte zich

⁷⁷⁰ Een saignant detail is dat bijna alle dochters en schoondochters van minister-president Den Uyl actief betrokken waren bij de bezetting van de Bloemenhovekliniek. Zijn vrouw, die lid was van het hoofdbestuur van de Rooie Vrouwen in de PvdA en lid was van het comité 'Baas in eigen buik', was echter niet betrokken bij de acties. (Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.153.)

⁷⁷¹ Op de achtergrond speelde in deze periode ook de Lockheed-affaire, mogelijk heeft de dreiging van een constitutionele crisis rondom het Koningshuis Van Agt doen inbinden. (Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.152-153.)

⁷⁷² *Kamerstukken II* 22 juni 1976, 13.964, 1.

⁷⁷³ *Kamerstukken II* 30 juli 1976, 13.964, 2.

in deze kabinetsperiode tot een ideologisch bevrogen leider die slim inspeelde op de latente onvrede van een substantiële conservatieve minderheid met de culturele revolutie van jaren de zestig. Roethof duidde hem eens als de ‘ayatollah van Nederland’ die in een korte periode veranderde van politicus in geestelijk leider.⁷⁷⁴

13.2.5.2 *Derde Bloemenhovedebat*

Pas na het zomerreces volgde op 31 augustus en 1 september 1976 het debat over de brief van Van Agt. Het ‘derde’ Bloemenhovedebat was een weinig opzienbarend gebeuren en ging vooral over het lek in de ministerraad. PvdA-fractievoorzitter Van Thijn poogde de aanvallen op minister Vorrink vanuit de VVD en KVP af te dekken door aan te geven dat hij die nacht contact had gehad met het bestuur van de Bloemenhovekliniek.⁷⁷⁵ ARP-fractievoorzitter W. Aantjes had verder nog kritiek op de motivering van Van Agt om aan te blijven, maar wees er vooral op dat abortus niet het enige issue is voor christendemocratische politiek.⁷⁷⁶ De VVD ging er bij monde van H.E. Koning hard in en stelde in een motie dat Van Agt bij de gebeurtenissen rondom de Bloemenhovekliniek had gefaald.⁷⁷⁷ De motie werd niet aangenomen omdat de PvdA en de andere progressieve regeringsfracties omwille van het voortbestaan van het kabinet hun steun onthielden. Van Thijn liet zich in dezen wel ontvallen dat het vertrouwen van zijn fractie in Van Agt ‘wel zeer schraal uitvalt’, maar hij achtte het ‘staatsrechtelijk net toereikend’.⁷⁷⁸

13.2.6 **Parlementaire behandeling initiatiefwetsvoorstellen**

Hoezeer in de politiek een fundamentele tegenstelling bestond, werd duidelijk tijdens de parlementaire behandeling van de initiatiefwetsvoorstellen in september 1976. Het debat was een intellectuele *tour de force* met diepgaande en principiële uiteenzettingen die in totaal zes lange dagen zou duren.⁷⁷⁹ Opvallend was dat de Kamerleden debatteerden vanuit een wederzijds respect voor elkaars standpunten. De parlementaire behandeling is te beschouwen als een toonbeeld van beschaving. Geen moment dreigde het debat te vervallen in de emotionaliteit die het politieke en publieke debat tot dan toe zo had gekenmerkt.

Het belangrijkste verschil tussen de twee initiatiefwetten lag in het beginsel dat de initiatiefnemers als uitgangspunt namen voor hun wetsvoorstellen. Het voorstel van de sociaaldemocraten en liberalen stelde het beginsel van de autonomie van de

⁷⁷⁴ Roethof 1982, p.203.

⁷⁷⁵ *Handelingen II* 31 augustus 1976, p.5197-5198.

⁷⁷⁶ *Handelingen II* 31 augustus 1976, p.5188.

⁷⁷⁷ *Handelingen II* 1 september 1976, p.5223.

⁷⁷⁸ *Handelingen II* 31 augustus 1976, p.5199.

⁷⁷⁹ De behandeling van de initiatiefwetten in de Tweede Kamer vond plaats op 14, 15, 16, 22, 23 en 29 september 1976.

vrouw centraal en de christendemocraten het beginsel van de beschermwaardigheid van het ongeboren leven. Hieruit volgden twee tegenovergestelde opvattingen over de rol van de staat, de plaats van religieuze en levensbeschouwelijke opvattingen, de waardering van maatschappelijke veranderingen en de taxatie van de gegroeide abortuspraktijk. Het was het weer nadrukkelijk aan de oppervlakte komen van de Antithese, de oude tegenstelling tussen seculiere en confessionele politiek.

N.J. Ginjaar-Maas (VVD) formuleerde twee uitgangspunten waaraan haar fractie wilde vasthouden bij de beoordeling van de initiatiefwetten. De wetgeving diende allereerst de ruimte te bieden waarbinnen ieder kan beslissen of abortus provocatus in overeenstemming is met de persoonlijke levensovertuiging en het eigen geweten. Ten tweede diende de beschermwaardigheid van het ongeboren leven te liggen in de eis van zorgvuldig handelen, dit tot uiting komend in de procedure waarlangs arts en vrouw tot hun besluit komen. Een andere grens was de duur van de zwangerschap, waarbij men uitging van het principe van de toenemende beschermwaardigheid van het leven.⁷⁸⁰ Het wetsontwerp Geurtsen c.s. voldeed volgens de VVD-fractie in beginsel aan deze eisen. Ook de fractie van de PvdA steunde het compromisvoorstel, omdat de vrouw en haar arts samen de indicatie stellen en daarbij het oordeel van de vrouw uiteindelijk beslissend is.⁷⁸¹

De seculiere partijen benadrukten daarbij dat de overheid zich in relatie tot morele uitspraken terughoudend diende op te stellen. Niet iemands eigen overtuiging moest volgens mede-initiatiefnemer Geurtsen (VVD) leidend zijn, 'maar de mate waarin men bereid is te aanvaarden, dat anderen vanuit een andere overtuiging leven.'⁷⁸² Het legaliseren van abortus drong 'niemand een overtuiging op, die de zijne niet is.'⁷⁸³ De indieners spraken over een ware evolutie in het denken sinds de zedelijkheidswetten uit het begin van de eeuw. Daarom nam Lamberts als motto voor zijn bijdrage: 'tijden veranderen en mensen veranderen met hen'⁷⁸⁴ en verwees daarbij nadrukkelijk naar de vele opinieonderzoeken in de afgelopen jaren die aangaven dat abortus door een meerderheid van de bevolking reeds geaccepteerd was.⁷⁸⁵ Ook in het verleden kwam abortus provocatus voor en vormde het een sociaal vraagstuk, maar de evolutie lag volgens Geurtsen vooral in 'de vanzelfsprekendheid van het aanvaarden van de norm, waarvan in die jaren sprake was bij ten minste een zeer grote meerderheid van ons volk, in de loop der jaren in steeds sterkere mate aan vraagstelling, twijfel en discussie onderhevig is geweest [...] In die discussie is,

⁷⁸⁰ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5433.

⁷⁸¹ *Handelingen II* 15 september 1976, p.5484.

⁷⁸² *Handelingen II* 16 september 1976, p.5574.

⁷⁸³ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5574.

⁷⁸⁴ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5544, 5570.

⁷⁸⁵ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5546.

met de handhaving van het uitgangspunt dat abortus een kwaad is, gaandeweg de bereidheid toegenomen wat minder absoluut te denken.⁷⁸⁶

De meeste seculiere partijen kwamen, vanuit de constatering dat er in de samenleving een pluriformiteit aan opvattingen is, tot de positie dat het opleggen van normen ongewenst is. In dezen sprak men over gewetensdrang en verwierp men de staat als zedenmeester. Vanuit deze visie had men kritiek op het confessionele standpunt. Voor Ginjaar-Maas (VVD) hadden de indieners van het confessionele voorstel ‘hun persoonlijke godsdienstig-zedelijke overtuiging in de concrete uitwerking [...] laten prevaleren. Voor ons is dit in strijd met onze opvatting dat in een democratie een deel van de samenleving haar normen- en waardenbesef niet dwingend mag opleggen aan anderen.’⁷⁸⁷

Roethof (PvdA) stelde dat het humanisme zich kenmerkte door de afwezigheid van ‘absolute normen, die nooit voor tegenspraak vatbaar kunnen zijn’ en ‘dat men anderen niets wil opleggen.’⁷⁸⁸ Klein links kwam uit op een vergelijkbaar standpunt. Zo verdedigde PPR-woordvoester D.A.Th. Van der Heem-Wagemakers een vrijere abortus vanuit de opvatting dat er geen objectieve definitie van het menselijke leven is: ‘[d]e vakliteratuur laat zien dat er geen enkele eenstemmigheid is over de vraag wat ‘menselijk leven’ is en ook niet over het begin en het einde van ‘menselijk leven.’⁷⁸⁹ In een ‘veelvormig denkende samenleving’ dient de staat daarom ‘een maximale afstandelijkheid te betonen tegenover de afzonderlijke gewetensopvattingen van uiteenlopende groepen in de samenleving.’⁷⁹⁰ B. van der Lek (PSP) verwoordde het in de samenleving breder gedragen ongenoegen over het ‘paternalisme’ uit met name confessionele hoek ten aanzien van zaken als anticonceptie, huwelijksmoraal en pornografie. Hij stelde dat een meerderheid van de mensen de overheid niet langer meer als ‘een zedenmeester’ aanvaardde.⁷⁹¹

Vanuit confessionele hoek was er scherpe kritiek op het wetsvoorstel van de sociaaldemocraten en liberalen. Het problematische van hun wetsvoorstel was volgens mede-indiener van het confessionele wetsvoorstel J. van Leeuwen dat zij ‘de grens van de rechtsbescherming door de overheid met betrekking tot het ongeborn kind [leggen] in het individuele menselijke geweten.’⁷⁹² Bij herhaling was volgens ARP-woordvoerder G.C. van Dam gebleken dat: ‘wanneer het gaat om fundamentele zedelijke vraagstukken, de ontkenning van normen, die boven het menselijke geweten

⁷⁸⁶ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5570.

⁷⁸⁷ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5432.

⁷⁸⁸ *Handelingen II* 23 september 1976, p.81.

⁷⁸⁹ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5438.

⁷⁹⁰ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5438, 5453.

⁷⁹¹ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5613.

⁷⁹² *Handelingen II* 16 september 1976, p.5582.

uitgaan, leidt tot een gezamenlijke stellingname van socialisten en liberalen.⁷⁹³ Van Leeuwen had het over het ineenvloeien van het liberalisme en socialisme, omdat beide ideologieën ten diepste uitgaan van een autonome mensvisie.⁷⁹⁴

De christendemocraten stelden daartegenover een ander mensbeeld. Van Leeuwen had het over de mens als 'beelddrager Gods' die op de aarde is gesteld als 'hoeder en beheerder over Gods schepping' en is dus in al zijn handelen jegens God verantwoording en rekenschap verschuldigd. Daarom is de mens niet zonder meer gerechtigd te beschikken over leven en dood. De overheid heeft de taak de beschermwaardigheid van het menselijk leven in elk stadium van zijn ontwikkeling, zeker als dat leven zich in zwakke en weerloze staat bevindt, te beschermen en in wetgeving tot uitdrukking te brengen, dat kon niet worden overgelaten aan het persoonlijke norm- en waardenbesef.⁷⁹⁵ Tilanus (CHU) sprak in dezen over een 'essentiële evangelische opdracht' en over de oudste en meest fundamentele taak van de overheid.⁷⁹⁶

Voorafgaand aan het debat tekende zich al een meerderheid af voor het voorstel van de PvdA en de VVD. Dat een meerderheid zich begon af te tekenen, die de beschermwaardigheid van het ongeboren leven zo lichtvaardig opnam, vond Van Dam (ARP) hoogst verontrustend voor de toekomst van de samenleving: 'Hierbij is niets meer en niets minder in het geding dan één van de meest kardinale taken van de overheid, alsmede het rechtskarakter van onze rechtsstaat.'⁷⁹⁷ De kleine christelijke partijen waren nog scherper in het debat. H.G. Abma (SGP) sprak zware woorden over de neutrale staat als zedenverwoester en dat het 'voorgestelde een witmaken [is] van zwarte praktijken, en 'het een legalisering [is] van wat in feite wetteloosheid is.'⁷⁹⁸ GPV'er Jongeling waarschuwde voor toekomstige ontwikkelingen als men wetgeving slechts afstemt op de dominante opvattingen in de samenleving, hij vroeg zich af of de indieners van het wetsvoorstel zich er van bewust waren dat 'een beroep op wijziging van opvattingen ter fundering van hun voorstel, op enig ogenblik ook zou kunnen gelden voor het beëindigen van leven van ongeneeslijk zieken, geestelijk gehandicapten, demente bejaarden of lichamelijk gehandicapte babies?'⁷⁹⁹

De parlementaire behandeling ging vooral over het wetsvoorstel van de PvdA en de VVD, omdat het confessionele voorstel bij voorbaat kansloos was. Over enkele

⁷⁹³ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5465.

⁷⁹⁴ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5581.

⁷⁹⁵ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5582.

⁷⁹⁶ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5453.

⁷⁹⁷ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5464.

⁷⁹⁸ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5467.

⁷⁹⁹ *Handelingen II* 14 september 1976, p.5473.

meer wetsinhoudelijke punten – die later ook onderwerp van debat zouden zijn in de Eerste Kamer – was enige discussie. Zo was er kritiek op de positie van gewetensbezwaarde artsen, verlos- en verpleegkundigen. De opstellers vonden het echter niet noodzakelijk hiervoor een aparte regeling te treffen.⁸⁰⁰ Verder was er kritiek op de advies- of toetsingscommissies die de naleving van de wetten en regels rondom abortus moesten beoordelen. De indieners wilden daarmee bewust de politiek op enige afstand zetten om zo de abortusproblematiek te pacificeren en te voorkomen, zoals Roethof het verwoordde, ‘dat wij in deze Kamer enkele keren per jaar geconfronteerd worden met de gewetensproblemen van de minister’.⁸⁰¹

Politiek opmerkelijk waren de uitspraken van Van Agt, die zoals dat gebruikelijk is bij de parlementaire behandeling van een initiatiefwetsvoorstel als toevoerder bij het debat aanwezig was om vanuit zijn functie als minister eventuele praktische vragen te kunnen beantwoorden. In een reactie op de vraag van B. De Gaaij Fortman (PPR) of alleen het politieke erf de goede plaats was voor het wekken van een ethisch reveil stelde van Agt dat veel tegenstanders van abortus in zaken als oorlog en vrede te weinig oog hadden voor de zorg voor de ‘geborenen’, maar dat kon geen rechtvaardiging zijn voor het onthouden van zorg aan het ongebooren leven: ‘Alleen een regeling die deze zorg in voldoende mate tot gelding brengt, verdient het kracht van wet te krijgen’.⁸⁰² Hiermee liet hij, staatsrechtelijk tamelijk ongebruikelijk, vanuit zijn positie als toevoerder doorschemeren dat zijn voorkeur eigenlijk uitging naar het confessionele wetsvoorstel én gaf hij wederom een signaal af dat het allerm minst zeker was dat het wetsvoorstel van de PvdA en VVD het contraseign zou krijgen. Later in het debat lichtte hij zijn bedoeling met de uitspraak nader toe. Hij wenste een maatstaf te beschrijven ‘waarmee getoetst moet worden, of een wetsontwerp dat om toegang tot het Staatsblad zou vragen, aan de maat is’.⁸⁰³

De Tweede Kamer nam het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA en de VVD met 83 tegen 53 stemmen aan. Het confessionele wetsontwerp kwam niet meer in stemming. De KVP, ARP, CHU en kleine rechtse partijen SGP, Boerenpartij, GPV en de RKPN stemden tegen en de fracties van de PvdA, PSP, PPR, CPN, D’66, DS’70 en de VVD waren voor de wet. Deze fracties waren niet unaniem in hun oordeel en enkele ‘dissidenten’ waren tegen de wet.⁸⁰⁴

⁸⁰⁰ *Handelingen II* 16 september 1976, p.5564.

⁸⁰¹ *Handelingen II* 23 september 1976, p.79.

⁸⁰² *Handelingen II* 16 september 1976, p.5595.

⁸⁰³ *Handelingen II* 23 september 1976, p.106.

⁸⁰⁴ Deze ‘dissidenten’ waren B. De Gaay Fortmann, H.J.G. Waltmans van de PPR, H.M. Franssen en de Dominicaner pater D.A.Th. van Ooijen van de PvdA, E.F.B. Verwoert van DS’70 en M.J.J.A. Imkamp van D’66. (*Handelingen II* 29 september 1976, p.214-215.)

13.2.7 Eerste Kamer behandelt initiatiefwet Geurtsen, Lamberts, Roethof en Veder-Smit

Na een buitengewoon principieel, inhoudelijk en zorgvuldig debat in de Tweede Kamer volgde op 14 december 1976 de behandeling van het sociaaldemocratisch-liberale initiatiefwetsvoorstel in de Eerste Kamer. De uitkomst van het debat was vooraf onzeker. Het was duidelijk dat er tegenstemmers waren binnen de fracties van de PvdA, de PPR en de VVD, maar het was onduidelijk hoeveel tegenstemmers er precies zouden zijn.⁸⁰⁵

De betogen van de meeste senatoren lagen grotendeels in lijn met die van de woordvoerders aan de overzijde. Net als in de Tweede Kamer waren de progressieve fracties overwegend positief over de initiatiefwet. De PvdA-fractie waakte bij monde van E. Brongersma (PvdA) ervoor om de grote ethische, theologische en wijsgerige vragen vanuit de politiek te beantwoorden.⁸⁰⁶ Brongersma wees erop dat er in de samenleving een grote pluriformiteit aan meningen was en dat meerderheden niet moesten trachten 'hun morele overtuigingen aan respectabele minderheden op te leggen door de naleving ervan via het strafrecht af te dwingen; minderheden moeten dit nog veel minder.'⁸⁰⁷ Van den Heuvel-de Blank (PvdA) wees erop dat op de vraag naar het exacte begin van het menselijk leven geen eenduidig antwoord was te geven en dat dit mensen tot grote bescheidenheid moest brengen wat betreft de absoluteheid van hun opvattingen. Het 'monopoliseren van het ethische gelijk door een bepaalde groep' achtte zij onaanvaardbaar.⁸⁰⁸ Een nieuwe wet was voor Brongersma noodzakelijk, omdat er sprake was van een 'ongeregeld bestel' met een te grote tegenstelling tussen de praktijk en de letter van de wet.⁸⁰⁹ Niemand kon volgens hem dan ook gelukkig zijn met de huidige situatie. Daarbij relativeerde hij de onoverbrugbare tegenstelling tussen beide initiatiefontwerpen door deze te karakteriseren als een 'ja, tenzij' tegenover 'neen, tenzij'. Het 'ja, tenzij' van de initiatiefwet was immers ook een inperking.⁸¹⁰ Er was sprake van een gradueel verschil tussen de partijen over waar de grens betreffende de eerbied voor het leven moest liggen.

J.J.M. Kaulingfreks (KVP) nam het woord namens de christendemocratische fracties en sprak in tegenstelling tot Brongersma wel over een 'onoverbrugbare kloof' tussen de opvattingen van de christendemocraten en de initiatiefnemers.⁸¹¹ Hij keerde zich

⁸⁰⁵ Outshoorn 1986, p.230.

⁸⁰⁶ *Handelingen I* 14 december 1976, p.142.

⁸⁰⁷ *Handelingen I* 14 december 1976, p.142.

⁸⁰⁸ *Handelingen I* 14 december 1976, p.146.

⁸⁰⁹ *Handelingen I* 14 december 1976, p.140.

⁸¹⁰ *Handelingen I* 14 december 1976, p.141.

⁸¹¹ *Handelingen I* 14 december 1976, p.136.

dan ook tegen het wetsvoorstel. In een sterk rechtsfilosofisch betoog zette hij, evenals zijn partijgenoten in de Tweede Kamer, uiteen dat het wetsontwerp onverenigbaar was met de fundamenteën van onze rechtsorde doordat het de abortus afhankelijk maakte van het besluit van de vrouw en er daardoor geen rechtsbescherming is voor de ongeborene die nog niet zelfstandig levensvatbaar is.⁸¹² Kaulingfreks keerde zich opvallend genoeg als één van de eerste politici tegen de invloedrijke interpretatie van Enschedé die in 1966 had gesteld dat een abortus op een medische indicatie een strafuitsluitingsgrond is en dat met de ruimere opvatting over gezondheid (fysiek, psychisch en sociaal) automatisch ook de medische indicatie werd verruimd. Deze positie was in de jurisprudentie nog niet bekrachtigd en hij vond dat de politiek eigenlijk eerst de uitspraak hierover zou moeten afwachten. Hij sloot met zijn kritiek aan bij J. Rummelink, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die stelde dat een dergelijke verruiming van de medische indicatie destructief is voor de strekking en bedoeling van de wet. Indien de uitleg van Rummelink juist zou zijn, dan waren de bestaande anti-abortusbepalingen weer van kracht en bovendien bood het ruimte om via algemene strafuitsluitingsgronden, zoals noodtoestand of overmacht, de nood van de vrouw te verdisconteren. Zonder aantasting van de rechtsnorm zou daarmee via richtlijnen uit de jurisprudentie een ordening kunnen worden gegeven aan de bestaande ongeordende toestand.⁸¹³

Binnen het progressieve blok waren er enkele leden die tegen de wet zouden stemmen. Binnen de PvdA was A. Mater tegen en vond dat 'een toetsing, niet alleen aan het eigen geweten, maar ook aan een breder oordeel' geraden was. Hij sprak daarbij de hoop uit dat het KVP-ARP-wetsontwerp, dan wel een gelijkend kabinetsontwerp, nog eens in stemming gebracht zou worden.⁸¹⁴ De augustijner pater A.J. Agterberg (PPR) was tegen het wetsvoorstel. Hij wees op de 'eenzijdige acceptatie' van de wet, maar verweet dat niet de initiatiefnemers. De fout was eerder gemaakt. De procedureafspraken uit de formatie hadden volgens hem nooit zó mogen worden opgesteld. De hele procedure die daarop volgde had geleid tot een initiatiefontwerp waarin te weinig rekening werd gehouden met de opvattingen van een grote minderheid. Hij vroeg zich af of dit nodig was, omdat de christendemocraten zich doorgaans redelijk plegen op te stellen en dat niet alleen fanatici tegen het wetsvoorstel hadden geprotesteerd en gedemonstreerd.⁸¹⁵

Voor het lot van het wetsontwerp was de verdeeldheid binnen de VVD-fractie bepalender dan de kritiek van een paar 'dissidenten' binnen de kleinere fracties. Oud-minister van Justitie C.H.F. Polak gaf samen met G. de Jong een verslag van

⁸¹² *Handelingen I* 14 december 1976, p.138.

⁸¹³ *Handelingen I* 14 december 1976, p.140.

⁸¹⁴ *Handelingen I* 14 december 1976, p.147.

⁸¹⁵ *Handelingen I* 14 december 1976, p.161.

de verschillende standpunten en opvattingen binnen de fractie. Polak (VVD) zette in zijn verslag de verschillende argumenten voor en tegen het wetsvoorstel uiteen die leefden in zijn fractie. Argumenten ten gunste van het wetsvoorstel waren dat de persoonlijke levenssfeer van de vrouw werd geëerbiedigd, dat niemand een overtuiging werd opgedrongen en dat de gehele VVD-fractie in de Tweede Kamer reeds voor had gestemd. Bovendien was in het verkiezingsprogramma van de VVD opgenomen dat een besluit tot een abortus moest worden overgelaten aan de vrouw in overleg met haar arts. Daarbij was evenwel altijd de kanttekening te maken dat deze kwestie in laatste instantie aan ieders persoonlijke oordeel overgelaten moest worden.⁸¹⁶ Binnen de VVD-fractie leefden enkele belangrijke pijnpunten. Allereerst was de positie van gewetensbezwaarde artsen, verlof- en verpleegkundigen niet goed geregeld. Ten tweede had Polak, evenals Kauling-freks (CDA), kritiek op het instellen van de zogenaamde toetsingscommissies die de politieke controle op de abortuspraktijk op afstand zetten. Men kon het betreuren of niet, maar abortus was volgens hem niet uitsluitend een medische aangelegenheid en het beleid ter zake was een kwestie van politiek. Het derde en belangrijkste argument bij de liberalen was dat de bescherming van het menselijke leven in het ontwerp nauwelijks aanwezig was. Ook hier sloot Polak in zijn betoog aan bij de positie van het CDA. Polak zette uiteen dat in het ontwerp arts en vrouw tezamen beslisten, waarbij de arts slechts marginaal toetst – zelfs bij late zwangerschapsafbrekingen vanaf drie maanden – of de vrouw in vrijheid en in verantwoordelijkheid jegens zichzelf en de ongeboren vrucht haar besluit had genomen. De richtsnoer was daarbij de gezondheid van de vrouw overeenkomstig de brede definitie van lichamelijke, geestelijke en sociale gezondheid van de Wereldgezondheidsorganisatie. Dat vond een meerderheid bij de liberalen te ver gaan. Zij vroeg zich af waar hier de verantwoordelijkheid van de overheid jegens de vrucht en het belang van het kind bleef. Het wetsontwerp sprak over wordend menselijk leven dat recht heeft op bescherming, maar praktisch werd daar volgens Polak geen concrete invulling aangegeven. Dit was ‘een innerlijke tegenstrijdigheid [...] die het voorstel voor velen moeilijk verteerbaar maakt.’⁸¹⁷ G. de Jong (VVD) zette uiteen dat een groep voor de initiatiefwet was; een andere groep wel voor een liberalere wet was, maar niet deze, omdat zij abortus slechts toelaatbaar achtte tot tien á twaalf weken van de zwangerschap; en een andere groep die, op basis van biologische inzichten over het begin van het leven vanaf de conceptie, op het standpunt stond dat alleen abortus toelaatbaar was op strikt medische gronden.⁸¹⁸

⁸¹⁶ *Handelingen I* 14 december 1976, p.152.

⁸¹⁷ *Handelingen I* 14 december 1976, p.155.

⁸¹⁸ *Handelingen I* 14 december 1976, p.157.

13.2.8 Uitkomst parlementaire behandeling initiatiefwet

Een dramatische stemming over het wetsvoorstel zou volgen. De senatoren waren over het algemeen kritischer over het wetsvoorstel dan hun collega's in de Tweede Kamer. Dit gold vooral voor een deel van de VVD-fractie. Verschillende liberalen in de Eerste Kamer hadden grote principiële en wetstechnische bezwaren. Daarbij hadden de VVD-partijvoorzitter F. Korthals Altes en de fractievoorzitsters van de VVD in de Eerste Kamer H.V. van Someren-Downer voorafgaand aan de stemming benadrukt dat abortus een vrije kwestie was en een gewetenszaak betrof waarbij de VVD-leden elkaar de vrijheid lieten om naar eigen inzicht te stemmen.⁸¹⁹ Hierdoor was er bij de liberalen geen sprake van fractiediscipline. De indieners van de wet konden dus vooraf niet rekenen op de stemmen van de VVD-fractie en uiteindelijk zouden acht van de twaalf VVD-senatoren tegen de wet stemmen, waarbij opvallend genoeg Polak één van de voorstemmers was.⁸²⁰ Hierdoor werd het wetsvoorstel met 41 tegen 34 stemmen verworpen.

Het is belangrijk te realiseren, dat zelfs als de Eerste Kamer de wet had aangenomen er nog allerminst zekerheid was of het voorstel daadwerkelijk wet zou worden. De Raad van State moest, anders dan bij een reguliere wetgevingsprocedure, nog na de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel advies geven én het was allerminst duidelijk of minister van Justitie Van Agt de wet zou contrasigneren. Het contraseign was na een mogelijk kritisch advies van de Raad van State met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid door minister van Justitie Van Agt geweigerd. Voorlopig bleef een kabinetscrisis op dit gevoelige dossier uit.

13.3 Politieke impasse doorbroken

Na de val van het kabinet-Den Uyl in maart 1977 volgden op 25 mei nieuwe Tweede Kamerverkiezingen. De christendemocraten deden voor het eerst mee aan de verkiezingen met een gezamenlijke CDA-lijst. Lijsttrekker was de bij de conservatieve kiezer zeer geliefde, maar de in progressief Nederland gehate, Van Agt. In oktober 1976 – dus voor het debat in de Eerste Kamer waarbij de abortuswet van de PvdA-VVD strandde – was hij reeds benaderd voor het lijsttrekkerschap. Als voorwaarde stelde hij, dat een kabinet waaraan het CDA zou deelnemen nooit een initiatiefwet van de sociaaldemocraten en liberalen zou steunen en dat hij het contraseign zou blijven weigeren aan een te liberale abortuswet. Deze voorwaarde zou mede op

⁸¹⁹ *Handelingen I* 14 december 1976, p.194.

⁸²⁰ Na het debat in de Eerste Kamer werd de liberalen wel verweten dat zij om electoraal-strategische redenen hadden tegengestemd. Het verhaal ging dat de tegenstemmers binnen de VVD in de toekomst graag wilden samenwerken met het CDA én zij maakten zich zorgen om het ethisch-conservatieve electoraat in de zuidelijke provincies die twijfelden tussen CDA en VVD. (Outshoorn 1986, p.234.) Op basis van de uitgebreide kritiek op het wetsvoorstel lijkt deze lezing toch te kort door de bocht. De leden van de VDD-fractie hadden immers gegronde bezwaren tegen een te vrije abortuspraktijk en -wet.

aandringen van de ARP-leiding niet helemaal worden gehonoreerd. Het was echter wel illustratief voor de positie die Van Agt in het abortusdebat innam. Hij wenste de abortuskwestie door middel van een normaal compromis op coalitieniveau te regelen, zoals dat ook bij andere kwesties gebeurde.⁸²¹

Het CDA won bij de verkiezingen 49 zetels. Een winst van één zetel. Psychologisch was dit een grote overwinning ten opzichte van 1972, omdat een verdere electorale neergang van de confessionelen een halt was toegeeroepen. De PvdA van Den Uyl was met 53 zetels (+10 zetels) de grote winnaar van de verkiezingen, al ging deze winst vooral ten koste van kleine linkse partijen als de CPN (-4 zetels) en de PPR (-4 zetels). Een coalitie bestaande uit de PvdA en het CDA was na deze verkiezingsuitslag de logische combinatie, twee winnaars die samen een ruime meerderheid hadden.

13.3.1 Kabinetsformatie 1977

Net als in 1972 konden de PvdA en het CDA het tijdens de formatie niet eens worden over een nieuwe abortuswetgeving. Den Uyl wenste het initiatief over te laten aan de Tweede Kamer, terwijl Van Agt dat absoluut niet wenste en bovendien weigerde te beloven om elk wetsvoorstel uit de Tweede Kamer het contraseign te geven.⁸²² Voor Den Uyl had bij een principiële kwestie als de abortuswetgeving uiteindelijk het parlement het laatste woord. De opstelling van het CDA bracht volgens hem de parlementaire democratie in het geding.⁸²³ Van Agt daarentegen wees erop dat het tot 'het wezen van de coalitievorming [behoort] dat vertegenwoordigers van minderheden met elkaar akkoorden sluiten ook over onderwerpen die bij een vrije stemming in de Tweede Kamer een andere regeling zouden krijgen.'⁸²⁴

De formatie zou op 25 augustus 1977 stranden op de abortuskwestie. Informatieur G.H. Veringa (KVP) werd vervolgens door de Koningin aangesteld om de formatie weer vlot te trekken. Hij kwam, om uit de impasse te geraken, net als formateur Burger in 1972, met een procedurevoorstel. De partijen spraken allereerst uit dat een nieuwe abortuswet gewenst was.⁸²⁵ Het kabinet zou zelf voor 1 januari 1979 met een eigen wetsvoorstel komen, zoals Van Agt dat wenste, maar mocht dat niet lukken dan kwam het initiatief weer bij de Tweede Kamer te liggen, zoals Den Uyl dat wenste.⁸²⁶ Als een initiatiefwet door beide Kamers was aanvaard, dan zou het door het kabinet met spoed worden voorgelegd aan de Raad van State. Het kabinet zou vervolgens het besluit om de wet te contrasigneren nemen in het licht van:

⁸²¹ Merriënboer, Bootsma & Van Griensven, 2008, p.159-160.

⁸²² Van Thijn 1978, p.105-106, 111-114.

⁸²³ *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.35.

⁸²⁴ *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.41.

⁸²⁵ *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.50.

⁸²⁶ Outshoorn 1986, p.242-244.

a. de uitspraak van de Raad van State, b. de standpunten van de regeringsfracties en c. in het besef dat een wettelijke regeling noodzakelijk was.⁸²⁷

Na wederom enkele maanden formeren strandde de formatiepoging tussen CDA en PvdA op de verdeling van de ministerposten. Vervolgens formeerden Van Agt (CDA) en Wiegel (VVD) binnen enkele weken een CDA-VVD-kabinet. Tijdens de formatie besloten zij de tekst van informateur Veringa over de verdere besluitvorming over abortus (de procedureafpraak) over te nemen. Van Agt werd minister-president van het eerste door hem geleide kabinet en op Justitie kwam de hoogleraar privaatrecht en rector magnificus van de Vrije Universiteit J. de Ruiter. De gereformeerde De Ruiter moest samen met de liberale minister van Volksgezondheid L. Ginjaar een nieuwe wet opstellen.⁸²⁸

De procedureafpraak van Veringa gaf enerzijds de ruimte om op kabinetsniveau een compromis te zoeken, maar anderzijds legde zij uiteindelijk het primaat van de besluitvorming bij het parlement. Hierdoor was voor een compromis op kabinetsniveau altijd een alternatieve parlementaire besluitvormingsroute aanwezig. Dit feit beperkte nadrukkelijk de bewegingsruimte van het kabinet om een inhoudelijk compromis te smeden.

13.3.2 Wet afbreking zwangerschap (Waz)

Minister van Justitie De Ruiter stond voor de moeilijke opdracht om de CDA-fractie en achterban achter het ‘compromis’ met de VVD te krijgen. De Ruiter streefde een zo breed mogelijk draagvlak voor de wet na, maar uiteindelijk kon een nieuwe wet slechts tot stand komen doordat de christendemocraten fundamentele beginselen prijsgaven.⁸²⁹

Ginjaar en De Ruiter hadden gepoogd om met de Wet afbreking zwangerschap (Waz) een midden te vinden tussen de beschermwaardigheid van het leven en de nood situatie van de vrouw.⁸³⁰ In het wetsvoorstel van het kabinet ontbrak het echter aan een duidelijke definitie van een nood situatie.⁸³¹ Een materiële normstelling die de christendemocraten altijd wensten was dus niet opgenomen in de wet, omdat de VVD vond dat de wetgever niet mocht oordelen over wat een nood situatie is

⁸²⁷ *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.50.

⁸²⁸ *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.106-107.

⁸²⁹ *Outshoorn 1986*, p.246.

⁸³⁰ *Kamerstukken II 1979/80*, 15.475, 3, p.9-10.

⁸³¹ Een belangrijk element van het wetsvoorstel was dat abortus in het strafrecht bleef. Strafbaarheid werd echter alleen opgeven indien een arts handelde volgens de zorgvuldigheidseisen. Ook werd een 3-maanden grens ingevoerd, tot 13 weken zwangerschap was abortus in een kliniek toegestaan en na 13 weken was dat alleen toegestaan in een algemeen ziekenhuis of in een speciale kliniek. Een speciaal vergunningstelsel kwam hiervoor in de plaats. Abortus provocatus bij zwangerschap langer dan 20 weken was in beginsel niet toegestaan. (*Kamerstukken II 1978/79*, 15.475, 3.)

voor een vrouw.⁸³² Een noodsituatie werd daarmee een subjectief gegeven. De beschermwaardigheid van het ongeboren leven (de normstelling) moest in de wet tot uiting komen in de zorgvuldige besluitvorming voorafgaand aan een abortus en niet in een stelsel van ge- en verboden.⁸³³

Door het ontbreken van een duidelijke definitie van deze noodsituatie was er feitelijk niets anders gecreëerd dan abortusvrijheid met bedenktijd, met als grens de levensvatbaarheid van het ongeboren leven buiten de moederschoot. Doordat het CDA zich lang gekeerd had tegen de liberalisering van de abortuswetgeving was het voor de christendemocraten noodzakelijk om na een lange periode van polarisatie en politisering van de abortuskwestie ook de eigen achterban mee te krijgen. Een zekere interne ‘depolarisering’ en ‘depolarisatie’ van de kwestie zou volgen.

Eerst wilden de fracties van de PvdA en D’66 samen met de VVD-fractie het voorstel amenderen, maar de liberalen wensten geen kabinetscrisis en wilden daarom geen amendementen steunen die het moeizaam gesmede ‘compromis’ op kabinetsniveau zouden ondermijnen.⁸³⁴ Nadat het overleg met de VVD strandde, dienden in september 1980 Roethof (PvdA) en E.K. Wessel-Tuinstra (D’66) een gezamenlijke initiatiefwet in langs de lijnen van de PvdA-VVD-initiatiefwet uit 1976.⁸³⁵

Roethof (PvdA) en Wessel-Tuinstra (D’66) waardeerden in het kabinetsvoorstel het ontbreken van een systeem van ge- en verboden. Zij erkenden in de memorie van toelichting van hun wetsvoorstel dat met het afzien van een specifieke norm omtrent de rechtmatigheid van de abortus provocatus, althans door het CDA, ‘ten principale een barrière met een eerder uit kringen van de progressieve partijen en de VVD voortspruitende gedachtengang [was] geslecht.’⁸³⁶ Desondanks had men grote moeite met het wetsvoorstel. De PvdA en D’66 vonden het voorstel een ‘autoritaire en betuttelende geest’ ademen.⁸³⁷ Vooral de vijf dagen bedenktijd en de voorlichting over alternatieve oplossingen kon op de nodige kritiek rekenen.

Het voorstel van Roethof en Wessel-Tuinstra had vooral een ‘pressiefunctie’ en was dus bedoeld om druk uit te blijven oefenen op de VVD die niet omwille van het gebrek aan een alternatief een kabinetsvoorstel zou steunen waarin te veel eisen van het CDA waren verdisconteerd. Voor een ‘pacificatie om de pacificatie’ waren

⁸³² Outshoorn 1986, p.250-251.

⁸³³ De wettelijk verplichte vijf dagen bedenktijd was indirect ook gericht op het tegengaan van ‘abortustoerisme’. Door de bedenktijd werd Nederland voor vrouwen uit het buitenland een beduidend minder interessante bestemming. (Outshoorn 1986, p.253-254.)

⁸³⁴ Outshoorn 1986, p.260-261.

⁸³⁵ Na de kritische bijdrage van C.H.F. Polak tijdens de behandeling in 1976 van de PvdA-VVD-initiatiefwet in de Eerste Kamer hadden de initiatiefnemers het idee van de toetsingscommissies laten varen. (*Kamerstukken II 1979/80*, 16.322, 3, p.14-16.)

⁸³⁶ *Kamerstukken II 1979/80*, 16.322, 3, p.12-13.

⁸³⁷ *Kamerstukken II 1979/80*, 16.322, 3, p.13.

de PvdA en D'66 immers niet te vinden.⁸³⁸ Het initiatiefwetsvoorstel moest er ook toe bijdragen dat, indien het voorstel Ginjaar-De Ruiters het niet zou halen, er reeds een voorstel geagendeerd was en het CDA niet zonder meer tijdens de komende formatie een veto kon uitspreken.⁸³⁹ Daarbij was het voorstel voor de PvdA ook bedoeld om de eigen achterban en de activistische en nog zeer kritische feministische groepen als de Rooie Vrouwen en het Comité Wij Vrouwen Eisen te pacificeren.⁸⁴⁰

Gelijktijdig met het indienen van het kabinetsvoorstel dienden H.G. Abma (SGP) en A.J. Verbrugh (GPV) op 15 februari 1979 een alternatief wetsvoorstel in. Het voorstel was in de kern een herbevestiging van de oude stringente wetgeving waarbij nu abortus alleen werd toegestaan op basis van een vitale indicatie.⁸⁴¹ Het voorstel zou nimmer kans maken op een meerderheid. Het was meer bedoeld als tegengeluid, een getuigenis tegen de liberale abortuspraktijk en als een politiek-strategische zet om eventuele conservatieve CDA'ers tegen het kabinetsvoorstel van Ginjaar-De Ruiters te laten stemmen.

13.3.3 Parlementaire behandeling Waz

De behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Ginjaar-De Ruiters was eind 1979 verspreid over vijf dagen met relatief lange tussenpozen. Ook de initiatiefwet Abma-Verbrugh stond op de agenda, maar dit voorstel had een duidelijke bijrol. Op 2 november was het eerste debat en pas op 18 december volgde de stemming. De lange tussenpozen waren vooral bedoeld om elke keer twijfelaars in de fracties te overreden en eventuele wensen die daar leefden te incorporeren in het kabinetsvoorstel. In totaal zouden er drie nota's van wijzigingen volgen. Na de derde nota van wijzigingen voor het wetsvoorstel Ginjaar-De Ruiters was de rek voor het kabinet er enigszins uit en werd amendement door de Tweede Kamer eigenlijk niet meer mogelijk geacht.⁸⁴²

Tijdens het debat werden de grote principiële tegenstellingen enigszins vermeden. Dit was vooral het gevolg van het feit dat de principiële keuze reeds was gemaakt toen het CDA een algemene indicatiestelling losliet. Nu daarover een besluit was genomen, ging het debat in de Tweede Kamer vooral over de waarborgen die tot een zorgvuldige besluitvorming rondom abortus moesten leiden. Twee wetsinhoudelijke kwesties stonden in het debat centraal. De wettelijke verplichte bedenktijd van vijf dagen en de verplichting van de arts tot voorlichting vooraf over alternatieven. Deze onderwerpen stonden niet geheel los van de ideologische tegenstellingen met als

⁸³⁸ *Kamerstukken II 1979/80*, 16.322, 3, p.13-14.

⁸³⁹ Roethof 1982, p.303.

⁸⁴⁰ Outshoorn 1986, p.262.

⁸⁴¹ *Kamerstukken II 1978/79*, 15.476, 3.

⁸⁴² Outshoorn 1986, p.268.

gevolg dat de ministers voorafgaand aan het debat hierover geen consensus wisten te smeden.⁸⁴³ In beginsel zagen de linkse partijen de bedenktijd en de voorlichting als een inperking van het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw, terwijl de liberalen en de christendemocraten het juist vonden bijdragen aan een verantwoorde keuze.

VVD-woordvoerder D.J.D. Dees benadrukte in zijn betoog dat het wetsvoorstel ruimte bood voor de gewetensvrijheid en keuzevrijheid van de vrouw.⁸⁴⁴ De woordvoerder van het CDA W.J. Deetman legde daarentegen de nadruk op de rechtsbescherming van het ongeboren leven. Hij wees op de considerans van het regeringsvoorstel waarin werd gepoogd zowel de rechtsbescherming van het ongeboren menselijk leven als de hulp aan de vrouw in nood te garanderen, iets dat hij miste in het wetsvoorstel van Roethof en Wessel-Tuinstra.⁸⁴⁵ Deetman kwam in het eerste debat met een interpretatie van artikel 5.2 waarin de vrouw niet het laatste oordeel heeft, maar de arts. In dit artikel werd gesproken over 'een noodsituatie, die niet op een andere wijze kan worden beëindigd'.⁸⁴⁶ Deetman las hierin een criterium voor de geldigheid van de beslissing van de arts, dus in feite een soort indicatiestelling. Deze uitleg werd echter door de ministers Ginjaar en de Ruiter enkele weken later weer afgewezen als te strikt.⁸⁴⁷ De poging van Deetman om het artikel te herinterpreteren laat zien dat hierover nog een duidelijke tegenstelling was. Voorlopig hoefde hierover niet tot in het detail gedebatteerd te worden. De kwestie was reeds vooraf gedepoliteerd door de precieze invulling van artikel 5 voorlopig uit te stellen tot na het debat en te regelen met een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De ministers wisten een andere gevoelige kwestie ten aanzien van de eisen voor de abortusklinieken, en dan vooral de 13 weken grens voor klinieken, weg te masseren door de kwestie voor te leggen aan de Gezondheidsraad.⁸⁴⁸

De overwegingen van de CDA-fractie om toch voor de wet te stemmen en niet voor de initiatiefwet-Abma-Verbrugh zette Deetman uiteen. Naast het door J. van Leeuwen in 1976 verwoorde absolute criterium van Gods gebod én het relatieve criterium van de zedelijke draagkracht van het volk formuleerde Deetman nog een derde criterium voor het politieke handelen van de christendemocraten, namelijk 'dat de wet ook aangrijpingspunten moet bevatten voor de kanalisering van het kwade en de bevordering ten goede, een ontwikkeling gericht op de absolute norm'.⁸⁴⁹ Uit de stemverklaring van Deetman bleek dat, ondanks de 'fragiele aard' van de rechtsbescherming van het ongeboren leven, het doorslaggevende punt

⁸⁴³ Outshoorn 1986, p.268.

⁸⁴⁴ *Handelingen II* 4 november 1980, p.940.

⁸⁴⁵ *Handelingen II* 4 november 1980, p.946-947.

⁸⁴⁶ *Handelingen II* 4 november 1980, p.948.

⁸⁴⁷ *Handelingen II* 27 november 1980, p.1703.

⁸⁴⁸ *Handelingen II* 17 december 1980, p.2180.

⁸⁴⁹ *Handelingen II* 4 november 1980, p.945.

om toch het wetsvoorstel te steunen lag in het feit dat het beginsel van de publieke rechtsbescherming van het ongeboren menselijke leven nog gehandhaafd bleef via het Wetboek van Strafrecht en de zorgvuldigheidsnormen.⁸⁵⁰

13.3.3.1 *Uitkomst parlementaire behandeling Waz*

Het wetsvoorstel was een poging om het midden te vinden tussen de beschermwaardigheid van het leven en de nood situatie van de vrouw. De nood van de vrouw werd evenwel dermate subjectief – afhankelijk van het oordeel van de vrouw – in de wet ingekleurd dat het ontbrak aan een materiële normstelling, zoals de christendemocraten dat altijd hadden gewenst. De beschermwaardigheid van het ongeboren leven moest in de wet tot uiting komen in een zorgvuldige procedure. Het CDA zou dus meewerken aan een vergaande mate van liberalisering van de abortuswetgeving. Op het niveau van fundamentele waarden of uitgangspunten was immers geen compromis mogelijk geweest. Pas nadat het CDA tijdens de formatie van 1977 hun verzet staakte om geen materiële normstelling in de wet op te nemen, ontstond er ruimte om over enkele meer beleidsmatige aanpassingen te onderhandelen, zoals de vijf dagen bedenktijd en de voorlichtingsplicht die een zorgvuldigere procedure moesten garanderen. Dit waren evenwel elementen die de kern van de wetgeving niet zouden raken. De christendemocraten hadden deze draai waarschijnlijk gemaakt vanwege zowel de noodzaak van een nieuwe wettelijke regeling binnen de vrijer geworden abortuspraktijk als ook door de altijd aanwezige dreiging van de sociaaldemocraten en de liberalen om anders de kwestie zonder het CDA te regelen.

De eindstemming was tamelijk spannend, omdat naar alle waarschijnlijkheid enkele christendemocraten toch tegen zouden stemmen. De VVD stemde voor en bij het CDA stemden alleen G. van Leijenhorst en H.C. Couprie tegen. Het voorstel werd echter door het voorstemmen van het DS'70-lid R.E.F.M. Nijhof met een nipte meerderheid van 76 tegen 74 alsnog aangenomen. Tegen het voorstel stemden D'66, PvdA, PSP, CPN, PPR, SGP, GPV en de Boerenpartij.⁸⁵¹ Deze uitkomst werd bevorderd doordat er enige stemdiscipline was. Vooral enkele tegenstanders binnen het CDA moesten ervan worden overtuigd dat deze wet het maximaal haalbare was.⁸⁵² De behandeling van het voorstel door de Eerste Kamer volgde op 28 april 1980. Het debat aan de overzijde was qua inhoud en stemverhouding een reprise van het debat in de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel Ginjaar-De Ruiters werd daar met 38 tegen 37 stemmen aangenomen.⁸⁵³

⁸⁵⁰ *Handelingen II* 18 december 1980, p.2315.

⁸⁵¹ *Handelingen II* 18 december 1980, p.2315-2319.

⁸⁵² Outshoorn 1986, p.269, 273.

⁸⁵³ *Handelingen I* 28 april 1989, p.826-827.

13.4 Beschouwing politieke besluitvorming abortus provocatus

Abortus provocatus vormde het strijdpunt van de culturele en seksuele revolutie van de jaren zestig. De strijd ging tussen hen die een door het christendom gestempelde traditionele moraal onderschreven en hen die een liberale ethiek van keuzevrijheid en zelfbeschikking omarmden. De laatste groep kreeg in de politiek en samenleving de overhand en hierdoor verloor de oude abortuswetgeving uit 1911 snel haar kracht. De politieke strijd ging vervolgens over het aanpassen van de abortuswetgeving.

Analyseert men de politieke besluitvorming rondom de abortuswetgeving, dan zijn er momenten aan te wijzen waarin de consensusregels dan wel meerderheidsregels dominant waren. Drie fases zijn te onderscheiden. In de eerste fase probeerden de politieke elites de besluitvorming over de kwestie te laten lopen volgens de spelregels van de consensuspolitiek. Het door het kabinet geïnitieerde proces van consensusvorming werd echter doorbroken door activistische parlementsleden en dit luidde een tweede fase in van een strijd over de spelregels. Hier ging het over de vraag of de kwestie geregeld moest worden op kabinetsniveau – het volgen van de regel *regering regeert* – of dat men het moest overlaten aan vrije spel der meerderheidsvorming in het parlement. Met het stranden van het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA en VVD ving een derde fase aan, waarin de leidende politici poogden de kwestie weer op een meer consensuele wijze te regelen.

13.4.1 Fase 1: depolitisering en consultatie (1967–1970)

In 1967 werd de abortusproblematiek in het parlement geagendeerd door de PvdA-fractie. De gebruikelijke terughoudendheid lieten de sociaaldemocraten hier enigszins varen, maar het kabinet en de meeste leden van het parlement zouden zich voorlopig terughoudend opstellen. Duidelijke standpunten werden niet direct ingenomen. De initiële houding van het kabinet was zakelijk en niet-ideologisch. Een discussie over de fundamentele politieke verschillen ten aanzien van de abortuskwestie werden vermeden en het kabinet probeerde de abortuskwestie te *depolitiseren* door het vraagstuk te reduceren tot een juridische en medische kwestie. Naar aanleiding van de discussie met het parlement consulteerde het kabinet de artsenfederatie KNMG over hun standpunt over abortus provocatus.

Het kabinet ‘verjuridiseerde’ de kwestie en schoof deels de verantwoordelijkheid voor de kwestie naar de artsen. De Tweede Kamer, en dus ook de PvdA-fractie, steunde dit. Onderwijl groeide in de samenleving de publieke betrokkenheid bij de thematiek. Het waren vooral allerlei nieuwe – vaak niet-zuilgebonden – feministische groepen die aandacht bleven vragen voor de abortusproblematiek. Deze organisaties zouden grote invloed hebben op vooral de linkse en progressieve partijen die vervolgens de kwestie nadrukkelijker gingen agenderen en *politiseren*. Het was vooral PvdA-Kamerlid Lamberts die de kwestie vanuit de Tweede Kamer oppakte

en met een bevolgen pleidooi voor een wetswijziging politiseerde. Hij zette daarmee de kwestie centraler in de politieke schijnwerpers, maar tegelijkertijd tekende zich in het parlement nog geen ondubbelzinnige meerderheid voor een wetswijziging af.

Desalniettemin was voor de voorstanders van een liberale abortuswet eind jaren zestig het hoogste haalbare het instellen van een commissie die over eventuele wetswijzigingen zou adviseren. Dit zou een dubbele consultatie worden, het kabinet wilde eerst nog het advies van de KNMG afwachten alvorens men een naar expertise, levensbeschouwing en geslacht breed samengestelde staatscommissie zou instellen. Het kabinet was in deze fase van de besluitvorming nog leidend. Het wist tijd te winnen door het organiseren van een consultatieronde dat kon bijdragen aan de compromisvorming. Hiermee depolitiseerde het kabinet de kwestie en sloeg het de weg in van de geleidelijke consensusvorming. Deze koers kon rekenen op een brede parlementaire steun. Ook de sociaaldemocraten steunden voorlopig nog deze gedepolitiseerde besluitvorming.

13.4.2 Fase 2: strijd over de spelregels (1970–1977)

Het vanuit het parlement agenderen en *politiseren* van de abortuskwestie, de scherpe kritiek van voor- en tegenstanders op het genuanceerde advies van de KNMG (1970), het neerzetten van de Commissie Abortusvraagstuk als een simpele poging tot uitsstel en het dreigen met een initiatiefwet waren al tekenen dat het door het kabinet geïnitieerde proces van consensusvorming (*regering regeert*) onder druk kwam te staan. Een *parlementair activisme* – vooral bij de linkse fracties – brak geleidelijk door en vormde de prelude op een strijd over de spelregels van de politiek. Deze strijd werd nog eens opgevoerd door het daadwerkelijk indienen in 1970 van een initiatiefwetsvoorstel door de sociaaldemocraten Lamberts en Roethof.

Dit initiatiefwetsvoorstel was erop gericht om de tot dan toe consensuele besluitvorming te forceren en de uitkomst ervan in een voor de PvdA gewenste richting te duwen (*beleidsmaximalisatie*). Het voorstel was allerminst kansloos. De politieke machtsverhoudingen waren na de verkiezingen van 1967 immers verschoven. Daardoor was er een parlementaire meerderheid ontstaan die niet noodzakelijkerwijs afwijzend stond tegenover een liberalisering van de abortuswetgeving. Voor voorstanders van een liberale abortuswetgeving zou het daarom aantrekkelijk worden om vanuit het parlement de eigen positie te maximaliseren.

Het indienen van het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA was een bepalend moment in de politieke besluitvorming over abortus. De politieke elites volgden in het begin nog de consensusregels, maar met het initiatiefwetsvoorstel zouden de meerderheidsregels dominant worden. Op drie manieren veranderde het indienen van het initiatiefwetsvoorstel de besluitvorming.

Allereerst had het initiatiefwetsvoorstel gevolgen voor de positie van het kabinet. Een wetsvoorstel van een grote fractie als de PvdA doorbrak het onder auspiciën van het kabinet geïnitieerde proces van consensusvorming. De regel *regering regeert* kwam erdoor onder druk te staan en daarbij ondermijnde de actie van de PvdA de ‘autonome positie’ van het kabinet om als een soort neutrale scheidsrechter boven de fracties vrede te stichten. Hierdoor was het kabinet niet langer de plaats waar in gemeen overleg en in enige beslotenheid de tegengestelde posities tussen de partijen bij elkaar gebracht konden worden. Bovenal doorkruiste het initiatiefwetsvoorstel de werkzaamheden van de Commissie Abortusvraagstuk en beperkte het daarmee de manoeuvreerruimte van het kabinet om een inhoudelijk compromis te smeden.

Het initiatiefwetsvoorstel was ten tweede bepalend voor de inhoudelijke richting van de besluitvorming. Het dwong partijen tot duidelijkere stellingnames. Dit leidde door het blootleggen van fundamentele verschillen en twistpunten tussen de partijen enerzijds tot een verwijdering tussen met name de seculiere en confessionele partijen en anderzijds ook tot een toenadering en het vormen van nieuwe coalities, zoals duidelijk zou worden met het gezamenlijke initiatiefwetsvoorstel van de PvdA en VVD. Dat laatste leidde ertoe dat de christendemocraten in het kabinet niet te veel inhoudelijke eisen konden stellen, omdat voor hen altijd de dreiging in de lucht bleef hangen dat de sociaaldemocraten en de liberalen de abortuskwestie niet met een compromis op kabinetsniveau zouden willen regelen, maar de abortuskwestie wensten over te laten aan het parlement. De aanwezigheid van een initiatiefwetsvoorstel bood immers altijd een alternatieve besluitvormingsroute voor een nog te smeden compromis op kabinetsniveau tussen enerzijds de sociaaldemocraten of liberalen en anderzijds de christendemocraten. Het gevolg hiervan was dat de inhoud van een mogelijk compromis nog verder in de richting werd getrokken van de ideologische voorkeur van een parlementaire meerderheid van voornamelijk sociaaldemocraten en liberalen (*beleidsmaximalisatie*). Een vergelijk met de christendemocraten zou hierdoor steeds moeilijker worden.

Ten derde werd door het initiatiefwetsvoorstel de parlementaire behandeling niet langer het slotstuk van een geleidelijk proces van consensusvorming, dat grotendeels in beslotenheid zou plaatsvinden, maar werd zij één van de openingszetten in een politieke strijd die in de *openheid* van de parlementaire arena zou worden gevoerd. Ook werden met het voorstel de ideologische tegenstellingen blootgelegd. Het mobiliseerde maatschappelijke actiegroepen en de politiek-ideologische tegenstellingen uit het parlement werden in de politiek gemêleerde kabinetten getrokken. Met als gevolg dat vooral tijdens het kabinet-Den Uyl de polarisatie in het parlement en samenleving zich voortzette in het kabinet.

In deze gepolariseerde context liep het proces van consensusvorming vast. De Staatscommissie Abortus kwam nog met een verdeeld tussentijds rapport, maar

de initiatiefwet van de PvdA, de ontstane abortusvrijheid binnen de op papier nog altijd stringente wettelijke bepalingen en vooral de aankondiging van een nieuwe abortuswet door het kabinet-Biesheuvel I (1971–1972) vormden de definitieve doodsteek voor de staatscommissie. Het wetsvoorstel van kabinet-Biesheuvel I was nog een inhoudelijk compromis tussen de christendemocratische fracties van de KVP, de ARP en de CHU en de naar liberalisering neigende fracties van de VVD en DS'70. Op papier werd een zekere verruiming voorgesteld, maar er vond wel een begrenzing plaats van de vrije abortuspraktijk. Dit compromis zou het door de val van het kabinet niet halen.

Inhoudelijke overeenstemming op het abortusdossier bleek tijdens de formatie van het kabinet-Den Uyl (1973–1977) politiek onhaalbaar. De tegenstellingen tussen de 'progressieve drie' en de christendemocraten werden nog te groot geacht. Dit was deels het gevolg van de zeer ideologische stellingname en de maar zeer beperkte compromisbereid bij de partijen. Om de kwestie op kabinetsniveau voorlopig te *depolitiseren* en een impasse tijdens de formatie en daarna op andere politieke dossiers te voorkomen stelde informateur Burger een 'arrangement' op over de te volgen procedure rondom een nieuwe abortuswetgeving. Met dit arrangement spraken de partijen af dat zowel de 'progressieve drie' als de christendemocraten met een initiatiefwet zouden komen en dat de wetsvoorstellen gelijktijdig in behandeling zouden worden genomen. De kern van deze procedureafpraak was dat het nieuw te formeren kabinet het besluit over de abortuswetgeving in beginsel overliet aan het parlement. Een compromis tussen de partijen op kabinetsniveau werd hierdoor niet langer nagestreefd. Met als gevolg dat het lot van de abortuswetgeving zou worden bepaald door de vrije meerderheidsvorming in het parlement. Tegelijkertijd had men hiermee de kwestie voorlopig gedepolitiseerd door de focus te verleggen van de inhoud naar het proces en het inhoudelijke debat over de kwestie voor zich uit te schuiven.

De uitvoering van het 'arrangement Burger' zou echter niet een vanzelfsprekendheid blijken. In het kabinet bleven reële tegenstellingen bestaan. De christendemocratische bewindslieden en dan in het bijzonder minister van Justitie Van Agt waren – aangemoedigd door een groeiend *pro-life* front in de samenleving – nog altijd zeer gekant tegen een te liberale abortuswet. Daarbij regelde het arrangement niet alles. Er waren geen duidelijke afspraken gemaakt over het vervolgingsbeleid en het contrasigneren van een initiatiefwetsvoorstel. Niettemin lag de weg open voor een abortuswet langs de lijnen van het PvdA-initiatiefwetsvoorstel. Voor een parlementaire meerderheid zou de stem van de VVD-fractie beslissend zijn. Na korte onderhandelingen waren de liberalen bereid om samen met de sociaaldemocraten een initiatiefwetsvoorstel in te dienen.

De besluitvorming kreeg met het initiatiefwetsvoorstel van PvdA en VVD een meer majoritair karakter doordat de tegenstanders van een te liberale abortuspraktijk en

-wetgeving niet meer betrokken dreigden te worden bij de besluitvorming. Indien de tegenstanders nog enigszins invloed wilden hebben op de besluitvorming, was het voor hen zaak om deze weer richting het kabinetniveau te trekken, zodat de sociaaldemocraten, of wellicht later de liberalen, weer gedwongen zouden worden om een compromis te sluiten met de christendemocraten. In de twee politieke crises rondom de abortuskliniek Bloemenhove poogden de christendemocraten het kabinet weer leidend (*regering regeert*) te laten zijn in de besluitvorming over een nieuwe abortuswet en ook de andere partijen te bewegen tot enige plooibaarheid en compromisbereidheid. De politieke strijd over de abortuskwesitie ging in deze jaren in de kern over de vraag naar het primaat van de politieke besluitvorming, ligt deze bij de Tweede Kamer of als het erop aankomt bij het kabinet. Dit werd vooral duidelijk toen de minister van Justitie Van Agt liet doorschemeren dat hij niet de intentie had om een te liberale abortuswet uit de Tweede Kamer te contrasigneren. Van Agt toonde zich bovendien allerminst inschikkelijk; hij polariseerde vooral rondom het vervolgingsbeleid en legde verschillende uitspraken van het parlement naast zich neer. Deze machtspolitiek verantwoordde hij vanuit een buitengewoon persoonlijk en ideologisch geladen pleidooi voor een 'ethisch reveil'. Hiermee gaf hij extra lading aan de kwestie (*polarisatie*) en ook dat bemoeilijkte een inhoudelijk vergelijk tussen de partijen.

In de zomer van 1976 vond de parlementaire behandeling van de twee initiatiefwetsvoorstellen plaats. Het legde een diepe en fundamentele tegenstelling bloot tussen enerzijds de christendemocraten en de kleine christelijke partijen en anderzijds de liberalen, de sociaaldemocraten en de kleine linkse partijen. Het was de terugkeer van de Antithese uit de 19^{de} eeuw. Uiteindelijk nam de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA en de VVD aan, maar na een zeer emotioneel debat in december 1976 werd het voorstel door een zeer kritische Eerste Kamer verworpen. Bepalend was vooral dat bij een deel van de VVD-fractie onoverkomelijke inhoudelijke en wetstechnische bezwaren leefden. De afspraak bij de liberalen was dat eenieder volgens zijn of haar eigen geweten mocht stemmen, dus zonder enige vorm van fractiediscipline. Of bij de instemming door de Eerste Kamer het initiatiefwetsvoorstel in het Staatsblad was gekomen is allerminst zeker. De Raad van State zou nog advies uitbrengen over het wetsvoorstel en het blijft de vraag of minister Van Agt zijn contraseign onder het wetsvoorstel zou hebben gezet.

13.4.3 Fase 3: Het kabinet wikt, het parlement beschikt (1977–1982)

Hoe diep de tegenstellingen waren op het abortusdossier bleek wederom tijdens de formatie na de Tweede Kamerverkiezingen van 1977. Ook deze keer kwamen de sociaaldemocraten onder leiding van Den Uyl en de christendemocraten onder leiding van Van Agt er niet uit en strandde de formatie op het abortusdossier. Den Uyl nam in deze discussie een majoritaire positie in. Het parlement moest volgens hem het laatste

woord hebben. Van Agt nam in deze context een meer consensuele houding aan, om daarmee de doorwerking van het christendemocratische standpunt enigszins te garanderen. Hij streefde dan ook een compromis op kabinetsniveau na en wenste geen vrije stemming in het parlement. Deze posities waren vrijwel onverzoenbaar, maar evenals bij de kabinetsformatie na de verkiezingen van 1972 kwam de informateur (nu Veringa) met een procedureafspraken (*depolitiseren*) om de impasse te doorbreken en beide visies op de besluitvorming bij elkaar te brengen. De informateur legde het initiatief voor een nieuwe abortuswet neer bij het kabinet, maar indien het kabinet er niet binnen een bepaalde termijn uit zou komen dan lag het initiatief weer bij het parlement. Het was dus een compromis over de procedure en daarmee werd door de coalitiefracties slechts deels de regel *regering regeert* weer gevolgd.

Dit compromis over de procedure schiep ruimte en tijd om op kabinetsniveau een compromis over de inhoud te smeden en daarmee werd op het oog weer de regel *regering regeert* gevolgd. Tegelijkertijd konden de christendemocraten niet te veel inhoudelijke eisen stellen en was de bewegingsruimte van het kabinet toch ook beperkt. Voor de voorstanders was er immers altijd de optie voor een alternatieve parlementaire besluitvormingsroute die als een stok achter deur aanwezig was. De ‘vetopositie’ van het CDA in het kabinet was dus niet onbeperkt. Dit maakte de wil van de parlementaire meerderheid nog altijd leidend. Het kabinet wikte, maar het parlement beschikte.

Uiteindelijk strandde de kabinetsformatie tussen de PvdA en het CDA. Daarop wendde het CDA zijn steun tijdens de formatie naar de VVD. Zij namen de procedureafspraken van Veringa integraal over. Het kabinet Van Agt I (1977–1981) kwam met een eigen wetsvoorstel. Voor de buitenwacht werd het wetsvoorstel verkocht als een inhoudelijk compromis tussen CDA en VVD. Men had de tijd genomen om steun voor de wet te verwerven. De liberalen waren daarbij aan enkele wensen van de christendemocraten tegemoetgekomen, maar deze wensen – zoals de vijfdagen bedenktijd en de verplichte informatievoorziening door de arts – raakten niet aan de feitelijke abortusvrijheid die de wet codificeerde. Dit ‘compromis’ was immers alleen mogelijk nadat het CDA het principiële punt van de autonomie van de vrouw had geaccepteerd, zodat er daarna kon worden onderhandeld over enkele deelaspecten. De abortuskwestie werd daarmee op het fundamentele waardenniveau op majoritaire wijze beslecht. De partijen hadden immers geen echte middenweg gevonden tussen het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw en de beschermwaardigheid van het ongeboren leven. De christendemocraten hadden de strijd over de kern van de kwestie verloren, maar ze bleven vervolgens wel betrokken bij de praktische inkleuring van de liberale abortuswet.

Door deze deal op kabinetsniveau was het voor de christendemocraten zaak om na jaren van politieke en sociale polarisatie rondom de abortuswetgeving ook de

eigen achterban mee te krijgen. Een zekere interne *depolitisering* en *depolarisatie* volgden. Dit deed de CDA-fractie door bij de parlementaire behandeling zich slechts zijdelings te richten op de fundamentele beginselen van de wet en de politieke strijd vooral aan te gaan op enkele beleidsmatige punten. Aan het conservatieve deel van de achterban liet men hiermee zien dat het voorliggende compromis met de VVD het absoluut hoogst haalbare was. Bovendien wees men erop dat de wet aanknopingspunten bood ter verbetering van de bestaande situatie. Op sommige beleidspunten waren de tegenstellingen nog te groot. Toen op het punt van de voorlichtingsplicht de tegenstellingen te ver uit elkaar gingen lopen, depolitiseerde het kabinet (*regering regeert*) dit door de precieze uitleg van deze wetsbepaling later te regelen met een AMvB.

14 Actieve euthanasie (1970–2002)

Evenals bij de ethische kwesties over het begin van het leven was in de jaren zestig en zeventig een fundamentele omwenteling waarneembaar in het denken over kwesties rondom het lijden, ziekte, ouderdom en de dood.⁸⁵⁴ De abortuskwestie hield de gemoederen in de Nederlandse politiek vanaf het einde van de jaren zestig tot het begin van de jaren tachtig bezig. Over het vraagstuk van de euthanasie zweeg echter de politiek. Het onderwerp achtte men te gevoelig en euthanasie was nog vooral een onderwerp voor een selecte groep van artsen, juristen, moraaltheologen en een handvol beschaafde ‘activisten’. Het thema zou pas aan het einde van de jaren zeventig in de verkiezingsprogramma’s belanden en in de loop van de jaren tachtig een grote politieke kwestie worden.

14.1 Groeiende aandacht euthanasieproblematiek

In de Tweede Kamer was in 1970 de arts en fractievoorzitter van de CHU A.D.W. Tilanus één der eersten die sprak over de veranderingen in de medische ethiek. Hij deed dit naar aanleiding van de spraakmakende publicatie *Medische macht en medische ethiek* uit 1969 van psychiater J.H. van den Berg.⁸⁵⁵ In dit pamflet stelde Van den Berg dat de oude ethiek niet langer voldeed. Hij illustreerde dit aan de hand van schokkende foto’s van enkele dieptreurige gevallen, een zwakzinnige jongen met een waterhoofd, een man wiens onderlijf was geamputeerd, een softenonkijnde zonder armen en benen en een zwaar demente bejaarde. Al deze mensen waren volgens Van den Berg slachtoffer van de medisch-technologische macht. Artsen bleken door allerlei technologische innovaties in staat het leven te rekken en de dood uit te stellen. Dit bracht Van den Berg tot de conclusie dat de oude grondregel in de geneeskunde om het leven te behouden, te sparen en te verlengen niet langer voldeed en moest worden geamendeerd. Het bleef artsen geboden om het leven te behouden, te sparen en te verlengen, maar alleen ‘wanneer dit zinvol is’. Met deze herformulering wierp hij de vraag op of het niet beter was als deze mensen dood waren en of passieve of actieve euthanasie een uitweg kon bieden.⁸⁵⁶

Tilanus (CHU) wilde (nog) niet zo ver gaan als Van den Berg met het verkondigen van een nieuwe ethiek en hij hield zeker geen pleidooi voor de wijziging van de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht aangaande euthanasie (art. 293) en

⁸⁵⁴ Kennedy 2002.

⁸⁵⁵ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1952-1954.

⁸⁵⁶ Van den Berg 1969, p.47.

hulp bij zelfdoding (art. 294)⁸⁵⁷ uit 1886.⁸⁵⁸ Wel zag Tilanus als één van de eersten in de politiek dat de medische macht de verhouding tussen arts en patiënt onder druk zette en fundamentele vragen opwierp over het begin en het einde van het leven: 'Hoe staan wij tegenover het opwekken van leven in een reageerbuis? Moeten wij verminkt geboren kinderen trachten in het leven te houden? Heeft het zin een lichaam te laten leven, wanneer er geen enkele geestelijke activiteit meer is? Hoe lang mag men iemand verhinderen op eigen natuurlijke wijze te sterven?'⁸⁵⁹ Dit waren voor Tilanus vragen van enorme ethische betekenis. Vragen, die het publiek en de arts raken, existentiële vragen die bovendien een innerlijke onzekerheid bij de arts veroorzaken.⁸⁶⁰ Het was daarom zaak volgens Tilanus om deze nieuwe thematiek te bestuderen, omdat 'de overheid bij de wetgeving rekening [heeft] te houden met moderne medisch-ethische inzichten.'⁸⁶¹ Daarom vroeg hij staatssecretaris Kruisinga om, net als bij de abortuskwestie, een studiegroep te stellen.⁸⁶² De staatssecretaris reageerde instemmend op het voorstel en beloofde een adviesaanvraag naar de Gezondheidsraad te sturen over het thema van de medische macht.⁸⁶³

14.1.1 Commissie Medische Ethiek van de Gezondheidsraad

In september 1970 installeerde de voorzitter van de Gezondheidsraad de Commissie Medische Ethiek, voorzitter werd de KVP'er en hoogleraar gezondheidsrecht J.Th.M. de Vreeze. Deze zogenaamde commissie-De Vreeze, was niet primair ter pacificatie van het vraagstuk van de medische macht, maar het was vooral een levensbeschouwelijk breed samengestelde studiegroep van artsen, juristen en theologen die dit nieuwe en buitengewoon complexe vraagstuk ging bestuderen. Bij de eerste vergadering besloot de commissie de thematiek in te kaderen en zich te beperken tot het onderwerp van de euthanasie, omdat in hun ogen die kwestie het meest urgent was.⁸⁶⁴ In het najaar van 1972 rondde de commissie haar werkzaamheden af.⁸⁶⁵ Het rapport was eerder verkennend en verduidelijkend dan grensverleggend.

⁸⁵⁷ In het Wetboek van Strafrecht van 1886 was het verbod op euthanasie en de hulp bij zelfdoding ondergebracht onder de titel: 'Misdrijven tegen het leven gericht'. Artikel 293 W.v.Str luidde: 'Hij die een ander op zijn uitdrukkelijk en ernstig verlangen van het leven berooft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren' en artikel 294 W.v.Str luidde: 'Hij die opzettelijk een ander tot zelfmoord aanzet, hem daarbij behulpzaam is of hem de middelen daartoe verschafft, wordt, indien de zelfmoord volgt, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren.' (Weyers 2004, p.23.)

⁸⁵⁸ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1952-1954.

⁸⁵⁹ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1952-1954.

⁸⁶⁰ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1952-1954.

⁸⁶¹ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1954.

⁸⁶² *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1954.

⁸⁶³ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1952-1954.

⁸⁶⁴ *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1983.; Weyers 2004, p.89-90.

⁸⁶⁵ In 1975 brengt commissie-De Lange van de Gezondheidsraad een advies uit over euthanasie bij minderjarigen. (Weyers 2004, p.108-109.)

Dit was destijds zeer begrijpelijk, omdat er nog veel onduidelijkheid bestond over euthanasie.⁸⁶⁶ Vele handelingen werden eronder geschaard.⁸⁶⁷ De gezondheidsjurist H.J.J. Leenen sprak over de vele 'schijngestalten van euthanasie'.⁸⁶⁸

Om duidelijkheid te scheppen kwam de commissie-De Vreeze met een nadere omschrijving van het begrip euthanasie. De commissie definieerde euthanasie als 'een opzettelijk levensbekortend handelen of een opzettelijk nalaten van levensverlengend handelen bij een ongeneeslijke patiënt in diens belang'.⁸⁶⁹ Het betrof hier uitsluitend handelingen van een arts. Verder onderscheidde de commissie verschillende vormen van euthanasie. *Passieve* euthanasie is het stoppen van levensverlengend handelen én *actieve* euthanasie is juist het toepassen van levensbekortende middelen of handelingen. Wordt dit gedaan met uitdrukkelijke en geldige instemming van de patiënt, dan spreekt men over vrijwillige euthanasie en anders is er sprake van onvrijwillige euthanasie.⁸⁷⁰

Actieve vrijwillige en onvrijwillige euthanasie moest naar de mening van de commissie strafbaar blijven en derhalve achtte men het niet noodzakelijk om de artikelen 293 en 294 W.v.Str te wijzigen. Indien een arts meende aanspraak te kunnen maken op een rechtvaardigings- of een strafuitsluitingsgrond dan moest de rechter bepalen of men in het specifieke geval daaraan voldeed.⁸⁷¹ Passieve vrijwillige of passieve onvrijwillige euthanasie hoefde niet door nieuwe wetten te worden geregeld. Een arts had immers altijd het recht een gevraagde behandeling, die hij onjuist achtte, te weigeren, iets wat ook als zijn ethische plicht werd gezien en derhalve binnen de regelen der kunst viel. Tevens behield een patiënt altijd het recht om een medische handeling te weigeren. Kortom, de commissie-De Vreeze achtte passieve euthanasie anders dan actieve euthanasie aanvaardbaar en behorend tot de reguliere medische praktijk.⁸⁷²

⁸⁶⁶ Leegmate 2012, p.21-23.

⁸⁶⁷ Weyers 2004, p.79-120; The 2009, p.135.

⁸⁶⁸ Dit is een term waarmee Leenen die beslissingen rond het levenseinde aanduidde die wel op euthanasie lijken, maar het niet zijn. Als schijngestalten noemde hij: 1. de wilsbekwame patiënt ziet af van verdere behandeling. 2. de arts staakt of ziet af van kansloos medisch handelen. 3. pijnbestrijding met als onbedoeld neveneffect het (eerder) overlijden van de patiënt. (Leenen 1977, p.122-123.)

⁸⁶⁹ Geciteerd in: Weyers 2004, p.91.

⁸⁷⁰ Weyers 2004, p.91.

⁸⁷¹ In theorie waren er drie routes waarlangs binnen de bestaande wettelijke kaders euthanasie in theorie mogelijk zou zijn: de eerste is een beroep op de medische exceptie; een tweede is dat de handeling weliswaar de letter van de wet schendt, maar niet de gedachte achter de wet en een derde route was een beroep op een noodsituatie (art. 40 W.v.Sr.) en de aanwezigheid van conflicterende plichten. (Weyers 2012, p.36.)

⁸⁷² Weyers 2004, p.91-93.

14.1.2 Zaak-Postma en de maatschappelijke en politieke reacties

In verband met een bijzonder gevoelige rechtszaak stelde de katholieke minister van Volksgezondheid L.B.J. Stuifjes de openbaarmaking van het rapport van de Commissie-De Vreeze uit. In oktober 1971 had de huisarts G.E. Postma-Van Boven uit het Friese Noordwolde, met medewerking van haar echtgenoot en tevens ook huisarts, op verzoek het leven beëindigd van haar ernstig zieke en lijdende moeder door het toedienen van een injectie morfine. De zaak kwam voor de rechter nadat de directeur van de zorginstelling, waar de moeder woonde, de autoriteiten inlichtte. Het proces vond plaats op 7 februari 1973 in Leeuwarden. De officier van Justitie twijfelde in zijn requisitoir niet aan de bewogenheid en de integriteit van Postma en erkende de verdrietige situatie, maar vreesde dat het einde zoek zou zijn als de rechtbank de 'slagboom van artikel 293' ophaalde.⁸⁷³ De rechtbank veroordeelde Postma voor het beroven van het leven van haar moeder. Ze kreeg een relatief lage straf opgelegd van één week voorwaardelijke detentie met een proeftijd van één jaar. Deze strafmaat was mede gebaseerd op de inbreng van een getuige-deskundige die enkele voorwaarden schetste waaronder levensbekortend handelen gerechtvaardigd kan zijn: de patiënt moet ongeneeslijk ziek zijn, er moet sprake zijn van ondragelijk lijden, de patiënt moet vrijwillig aangeven het leven te willen beëindigen en alleen een arts mag de dodelijke handeling uitvoeren.⁸⁷⁴ De rechtbank ging echter niet mee in de eis van de getuige-deskundige dat de stervensfase moest zijn ingetreden.⁸⁷⁵ De zaak-Postma was relevant, omdat de rechter voor het eerst voorwaarden formuleerde waaraan 'actieve levensbeëindiging' door een arts moest voldoen om niet strafbaar te zijn.⁸⁷⁶

De zaak-Postma leidde tot grote maatschappelijke beroering, maar deze sloeg opvallend genoeg niet direct over naar de politiek. In reactie op de aanklacht tegen Postma kwam een groep van 27 Friese artsen met een verklaring waarin zij stelden niet negatief te staan tegenover euthanasie en dat zij euthanasie in bepaalde gevallen als barmhartig beschouwden en voorstander waren van wetswijziging. Opvallender was dat een deel van deze groep in een tweede verklaring stelde net als Postma euthanasie te hebben toegepast. Deze groep van 18 artsen vond euthanasie gerechtvaardigd indien het ontluisterende karakter van het lijden een zinvol sterven onmogelijk

⁸⁷³ Weyers 2004, p.96.

⁸⁷⁴ Opmerkelijk was dat de getuige-deskundige, de geneeskundig-inspecteur van volksgezondheid in Friesland H.J. Kijlstra, niet direct in ging op de zaak-Postma, maar in algemene termen sprak over de veranderende opvattingen bij medici over het verlengen van het leven. Daarbij sprak Kijlstra eigenlijk over 'indirecte' euthanasie, levensbekortend handelen door pijnbestrijding, een handeling die vanuit ethisch en juridisch oogpunt beduidend minder problematisch werd beschouwd. De rechters in deze zaak gingen mee in deze verwarring en pasten als het ware de normen van indirecte euthanasie toe op actieve levensbeëindiging. Deze verwarring was tekenend voor de onduidelijkheid die begin jaren zeventig nog heerste over de euthanasieproblematiek. (Weyers 2004, p.94-97.)

⁸⁷⁵ Weyers 2004, p.94-97.

⁸⁷⁶ Opvallend was dat veel juristen het destijds oneens waren over de gevolgen van de uitspraak in de zaak-Postma en ze waren verdeeld over de vraag in hoeverre de uitspraak actieve vrijwillige euthanasie toestond en of tenminste die ontwikkeling ervan mogelijk zou maken. (Weyers 2004, p.100.)

maakte, het stervensproces reeds is aangevangen en de verhouding tussen arts en patiënt een strikt persoonlijke is. Op deze openhartige adhesiebetuiging volgden Kamervragen van K. Beuker (RKPN)⁸⁷⁷ waarin hij minister van Justitie Van Agt verzocht om het Openbaar Ministerie te verzoeken om strafvervolgning tegen deze artsen in te stellen.⁸⁷⁸ De minister ging echter niet in op het verzoek van Beuker.

Bepalender voor het verloop van het euthanasiedebat dan enkele kritische vragen vanuit de Tweede Kamer, was de oprichting van allerlei niet-verzuilde belangenorganisaties die voor de acceptatie en legalisering van euthanasie zouden pleiten. Deze organisaties zouden een politieke factor van belang worden en grote invloed hebben op het publieke en politieke debat rondom euthanasie. De belangrijkste organisatie, de Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie (NVVE), werd enkele dagen na de veroordeling van Postma door een groep patiënten van het artsenechtbaar opgericht. De NVVE had als doel de sociale aanvaarding en de daaruit voortvloeiende legalisering van vrijwillige euthanasie.⁸⁷⁹ Op korte termijn streefde men geen wetwijziging na, maar de acceptatie van de vrijwillige euthanasie-gedachte door voorlichting, het doen van onderzoek en opiniepeilingen en het onder de aandacht brengen van deze problematiek bij de volksvertegenwoordiging.⁸⁸⁰ Eveneens in 1973 werd de Stichting Vrijwillige Euthanasie (SVE) opgericht. Deze stichting streefde evenmin een wetwijziging na en was qua doelstelling vergelijkbaar met de NVVE. Alleen de SVE was meer een soort gesprekscentrum, terwijl de NVVE vooral een lobbyorganisatie en ‘patiëntenvereniging’ was.

Het interessante aan de SVE en de NVVE was dat deze organisaties beduidend minder activistisch waren dan de abortusgroepen uit de jaren zeventig. Vooral de NVVE presenteerde zich als een beheerste en redelijke club van ‘verlichte’ notabelen, die niet direct grepen naar het instrument van de actie. Vanuit een terughoudende en strategische houding zou de NVVE een bepalende rol gaan spelen in het euthanasiedebat.⁸⁸¹ In de jaren zeventig en tachtig werden naast de pro-euthanasie groepen ook verschillende *pro-life* organisaties actief. Zij keerden zich, evenals de Rooms-Katholieke Kerk en de orthodox-protestantse kerken, tegen een liberale euthanasiepraktijk en de legalisering van euthanasie. De bekendste groepen waren: het Nederlands Artsenverbond (NAV), die in 1972 was opgericht uit onenigheid met het abortusstandpunt van de KNMG; de begin jaren tachtig opgerichte Nederlandse patiëntenvereniging (NPV) en de Juristenvereniging ProVita (JPV).⁸⁸²

⁸⁷⁷ De Rooms Katholieke Partij Nederland (RKPN) was een conservatieve afsplitsing van de Katholieke Volkspartij (KVP). De partij wist eenmaal in 1972 één zetel te behalen.

⁸⁷⁸ *Kamervragen II 1972/73*, 486.

⁸⁷⁹ Weyers 2012, p.39.

⁸⁸⁰ Weyers 2004, p.101-102.

⁸⁸¹ The 2009, p.133-134.

⁸⁸² Weyers 2012, p.39.

14.1.3 Terughoudendheid politiek en artsen

Euthanasie was midden jaren zeventig een onderwerp waarover men – op het hoogtepunt van het gepolariseerde abortusdebat – in een vrij rustig klimaat delibereerde.⁸⁸³ Het vraagstuk werd met de nodige voorzichtigheid benaderd. Dit was niet in de laatste plaats vanwege de associatie met de zogenaamde ‘euthanasie’ in Nazi-Duitsland die na 1939 op 200.000 chronisch zieken en gehandicapten was toegepast. Een praktijk waaraan Nederlandse artsen tijdens de bezetting weigerden mee te doen.⁸⁸⁴ De ethische commissie van de Gezondheidsraad was toch vooral een op het verkennen van de problematiek gerichte studiegroep en zelfs de ‘activisten’ van de NVVE waren primair gericht op voorlichting en onderzoek. Leidende politici benaderden het vraagstuk met grote terughoudendheid. Illustratief waren de reacties op het tegendraadse katholieke Kamerlid M.J.J.A. Imkamp (D’66) die onverhoeds het euthanasievraagstuk aan de orde stelde. Tijdens de begrotingsbehandelingen van Justitie en Volksgezondheid in oktober 1975 schetste hij in zijn bijdrage de spanning tussen het humanisme en allerlei ethische kwesties. De humanist moest volgens hem enerzijds op de bres staan voor de menselijkheid, ‘[d]ag in dag uit heeft hij dapper en onversaagd de verantwoordelijkheid voor de menselijke waardigheid in acht te nemen.’⁸⁸⁵ Maar anderzijds moest hij, wanneer geconfronteerd met ethische vragen als abortus provocatus, drugs en actieve euthanasie, uiteindelijk zelf bepalen wat juist is.⁸⁸⁶ Het was één van de weinige keren in die tijd dat een politicus in de Tweede Kamer sprak over de euthanasieproblematiek. H.J. Roethof (PvdA), die in het abortusdebat een leidende rol speelde, vroeg zich af wat Imkamp precies bedoelde met actieve euthanasie en vond dat politici een gevoelig probleem als deze ‘niet met enkele simpele kreten kunnen afdoen.’⁸⁸⁷ Imkamp antwoordde resoluut dat de definities van euthanasie duidelijk waren én dat Roethof, op basis van de informatie die hij van diverse ziekenhuizen had ontvangen, toch ook kon weten dat euthanasie op relatief grote schaal plaatsvond.⁸⁸⁸

De discussie in de Kamer verstomde al vrij snel, maar enkele weken later tijdens de behandeling van de begroting van Volksgezondheid, pikte P. Jongeling (GPV) de discussie weer op.⁸⁸⁹ Hij vreesde dat net als bij de abortusproblematiek de wet en praktijk uit elkaar zouden groeien en hij wenste duidelijkheid van het kabinet over het aantal euthanasiegevallen.⁸⁹⁰ Staatssecretaris van Volksgezondheid J.P.M. Hendriks (KVP) ontkende over dergelijke informatie te beschikken en reageerde

⁸⁸³ Weyers 2004, p.103.

⁸⁸⁴ Kennedy 2002, p.34.

⁸⁸⁵ *Handelingen II* 6 oktober 1976, p.416.

⁸⁸⁶ *Handelingen II* 16 oktober 1976, p.416.

⁸⁸⁷ *Handelingen II* 16 oktober 1976, p.416.

⁸⁸⁸ *Handelingen II* 16 oktober 1976, p.416.

⁸⁸⁹ *Handelingen II* 29 oktober 1975, p.756.

⁸⁹⁰ *Handelingen II* 30 oktober 1975, p.812.

uiterst terughoudend op het voorstel om een onderzoek in te stellen.⁸⁹¹ Ook binnen de PvdA-fractie was men afwachtend. Evenals zijn collega Roethof vond J.H. Lamberts (PvdA) het onderwerp te teer om naar aanleiding van ‘losse gezegden’ een onderzoek in te stellen. Bovendien was Lamberts in de praktijk, zowel als arts en als voormalig lid van het Medisch Tuchtcollege, actieve euthanasie nog nooit tegengekomen.⁸⁹² De politiek moest volgens hem de euthanasieproblematiek voorlopig aan de artsenstand overlaten en het niet in de politieke sfeer brengen.⁸⁹³ Op eenzelfde lijn zat E. Veder-Smit (VVD). Ze had waardering voor de ‘erg voorzichtige benadering’ van de staatssecretaris en achtte het van belang om eerst te wachten met wat de artsen in eigen kring tevoorschijn zouden brengen.⁸⁹⁴

Binnen de artsenstand, evenals in de politiek, waren de standpunten over euthanasie nog allerminst uitgekristalliseerd. Dit bleek vooral uit de opstelling van de beroepsvereniging van artsen, de KNMG. Een werkgroep van de KNMG publiceerde in 1975 een discussienota over euthanasie in het tijdschrift *Medisch Contact*. Daarin stond te lezen dat de werkgroep door de veelheid aan meningen over euthanasie binnen de artsenstand het niet verstandig vond dat het hoofdbestuur van de KNMG een officieel standpunt over euthanasie zou innemen.⁸⁹⁵ Wel sprak het de verwachting uit dat de visies op euthanasie zouden gaan veranderen en riep de werkgroep alvast op tot bezinning.⁸⁹⁶ Inhoudelijk was de nota vooral een poging om het conceptuele onderscheid tussen de verschillende vormen van euthanasie te verduidelijken. Interessant was dat de werkgroep van de KNMG stelde dat het bij euthanasie niet per definitie gaat om een patiënt in de stervensfase, zoals de Gezondheidsraad het nog definieerde, maar om een ongeneeslijke patiënt.⁸⁹⁷

14.1.4 Euthanasie op de politieke agenda

Euthanasie kwam in Nederland pas daadwerkelijk op de politieke agenda toen de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa in 1976 lidstaten opriep om multidisciplinaire commissies over stervensbegeleiding in te stellen.⁸⁹⁸ Dergelijke

⁸⁹¹ *Handelingen II* 30 oktober 1975, p.803, 820.

⁸⁹² Illustratief is ook het voorbeeld uit het boek *Verlossers naast God* van A.M. The (2009) waarin ze vertelt over twee Maastrichtse huisartsen in de jaren vijftig uit dezelfde straat waarbij één van hen aangaf nooit euthanasieverzoeken te ontvangen, terwijl de ander aangaf regelmatig verzoeken van zijn patiënten te krijgen tot levensbeëindiging.

⁸⁹³ *Handelingen II* 30 oktober 1975, p.813.

⁸⁹⁴ *Handelingen II* 30 oktober 1975, p.820.

⁸⁹⁵ Weyers 2004, p.111.

⁸⁹⁶ Voor J.C. Kennedy (2002, p.91) was dit standpunt van de KNMG tekenend voor de meegaande houding van de Nederlandse elites in de jaren zestig en zeventig. De elites zagen veranderingen als een soort onstuitbare natuurkracht die over Nederland heen zou komen, waartegen men zich niet kon en behoorde te verzetten.

⁸⁹⁷ Weyers 2004, p.111.

⁸⁹⁸ Weyers 2004, p.116-117.

commissies moesten medisch-ethische regels voor de behandeling van stervenden uitwerken en de juridische positie van artsen onderzoeken wanneer zij in een situatie belanden waarbij hun (niet-) handelen het sterven zou bespoedigen. Het stond lidstaten vervolgens vrij om aanvullend een onderzoek te doen naar mogelijke 'medico-juridische' maatregelen.⁸⁹⁹ Naar aanleiding van de oproep van de Raad van Europa diende het Kamerlid D.J.D. Dees (VVD) in 1978 een motie in.⁹⁰⁰ Hierin nodigde hij de regering uit om een staatscommissie in te stellen die zich zou buigen over het toekomstige euthanasiebeleid.⁹⁰¹ De motie kon op ruime steun rekenen in de Tweede Kamer, alleen de SGP en GPV stemden tegen.⁹⁰² Beckers-de Bruijn (PPR) was ingenomen met het instellen van een commissie, die het vraagstuk zou gaan bestuderen, en Nijhof (DS'70) verklaarde verheugd te zijn met het aannemen van de motie.⁹⁰³ Ook staatssecretaris Veder-Smit was positief. De gedachtevorming over euthanasie was volgens haar voortgegaan, het rapport van de Gezondheidsraad was alweer vijf jaar oud en er waren verschillende rapporten over deelproblemen uitgebracht. Het was tijd was om die gedachten samen te vatten en een tussenstand op te maken.⁹⁰⁴ Wetswijziging vond de staatssecretaris, evenals de Tweede Kamer, op dat moment nog niet opportuun. Dit was destijds allerm minst een bijzondere positie: zelfs binnen de NVVE was, evenals binnen de SVE, geen meerderheid voor wetswijziging.⁹⁰⁵

Het zou nog enkele jaren duren voordat de staatscommissie daadwerkelijk kon beginnen met haar werkzaamheden. Voorzitter A.J.Ch. Haex van de Gezondheidsraad ageerde tegen het passeren van zijn raad. Hij vond dat de Gezondheidsraad bij de advisering rondom zo'n belangrijke kwestie als euthanasie betrokken moest zijn en tekende protest aan. De staatssecretaris ging hierin mee en stuurde in oktober 1979 allereerst een verzoek aan de Gezondheidsraad om 'bouwstenen' aan te dragen, die het mogelijk moesten maken om de taakomschrijving te kunnen formuleren van de nog in te stellen Staatscommissie Euthanasie. De Gezondheidsraad werd dus niet gevraagd om over de bestaande wetgeving te adviseren, dat zou immers

⁸⁹⁹ Over dit laatste punt stelden J.J. Voogd (PvdA) en Ch. Mertens (D'66) Kamervragen én stelden zij voor dat het kabinet gebruik zou maken van het recente rapport van de NVVE. Dat was een rapport van de Adviescommissie Wetgeving, die een studie over de noodzaak van wetswijziging had gedaan en tot de conclusie kwam dat dit nog niet direct noodzakelijk was. (*Kamervragen II 1978/79*, 412.)

⁹⁰⁰ De motie werd mede ondertekend door M.B.C. (Beckers-de Bruijn (PPR), G. M. P. Cornelissen (CDA), H.H. Drenth (PvdA), E.K. Wessel-Tuinstra (D'66), R.E.F.M. Nijhof (DS'70)). (*Kamerstukken II 1978/79*, 15.000 XVII, 26.)

⁹⁰¹ *Kamerstukken II 1978/79*, 15.000 XVII, 26.

⁹⁰² *Handelingen II 7 november 1978*, p.1124-1125.

⁹⁰³ *Handelingen II 2 november 1978*, p.1053-1054.

⁹⁰⁴ *Handelingen II 2 november 1978*, p.1042.

⁹⁰⁵ Weyers 2004, p.112-116.

een belangrijke taak van de Staatscommissie Euthanasie worden.⁹⁰⁶ Ondanks het feit dat de regering de raad verzocht binnen één jaar advies uit te brengen duurde het bijna drie jaar voordat de Gezondheidsraad het rapport zou afhebben.

Het aannemen van de motie-Dees luidde een periode in waarin ook politieke partijen het euthanasievraagstuk gingen bestuderen. Partijen hadden tot die tijd nog nauwelijks aandacht besteed aan het vraagstuk.⁹⁰⁷ Het ontbrak de meeste partijen aan uitgewerkte beschouwingen over alle ethische, medische en juridische kanten van het vraagstuk en de mogelijke antwoorden daarop. Dit betekende geenszins dat er geen standpunten waren ingenomen, maar deze standpunten waren veelal meer voortvloeijsels van hun basale ideologische disposities dan resultaten van studie en bezinning. Partijen hadden vaak slechts een opvatting over een deel van de problematiek en het ontbrak hen aan een totaalvisie op stervensbegeleiding en de verschillende vormen van euthanasie.

Zo bleek uit onderzoek van de socioloog H.W.A. Hilhorst dat in 1977 verschillende partijen een standpunt hadden geformuleerd over euthanasie, maar deze standpunten waren niet allemaal even grondig uitgewerkt.⁹⁰⁸ De kleine christelijke SGP, GPV wezen actieve euthanasie af. Voor het CDA paste het de mens niet om het eigen of andermans leven te beëindigen, maar tegelijkertijd wees men op een mogelijke noodsituatie waarin deze regel niet zou gelden.⁹⁰⁹ Alleen in het verkiezingsprogramma van de PSP stond dat zij voorstander waren van een wettelijke regeling voor vrijwillige euthanasie. De eerbied voor het leven mocht niet zo worden uitgelegd dat iemand tegen zijn uitdrukkelijke wil gedwongen wordt tot een niet langer menswaardig bestaan.⁹¹⁰ De PvdA had alleen een standpunt over passieve euthanasie. Onder het kopje ‘inspraak’ stond in haar verkiezingsprogramma dat de patiënt vrij was om niet mee te werken aan een onnodige verlenging van het stervensproces.⁹¹¹ Ook D’66, CDA en het GPV stonden niet afwijzend tegenover passieve euthanasie en alleen de SGP vond het onacceptabel. De andere partijen, waaronder dus de VVD, hadden hun standpunt nog niet bepaald.⁹¹²

Een oude tegenstelling tussen seculiere en confessionele politieke partijen kwam tot uiting in de verkiezingsprogramma’s. Seculiere partijen stelden zelfbeschikking en persoonlijke verantwoordelijkheid voorop, terwijl de confessionele partijen de beschermwaardigheid van het leven en het leven als een gave Gods centraal stelden

⁹⁰⁶ Weyers 2004, p.130; *Kamervragen II* 1979/80, 648.

⁹⁰⁷ Weyers 2004, p.130.

⁹⁰⁸ Hilhorst 1979, p.37-44.

⁹⁰⁹ CDA 1977, p.26, 49.

⁹¹⁰ PSP 1977, p.113

⁹¹¹ PvdA 1977, p.48.

⁹¹² Hilhorst 1979, p.37-44; Weyers 2004, p.130-131.

bij hun standpuntbepaling.⁹¹³ Deze tegenstelling zou ook naar voren komen in de verschillende publicaties van de politieke partijen. In 1979 kwamen de wetenschappelijke bureaus van de KVP, ARP en CHU met een gezamenlijk rapport over euthanasie.⁹¹⁴ De christendemocraten plaatsten euthanasie in de context van een goede stervensbegeleiding. Zowel indirecte als passieve euthanasie behoorden tot de reguliere stervensbegeleiding, maar directe en actieve euthanasie behoorden daar niet toe. Slechts in uitzonderlijke gevallen van ondraaglijk lijden was actieve euthanasie denkbaar en zou het bij de rechter tot strafuitsluiting kunnen leiden. Vanuit het beginsel van de beschermwaardigheid van het menselijke leven werd een wetswijziging niet wenselijk geacht.⁹¹⁵ Tegenovergestelde standpunten waren te lezen in de publicaties van de PPR uit 1979, de PvdA uit 1980 en die van de VVD uit 1981.⁹¹⁶ Al deze partijen legden de nadruk op het beginsel van de autonomie en zelfbeschikking en vonden dat op den duur wetswijziging gewenst was. Verder formuleerden ze zorgvuldigheidseisen waaraan een arts bij euthanasie zou moeten voldoen.⁹¹⁷

Het algemene gevoelen eind jaren zeventig was dat er nog veel gediscussieerd moest worden en dat er mogelijk ook niet politieke wegen waren waarlangs de kwestie geregeld kon worden.⁹¹⁸ De motie van Dees over het instellen van een Staatscom-

⁹¹³ Weyers 2004, p.130-132.

⁹¹⁴ Schroten e.a. 1979.

⁹¹⁵ Weyers 2004, p.131.

⁹¹⁶ Weyers 2004, p.132.

⁹¹⁷ De oude tegenstelling tussen seculier en confessioneel was geprononceerder in de politiek dan in het publieke debat over euthanasie. Invloedrijke theologen en ethici van christelijke signatuur waren immers in te delen in het kamp van de voorstanders van vrijwillige actieve euthanasie. Zij benadrukten in hun pleidooien Bijbelse waarden als barmhartigheid of mededogen. J.C. Kennedy wijst in dezen op de religieuze dimensie in het publieke/intellectuele debat over euthanasie en dan vooral op een bijzondere variant van het protestantisme dat dominant was in Nederland en vatbaar zou zijn voor een liberale euthanasiepositie. (Kennedy 2014, p.124-128.) De invloedrijkste protestant in de Nederlandse euthanasiediscussies was de gereformeerde theoloog H.M. Kuitert. Hij behoorde tot een gemêleerd 'front' van welbespraakte voorstanders, die in de jaren zeventig het debat over euthanasie zouden domineren. De huisarts en oud-bestuurslid van de NVVE C. Spreeuwenberg sprak zelfs van de 'Nederlandse euthanasie-elite', een voorhoede van voorstanders van liberalisering die het publieke debat domineerden en de legalisatie van euthanasie hadden afgedwongen. Naast de theoloog Kuitert rekende hij tot deze elite oud-staatssecretaris van VWS P. Muntendam, de gezondheidsjurist H.J.J. Leenen en de theologe-ethica H.M. Dupuis. Andere bepalende figuren waren de anesthesist P.V. Admiraal, die als eerste in de wereld opschreef hoe men euthanasie het beste kon toepassen, de psychiater B.E. Chabot, de advocaat E.Ph.R. Sutorius, de jurist E. Brongersma en de arts E. Borst-Eilers. (The 2009, p.132.) Voorstanders van euthanasie centreerden hun argument voor legalisering rondom het idee van het zelfbeschikkingsrecht. (Weyers 2004, p.126-128.) Binnen de politiek vonden zij vooral gehoor bij D'66, maar ook binnen de VVD en de PvdA. Daarnaast zouden deze voorstanders in verschillende commissies van de Gezondheidsraad tot de KNMG een prominente plaats innemen. Tegenstanders van euthanasie waren vooral te vinden in kringen rondom de Rooms-Katholieke Kerk en de orthodoxe protestantse kerken. Zij wezen op de eerbied voor het leven, het risico dat het vertrouwen in de medische stand werd geschaad en het gevaar van normerosie. In de politiek kregen deze groepen vooral gehoor bij het CDA en de kleine christelijke partijen, maar ook verschillende individuele politici binnen de niet-confessionele partijen waren gevoelig voor de argumenten.

⁹¹⁸ Weyers 2004, p.117.

missie Euthanasie, de adviesaanvraag aan Gezondheidsraad en de verschillende studiecmissies en werkgroepen van de politieke partijen werden allen ingesteld vanuit het besef dat enerzijds de thematiek bijzonder complex was en anderzijds men nog op zoek was naar de route om de problematiek te regelen. Zo waren er in theorie een drietal niet-politieke juridische wegen waarlangs een verruiming binnen de bestaande euthanasiewetgeving kon geschieden. Allereerst was er een mogelijkheid dat euthanasie viel binnen de medische exceptie. Dit is de opvatting dat het bij euthanasie om regulier medisch handelen gaat en een arts dan naar de regelen van de kunst handelt. Een tweede mogelijkheid van een strafuitsluitingsgrond was het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid. Kort gezegd gaat men er dan vanuit dat een handeling formeel in strijd is met de wet, maar toch een juist doel beoogt, zoals bijvoorbeeld bij een chirurgische ingreep. Ten derde kon de arts bij euthanasie vrijuit gaan indien er sprake was van een noodsituatie en een conflict van plichten. De arts moest dan een afweging maken tussen de plicht het lijden te verzachten en de plicht het leven te sparen.⁹¹⁹

Tot het begin van de jaren tachtig was het nog onduidelijk hoe de politiek de euthanasieproblematiek zou beslechten en werd voorlopig een beslissing over een wettelijke regeling uitgesteld. Zo kondigde minister van Justitie J. De Ruyter (CDA) in januari 1980, na kritiek uit de Tweede Kamer, wel aan haast te zullen maken met de installatie van de Staatscommissie Euthanasie, maar hij stelde tegelijkertijd dat op korte termijn geen richtlijn of wettelijke regeling voor vrijwillige euthanasie was te verwachten.⁹²⁰ Dit kon de politiek ook doen, omdat er nog andere medische en juridische routes waren waarlangs de kwestie kon worden geregeld. Dit feit haalde voorlopig de druk af van de politieke besluitvorming. Het bood nog de mogelijkheid om de kwestie nader te bestuderen en op consensuele wijze te beslechten.

14.1.5 Zaak-Wertheim

Terwijl de politiek voorlopig de boot afhield zou een aantal ontwikkelingen tot een ruimere interpretatie van de bestaande euthanasiewetgeving leiden waarmee in de praktijk een zekere ‘liberalisering’ plaatsvond. De belangrijkste gebeurtenis was de zaak-Wertheim in 1981. In deze zaak hielp een activiste van de NVVE C.E. Wertheim-Elink-Schuurman in april 1981 een vrouw bij haar zelfdoding. De dienstdoende arts alarmeerde de politie en nog in hetzelfde jaar stond Wertheim voor de rechtbank van Rotterdam. De officier van Justitie legde haar primair moord en subsidiair hulp bij zelfmoord ten laste. De rechtbank rekende haar zwaar aan dat ze onzorgvuldig had gehandeld, terwijl zij als actief NVVE-lid wel degelijk op de hoogte had kunnen zijn van de discussies over zorgvuldige procedures bij

⁹¹⁹ Leenen 1988, p.1702-1703.

⁹²⁰ Weyers 2004, p.132.

euthanasie. Uiteindelijk werd Wertheim veroordeeld voor hulp bij zelfdoding, maar kreeg ze wegens haar leeftijd en gezondheid een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden met een proeftijd van één jaar.

Het vonnis was van belang omdat in de zaak-Wertheim, evenals in de zaak-Postma, de rechter voorwaarden formuleerde voor een mogelijk geslaagd beroep op overmacht bij een noodsituatie.⁹²¹ Zo moet er sprake zijn van lichamelijk of psychisch lijden: het lijden en het verlangen naar de dood moet duurzaam zijn en het moet een vrijwillig besluit tot levensbeëindiging zijn, waarbij de patiënt een goed besef heeft van de situatie waarin hij of zij verkeert alsmede van mogelijke alternatieven. Daarbij is de patiënt in staat het één en ander tegen elkaar af te wegen en is het duidelijk dat er geen redelijke andere oplossing voorhanden is. Om onzorgvuldige besluiten te voorkomen formuleerde de rechtbank een bijkomende eis dat een arts alleen mag overgaan tot levensbeëindiging na collegiaal overleg.⁹²² Opvallend was dat de rechter niet louter het lichamelijke lijden opnam als eis, maar ruimte bood voor psychisch lijden en daarbij niet stelde dat de stervensfase een voorwaarde is voor een succesvol beroep door een arts op strafuitsluiting in het geval van euthanasie.

Na de zaak-Postma en de zaak-Wertheim was het duidelijk dat de rechter onder bepaalde voorwaarden ruimte bood voor vrijwillige actieve euthanasie. Deze jurisprudentie zou grote invloed hebben op het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie inzake euthanasie. Na de zaak-Wertheim stelde minister van Justitie De Ruiters in samenspraak met de procureurs-generaal het vervolgingsbeleid op. Elke concrete melding van een overtreding van artikel 293 of artikel 294 uit het Wetboek van Strafrecht (W.v.Str) werd vervolgens besproken in de vergadering van procureurs-generaals. Per zaak zou men in het licht van de uitspraken in de zaak-Postma en de zaak-Wertheim besluiten de zaak te seponeren of tot vervolging over te gaan.⁹²³ Het belangrijkste doel van het vervolgingsbeleid was om eenheid in de vervolging van euthanasiegevallen te creëren.⁹²⁴

14.2 ‘Koninklijke weg’ of parlementaire route?

Terwijl de rechterlijke macht de grenzen van de euthanasiewetgeving verlegde, wachtte de politiek nog altijd op het advies van de Gezondheidsraad. In maart 1982 presenteerde de Gezondheidsraad het langverwachte rapport over euthanasie met ‘bouwstenen’ voor de nog te formuleren taakstelling van de Staatscommissie Euthanasie. De taak van Gezondheidsraad was niet om met een oordeel te komen over

⁹²¹ Rb. Rotterdam 1 december 1981, *NJ* 1982/63, p.2.

⁹²² Weyers 2004, p.144.

⁹²³ Weyers 2004, p.145-146.

⁹²⁴ Weyers 2012, p.41.

de toelaatbaarheid van euthanasie. Wel kwam men met een duidelijke definiëring van euthanasie en met een overzicht aan argumenten voor en tegen euthanasie.⁹²⁵ Na de publicatie van het rapport van de Gezondheidsraad werd in oktober 1982 de Staatscommissie Euthanasie geïnstalleerd. Er was enige kritiek op de samenstelling van de commissie. D'66 in de Eerste Kamer stelde vragen en voorzitter van de NVVE H.M. Terborgh-Dupuis sprak zelfs van een 'CDA coup', omdat de commissie zo was samengesteld dat zij de verwachting had dat de commissie geen nieuwe wetgeving zou bepleiten.⁹²⁶ Iets dat later tot veler verrassing juist wel zou gebeuren. Deze eerste kritiek op het besluitvormingsproces was een eerste signaal dat de besluitvorming van karakter zou veranderen.

14.2.1 Initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra

De politieke besluitvorming verliep tot april 1984 tamelijk consensueel, vooral door het betrekken van 'experts' bij de besluitvorming en de getoonde terughoudendheid vanuit het parlement. Artsen, juristen en ethici namen zitting in de verschillende ook qua levensbeschouwing breed samengestelde commissies. Bovendien politiseerden politici de kwestie allerminst. Dit geleidelijke proces van consensusvorming werd echter doorbroken toen het D'66-Kamerlid E.K. Wessel-Tuinstra in april 1984 met een initiatiefwetsvoorstel euthanasie kwam.⁹²⁷ Het voorstel betrof een regeling voor euthanasie waarbij de arts, indien voldaan aan bepaalde zorgvuldigheidseisen, uitgesloten werd van strafvervolging. Volgens Wessel-Tuinstra was er een groeiende discrepantie ontstaan tussen enerzijds de wetgeving en anderzijds de praktijk en

⁹²⁵ De commissie van de Gezondheidsraad onderscheidde in haar advies uit 1982 ethisch omstrede en onomstreden handelingen. Als ethisch omstrede werd gezien het opzettelijk beëindigen of verkorten van iemands leven op diens verzoek of in diens eigenbelang. Hierbij kon onderscheid worden gemaakt tussen opzettelijk levensbeëindigend handelen en het malaten van levensverlengende handelingen. Twee groepen patiënten werden onderscheiden, een groep handelingsbekwame patiënten die in staat is hun wil kenbaar te maken en een groep van gehandicapte pasgeborenen, comapatiënten, zwakzinnigen en mensen waarvan de geestelijke vermogens ernstig zijn aangetast. Daarnaast onderscheidde de commissie vier onomstreden handelingen die geregeld als euthanasie werden aangeduid. Allereerst het staken van een behandeling die louter en alleen nog tot doel had het sterven te vertragen. Ten tweede het geven van stervenshulp die primair gericht is op pijnbestrijding met als neveneffect dat de dood sneller intreedt. Ten derde reguliere stervensbegeleiding zonder dat het gericht is op levensverkorting of levensbeëindiging. En ten vierde het achterwege laten van een behandeling op verzoek van de patiënt. Naast de nadere inventarisatie van de euthanasieproblematiek volgde een beschouwing over de belangrijkste opvattingen over de rol van de staat ten aanzien van euthanasie. Twee posities onderscheidde men, allereerst een positie die uitging dat de staat een taak heeft om euthanasie tegen te gaan en een positie waarin dat niet het geval is. De eerste positie gaat ervan uit dat de overheid wel criteria moet stellen om misbruik van euthanasie tegen te gaan, maar dat uitgaande van het zelfbeschikkingsrecht de staat geen antwoord mag geven op de vraag naar morele aanvaardbaarheid van euthanasie. Daartegenover stond een politieke visie die stelt dat vanuit het centrale begrip van de menselijke waardigheid de staat de plicht heeft de onaantastbaarheid van de menselijke waardigheid te eerbiedigen. Uitgangspunt is dat het menselijke leven ongeacht iemands beaming of ontkenning waardevol en beschermwaardig is. (Weyers 2004, p.149-150.)

⁹²⁶ The 2009, p.137.

⁹²⁷ *Kamerstukken II* 1983-84, 18 331, 3.

de publieke opinie. De wet verbood nog altijd euthanasie, terwijl het in de praktijk steeds gangbaarder werd. Daarbij bleek uit verschillende enquêtes dat een meerderheid van de bevolking voorstander was van euthanasie. De meningsvorming was volgens de indiener voldoende uitgekristalliseerd en de meerderheid in het parlement en de samenleving zou een wetswijziging steunen. Wessel-Tuinstra vond dat de wetgever mocht achterlopen op de samenleving, maar niet te veel en daarom wilde ze het rapport van de Staatscommissie Euthanasie niet afwachten. De uitgangspunten van het wetsvoorstel waren de beschermwaardigheid van het leven, de humanisering van het sterven en het zelfbeschikkingsrecht.⁹²⁸

Met het indienen van een eigen wetsvoorstel wist Wessel-Tuinstra de kwestie te *politiseren* en probeerde zij de besluitvorming te forceren, zoals dat ook was geprobeerd bij de abortuskwestie met het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA-Kamerleden Lamberts en Roethof. De initiatiefwet Wessel-Tuinstra zwengelde bovendien het politieke en publieke debat aan en de wet zou vele jaren boven de markt blijven hangen en daarmee sterk de richting van de besluitvorming gaan bepalen.

14.2.2 Ontwikkelingen buiten de politiek

Twee ontwikkelingen buiten de politiek waren belangrijk voor de besluitvorming rondom euthanasie. Allereerst nam de KNMG in 1984 een pro-euthanasiestandpunt in. Ze vond dat actieve euthanasie onder bepaalde voorwaarden toegestaan moest worden. Het hoofdbestuur van de KNMG zocht naar meer rechtszekerheid voor patiënten en artsen. In 1973 was de KNMG in een reactie op de zaak-Postma nog afkeurend geweest over euthanasie. Met het nieuwe standpunt waren de artsen in een decennium van twijfelaar tot voorstander geworden. De artsen bevestigden met hun nieuwe positie de gegroeide euthanasiepraktijk. Het NAV was zeer kritisch, en tekende ernstig protest aan. Het standpunt van de KNMG leidde volgens het verbond tot de uitholling van de geneeskunde.⁹²⁹

Een tweede belangrijke ontwikkeling was dat de Hoge Raad in de zaak-Schoonheim op 27 november 1984 zich voor het eerst uitsprak over euthanasie. In deze zaak werd de huisarts P.L. Schoonheim vervolgd. Schoonheim beëindigde het leven van een 95-jarige bedlegerige vrouw met vele ouderdomsklachten die al geregeld

⁹²⁸ *Kamerstukken II* 1983-84, 18 331, 3. Bij de parlementaire behandeling van de initiatiefwet in 1986 sprak Wessel-Tuinstra uitgebreid over het zelfbeschikkingsrecht. Dit was volgens haar het recht om je eigen leven te mogen inrichten en om je eigen keuzes te maken, een basisrecht dat aan andere geschreven grondrechten ten grondslag lag. Het woord 'zelf' in zelfbeschikkingsrecht betekende voor haar 'dat de mens zelf en niet een ander over zijn leven of dood beschikt: geen dokter, geen gevangenisdirecteur, geen overheid of welke andere institutie dan ook' (*Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-13.) Het voorstel van D66 moest volgens Wessel-Tuinstra ruimte scheppen voor de eigen verantwoordelijkheid van het individu, '[d]e overheid dringt ons juist niets op, zij laat ons een stuk vrijheid.' (*Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-18.)

⁹²⁹ Weyers 2012, p.85-89.

had gevraagd om de beëindiging van haar leven. De Hoge Raad wees in dit arrest, binnen de bestaande en op papier tamelijk restrictieve euthanasiewetgeving, op de juridische uitweg van een noodsituatie en een conflict van plichten. De Hoge Raad verwierp daarmee het beroep van Schoonheims raadsman E.Ph.R. Sutorius op het ontbreken van wederrechtelijkheid doordat het belang van het zelfbeschikkingsrecht soms fundamenteeler is dan de eerbied voor het leven en het verweer dat er geen sprake zou zijn geweest van het ‘beroven van een leven’ en dus artikel 293 W.v.Str niet van toepassing was.⁹³⁰ De Hoge Raad nam volgens commentatoren met deze uitspraak ook expliciet afstand van het zelfbeschikkingsrecht in relatie tot euthanasie.⁹³¹ Na deze rechterlijke uitspraak hief de SVE zich op, omdat hun doel om euthanasie binnen de bestaande wetgeving te regelen volgens hen was bereikt.⁹³²

14.2.3 Rapport Staatscommissie Euthanasie

In juli 1985 presenteerde de Staatscommissie Euthanasie haar eindrapport.⁹³³ Zij definieerde euthanasie als ‘het opzettelijk levensbeëindigend handelen door een andere dan de betrokkene, op diens verzoek.’⁹³⁴ De eindrapportage bestond uit twee versies, een meerderheidsrapport en een minderheidsnota. De meerderheid van de staatscommissie was van mening dat nieuwe wetgeving noodzakelijk was en de wetgever niet langer kon wachten totdat via de jurisprudentie de gewenste duidelijkheid zou ontstaan. De staatscommissie stelde daarom voor om artikel 293 W.v.Str te wijzigen, zodat een arts kan overgaan tot euthanasie indien een patiënt zich in een ‘uitzichtloze noodsituatie’ bevindt. Overeenstemming over dit punt was er niet, een minderheid van de meerderheid wilde dit criterium aangevuld zien met de aantekening dat het overlijden van de patiënt onafwendbaar aanstaande is. De staatscommissie formuleerde in lijn met de jurisprudentie een aantal zorgvuldigheidseisen die een arts in acht moest nemen indien hij euthanasie zou toepassen.⁹³⁵

De jurist W. Nieboer en de hoogleraar theologie W.C.M. Klijn konden zich niet vinden in de visie van de meerderheid en legden hun bezwaren neer in een min-

⁹³⁰ Rb. Alkmaar 27 november 1984, *NJ* 1985/105.

⁹³¹ Weyers 2004, p.211.

⁹³² Weyers 2012, p.44.

⁹³³ In voorbereiding op het advies hield de Staatscommissie Euthanasie enkele hoorzittingen. Daaruit kwam een fundamentele tegenstelling naar voren. Voorstanders van euthanasie baseerden zich primair op het zelfbeschikkingsrecht. Tegenstanders waren echter verdeeld in twee groepen, zij die met godsdienstige tegenargumenten kwamen en zij die seculiere argumenten gebruikten. Seculiere argumenten waren bijvoorbeeld: dat euthanasie in tegenspraak was met het wezen van de medische ethiek en dan in het bijzonder de hippocratische eed, dat de staat verplicht is om het menselijke leven te beschermen, dat het onmogelijk is om een goed onderscheid te maken tussen vrijwillige en onvrijwillige euthanasie en dat een liberalisering leidt tot ongewenste sociale praktijken. (Weyers 2004, p.197.)

⁹³⁴ Geciteerd in: Weyers 2004, p.221.

⁹³⁵ Weyers 2012, p.44-45.

derheidsnota. Zij keerden zich daarin tegen een legalisering van euthanasie. Zij meenden dat de mens voor de drempel van actieve levensbeëindiging halt moet houden. Hun standpunt was gegrond in het beginsel van de waardigheid van de menselijke persoon. De waardigheid van de mens is er zolang een mens leeft en die kan door geen enkele toestand van het leven teniet worden gedaan. Wel waren zij net als de meerderheid van de commissie voor een bepaling in de wet die verduidelijkt welke handelingen niet onder euthanasie werd geschaard.⁹³⁶

14.2.4 Parlementaire reactie rapport Staatscommissie Euthanasie

In de troonrede van 1985 sprak de regering haar dankbaarheid uit voor het rapport van de Staatscommissie Euthanasie en kondigde zij aan op korte termijn met haar standpunt te komen.⁹³⁷ Gedurende de algemene beschouwingen in oktober 1985 sprak de Tweede Kamer over het rapport van de Staatscommissie Euthanasie. Hier werd de verdeeldheid in kabinet en Tweede Kamer reeds duidelijk. De christendemocraten in het kabinet en in de Tweede Kamer hadden namelijk grote moeite met het advies van de staatscommissie en zouden wetgeving in de lijn van het meerderheidsrapport niet zonder meer steunen.

CDA-fractievoorzitter B. De Vries erkende dat passieve euthanasie (staken van behandeling) en indirecte euthanasie (dood als gevolg van pijnbestrijding) niet op bezwaren stuitte. Een verduidelijking van de wetgeving in dezen vond hij zinvol en als het rapport van de Staatscommissie daartoe aanleiding zou geven dan zou de CDA-fractie dit steunen. Zij was echter afwijzend ten aanzien van actieve euthanasie. De Vries wees erop dat het CDA, als het over immateriële zaken ging, zich niet zelden in een eenzame positie bevond tussen de PvdA en de VVD. Dit was het geval geweest bij de abortuswetgeving en het dreigde opnieuw te gebeuren ten aanzien van de euthanasiewetgeving.⁹³⁸

De liberalen van de VVD waren voor een nieuwe euthanasiewet in lijn met de meerderheidsopvatting van de staatscommissie. Fractievoorzitter E.H.Th.M. Nijpels gaf aan dat van de wetgever mag worden verwacht dat wetgeving wordt aangepast aan de rechtsovertuiging van een overgrote meerderheid van het Nederlandse volk.⁹³⁹ Nijpels gaf een aantal argumenten voor nieuwe wetgeving. Uit alle opinieonderzoeken bleek dat de maatschappij rijp was voor een wettelijke regeling van het euthanasievraagstuk; de posities van de drie grote fracties waren reeds bekend en de staatscommissie had genoeg materiaal aangedragen voor een evenwichtige besluitvorming. Daarbij zou het een bewijs van onvermogen zijn als politici de

⁹³⁶ Weyers 2004, p.224-228.

⁹³⁷ *Handelingen Verenigde Vergadering*, 17 september 1985, p.4.

⁹³⁸ *Handelingen II* 15 oktober 1985, p.435.

⁹³⁹ *Handelingen II* 15 oktober 1985, p.451.

problematiek bleven afschuiven naar de rechterlijke macht. Het zou bovendien onwenselijk zijn als het euthanasievraagstuk een even slepende kwestie zou worden als de legalisering van abortus.⁹⁴⁰

Voor de VVD-fractie was met het rapport van de staatscommissie het vraagstuk in een stroomversnelling beland. Fractievoorzitter Nijpels (VVD) wenste de kwestie niet over de verkiezingen heen te tillen. Een wettelijke regeling moest nog in deze kabinetsperiode haar beslag krijgen, ‘hetzij middels een wetsontwerp van het kabinet, dat blijft de meest koninklijke weg, hetzij via een initiatief vanuit de Kamer.’⁹⁴¹ Nijpels neigde ernaar om euthanasie tot een vrije kwestie te verklaren, in de zin dat het de coalitiepartners vrij stond om voor of tegen een initiatief uit de Kamer te stemmen. Toch gaven de liberalen voorlopig nog de voorkeur aan een kabinetsvoorstel. Mocht het kabinet echter op korte termijn niet met een voorstel komen, dan hielden de liberalen zich het recht voor om te oordelen over voorstellen uit de Kamer.⁹⁴²

Terwijl de VVD-fractie de druk op het kabinet opvoerde, was het kabinet nog altijd verdeeld. Minister-president R.F.M. Lubbers zag het ‘lijvige en ernstige’ rapport van de staatscommissie als een ‘gewetensopgave voor alle betrokkenen’ en gaf aan dat het advies van de commissie eerst nog binnen het kabinet onderzocht moest worden. Hij zegde evenwel toe dat het kabinet mede in het licht van het initiatiefwetsvoorstel van D66 met een standpunt zou komen, maar dat het kabinet ondanks intensief beraad nog altijd verdeeld was. Hierbij hield hij de Kamer voor dat van de zijde van het kabinet alleen een wetsvoorstel was te verwachten als het mogelijk was het criterium van een uitzichtloze noodsituatie of dat van een ondraaglijk lijden zodanig nader te omschrijven en aan te vullen dat daarin een relatie wordt gelegd tussen het lijden en het door de ziekte onafwendbaar geworden levenseinde.⁹⁴³ Dit was ‘een kernpunt’ voor Lubbers.⁹⁴⁴ Feitelijk formuleerde hij hier de eis van het CDA dat de wet tenminste een zekere begrenzing en normering van de euthanasiepraktijk moest bewerkstelligen.

De Kamer stond volgens Nijpels voor een dilemma. Enerzijds was daar het initiatiefwetsvoorstel van Wessel-Tuinstra waarvan het eindverslag al tweemaal was uitgesteld en anderzijds was het kabinet niet in staat om een termijn voor een wetsontwerp te noemen.⁹⁴⁵ Op basis van deze constatering stelde hij een tweesporenbeleid voor. Het eerste spoor was de verdere schriftelijke voorbereiding van

⁹⁴⁰ *Handelingen II* 15 oktober 1985, p.450.

⁹⁴¹ *Handelingen II* 15 oktober 1985, p.450.

⁹⁴² *Handelingen II* 15 oktober 1985, p.451.

⁹⁴³ *Handelingen II* 16 oktober 1985, p.525.

⁹⁴⁴ *Handelingen II* 16 oktober 1985, p.526.

⁹⁴⁵ *Handelingen II* 17 oktober 1985, p.572-573.

het initiatiefwetsvoorstel, waarbij hij zinspeelde op het aanpassen van het initiatiefwetsvoorstel in de richting van het rapport van de staatscommissie. Het tweede spoor was dat het kabinet door zou gaan met zijn denkproces en eigen discussie.⁹⁴⁶

D66-fractievoorzitter M.B. Engwirda vreesde dat de besluitvorming nog meer vertraging zou oplopen nu Lubbers geen enkel uitzicht bood op welke termijn het kabinet er uit zou zijn.⁹⁴⁷ Den Uyl (PvdA), die in beginsel het initiatiefwetsvoorstel van D66 steunde, spoorde vanuit het belang van een zo groot mogelijke consensus het kabinet aan om op een termijn van vier à zes weken met een eigen wetsontwerp te komen.⁹⁴⁸ Lubbers deelde de wens van Den Uyl om tot een zo breed mogelijke overeenstemming te komen, maar het was niet de bedoeling dat daardoor verkeerde compromissen werden gesloten: '[h]et kan niet gaan om het compromis om het compromis.'⁹⁴⁹ Na de oproep van Den Uyl pleitte Lubbers 'voor ten minste een moment van bezinning en heroverweging rond het initiatiefontwerp.'⁹⁵⁰ De minister-president achtte het namelijk het beste als het kabinet zelf met een goed en breed gesteund voorstel zou komen, iets waarvan hij beloofde dat het kabinet zich daarvoor zou inspannen.⁹⁵¹

Tijdens de begrotingsbehandelingen werd door de Tweede Kamer, en dan met name door de VVD-fractie, de druk op het kabinet opgevoerd. De VVD gaf aan een voorkeur te hebben voor een wetsontwerp vanuit het kabinet ('de koninklijke weg'), maar als dat te lang op zich zou laten wachten, wilden de liberalen hun handen vrij hebben om voor het initiatiefwetsvoorstel te kunnen stemmen. Een tweesporenbeleid zoals Nijpels dat noemde was het gevolg. Een alternatieve route in de vorm van het wetsvoorstel Wessel-Tuinstra (D66) was voor de meerderheid in de Kamer daardoor altijd aanwezig voor het geval dat het kabinet geen wetswijziging nastreefde of een voorstel vanuit het kabinet niet 'liberaal' genoeg zou zijn. Door deze opstelling van de VVD-fractie werd het kabinet, en dus vooral het CDA, onder druk gezet om met een wetsvoorstel te komen dat in de buurt van het initiatiefwetsvoorstel zou komen te liggen.

14.3 Kabinetsbrief met Proeve van een wet

Na de begrotingsbehandelingen werden in december 1985 de voorbereidende werkzaamheden voor het wetsvoorstel Wessel-Tuinstra afgerond en zette het kabinet het overleg voort over het rapport van de Staatscommissie Euthanasie en het

⁹⁴⁶ *Handelingen II* 17 oktober 1985, p.573.

⁹⁴⁷ *Handelingen II* 16 oktober 1985, p.525.

⁹⁴⁸ *Handelingen II* 17 oktober 1985, p.561.

⁹⁴⁹ *Handelingen II* 17 oktober 1985, p.603.

⁹⁵⁰ *Handelingen II* 17 oktober 1985, p.603.

⁹⁵¹ *Handelingen II* 17 oktober 1985, p.603.

initiatiefwetsvoorstel. Twee vragen stonden voor het kabinet centraal: was het tijd voor nadere wetgeving? En zo ja: hoe moest deze wetgeving luiden?⁹⁵² In januari 1986 kwam het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer met het langverwachte antwoord.

Het kabinet somde daarin een aantal voor- en nadelen van nieuwe wetgeving op. Zwaarwegend argument vóór een wetswijziging was dat zij de medische wereld meer rechtszekerheid zou kunnen bieden. Recente rechtszaken hadden tot veel onrust geleid en bij een deel van de samenleving was er onvrede over het vervolgingsbeleid. Dit waren ook de belangrijkste overwegingen van de staatscommissie geweest nieuwe wetgeving te adviseren.⁹⁵³ Daartegenover stelde het kabinet enkele argumenten die de politiek tot voorzichtigheid moesten manen. Het kabinet wees erop dat de rechtspraak nog allerminst was uitgekristalliseerd. Terughoudendheid bij het scheppen van nieuwe ruimte in de wetgeving was geboden, omdat die nieuwe ruimte ertoe zou kunnen leiden dat wederom grensverlegging optrad. Daarbij hield het kabinet de Tweede Kamer de vraag voor of, zelfs na het werk van de staatscommissie, alle levensbeschouwelijke, ethische en juridische aspecten van het vraagstuk in politiek en samenleving voldoende afgewogen en gerijpt waren. De uitvoerige juridische discussies naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Euthanasie lieten volgens het kabinet reeds zien dat er van een brede consensus nog allerminst sprake was. Tevens zou, bij uitstel van een besluit van de Kamer, de wetgeving nog kunnen worden besproken in internationaal verband. Alles afwegend stelde het kabinet dat de nadelen verbonden aan nieuwe wetgeving zwaarder leken te zijn dan de voordelen. Niettemin stond het kabinet op het punt dat zij deze afweging gezamenlijk met de volksvertegenwoordiging wenste te maken. Indien de afweging zou uitvallen in het voordeel van nieuwe wetgeving, dan wenste het kabinet dat zulks zou moeten gebeuren aan de hand van de bij de kabinetsbrief gevoegde Proeve van een voorstel van wet met toelichting (Proeve).⁹⁵⁴

Euthanasie bleef in de Proeve, net als bij het initiatiefwetsvoorstel en het advies van de staatscommissie, in het Wetboek van Strafrecht. In de Proeve formuleerde het kabinet voorwaarden waaraan een arts die het leven van een ondraaglijk lijdende patiënt op diens uitdrukkelijk en ernstig verlangen beëindigde, moest voldoen om zich met succes op een schulduitsluitingsgrond te kunnen beroepen en daarmee aan strafrechtelijke vervolging te ontkomen. Euthanasie was in de Proeve mogelijk bij ondraaglijk lijden, in het kader van de stervensbegeleiding bij een concrete doodsverwachting en indien verdere geneeskundige behandeling geen enkel redelijk

⁹⁵² *Kamerstukken II* 1985/86, 19.359, 2.

⁹⁵³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19.359, 2, p.1.

⁹⁵⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19.359, 2, p.1-2.

doel meer diende.⁹⁵⁵ Daarmee was euthanasie in beginsel alleen toegestaan in de stervensfase. Dit was een inperking van de toen bestaande jurisprudentie.⁹⁵⁶ Daarentegen hanteerden de staatscommissie en de initiatiefwet het ruimere criterium van de uitzichtloze noodsituatie. De staatscommissie koos voor de notie van de ‘uitzichtloze noodsituatie’ omdat deze aansloot bij de Wet afbreking zwangerschap (Waz), waarbij zij aangaf dat de noodsituatie dermate verschillend kan zijn dat een nadere omschrijving niet mogelijk was. Overeenstemming tussen de staatscommissie, de Proeve en het initiatiefwetsvoorstel was er wel over de zorgvuldigheidseisen. De Proeve zocht aansluiting bij de door de staatscommissie verwoordde zorgvuldigheidseisen en verschilde daarmee weinig van de zorgvuldigheidscriteria uit het initiatiefwetsvoorstel.⁹⁵⁷

14.3.1 Parlementaire behandeling initiatiefwet en Proeve

In februari en maart 1986 vond de parlementaire behandeling plaats van het initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra en de kabinetsbrief met de Proeve. Het was de eerste keer dat alle partijen uitgebreid de gelegenheid kregen om in het parlement hun visie op het euthanasievraagstuk uiteen te zetten. 17 februari 1986 was het eerste debat in de vaste Kamercommissie Justitie en Volksgezondheid.

De PvdA-fractie steunde het initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra omwille van de rechtszekerheid bij patiënten, verpleegkundigen en artsen.⁹⁵⁸ Uitgangspunt was daarbij de beschermwaardigheid van het leven, de vermenselijking van het sterven en zelfbeschikking onder bepaalde voorwaarden.⁹⁵⁹ Woordvoester van de PvdA R.M. Haas-Berger vond het zeer slecht voor het rechtsgevoel indien er een grote discrepantie ontstond tussen wet en praktijk. De wetgever mocht belangrijke vraagstukken over leven en dood niet overlaten aan het ‘rechtersrecht’.⁹⁶⁰ Nieuwe wetgeving was gewenst, maar de PvdA vreesde dat het CDA een in het parlement aangenomen wetsontwerp tijdens de formatie als een ‘*quantité négligeable*’ terzijde zou schuiven en dat dus een minderheid een door de meerderheid in de Kamer aangenomen wetsontwerp zou blokkeren.⁹⁶¹

De kleine linkse partijen waren ook voorstander van nieuwe wetgeving en steunden de lijnen uiteengezet in de initiatiefwet. Na tien jaar discussie was de PPR-fractie

⁹⁵⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 19.359, 2, p.3. Vergelijk ook de uiteenzetting tijdens de parlementaire behandeling van minister van Justitie Korthals Altes. (*Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-66-67.)

⁹⁵⁶ *Kamerstukken II* 1985/86, 19.359, 2.

⁹⁵⁷ *Kamerstukken II* 1985/86, 19.359, 2.

⁹⁵⁸ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-7.

⁹⁵⁹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-1.

⁹⁶⁰ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-4.

⁹⁶¹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-4.

van mening dat de wet zo gewijzigd moest worden dat niet langer de oude absolute opvatting werd opgelegd aan hen 'die gewetensvol een andere afweging maken en besluiten tot euthanasie'.⁹⁶² A.Ch. van Es (PSP) steunde het wetsvoorstel omdat het zelfbeschikkingsrecht onlosmakelijk was verbonden met het respect voor het leven.⁹⁶³ M.B.C. Beckers-de Bruijn (PPR)⁹⁶⁴ en I. Brouwer (CPN)⁹⁶⁵ verweten het CDA in politiek en samenleving niet een vergelijkbare brede consensus na te streven op een principieel en gevoelig vraagstuk als bij de discussie over de plaatsing van kruisraketten die in het najaar van 1985 nadrukkelijk speelde.

De CDA-fractie zat op de lijn van het kabinet en wenste geen wetswijziging. De voordelen van wetswijziging wogen voor de christendemocraten niet op tegen de nadelen. De CDA-fractie steunde dan ook niet de Proeve, al gaf woordvoerder F. Borgman (CDA) wel aan dat de Proeve dichterbij de eigen positie stond dan de initiatiefwet.⁹⁶⁶ Borgman had scherpe kritiek op D66 om juist bij een dergelijk gewichtig en complex onderwerp als euthanasie met een initiatiefwetsvoorstel te komen. Het leidde tot een gehaaste behandeling waardoor de dieperliggende discussie over het euthanasievraagstuk en de achterliggende oorzaken onvoldoende tijd en ruimte kregen. Het aannemen van een erg snel geconstrueerd initiatiefwetsvoorstel kon weleens een 'historische vergissing' blijken te zijn.⁹⁶⁷ De christendemocraten riepen daarom de Kamer op om de behandeling van de initiatiefwet voorlopig niet voort te zetten.⁹⁶⁸ Hun pleidooi voor uitstel werd mede gemotiveerd doordat de discussie volgens Borgman nog allerminst was uitgekristalliseerd. Voorstanders van legalisering wezen wel op de enquêtes waaruit zou blijken dat een ruime meerderheid van de bevolking voor euthanasie was, maar voor Borgman werd daaraan te veel waarde gehecht. De vermeende consensus was namelijk eerder aanleiding tot zorg dan optimisme, zo bleek uit een enquête dat 27% van de ondervraagden om een dodelijke handeling zou vragen ten behoeve van een dementerend familielid. Dergelijke uitkomsten wierpen voor de CDA-fractie de vraag op in hoeverre in brede lagen van de samenleving het vraagstuk fundamenteel was doordacht.⁹⁶⁹

Binnen de CDA-fractie leefden grote inhoudelijke bezwaren tegen het initiatiefwetsvoorstel. De christendemocraten stelden de onvervreembare waardigheid van elke menselijke persoon centraal in hun visie op euthanasie, het was de hoeksteen van de cultuur en het rechtsbestel. Het problematische aan het initiatiefwetsvoorstel was

⁹⁶² *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-40

⁹⁶³ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-45

⁹⁶⁴ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-41

⁹⁶⁵ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-38

⁹⁶⁶ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-10.

⁹⁶⁷ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-11.

⁹⁶⁸ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-9.

⁹⁶⁹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-12.

dat het de absolute beschermwaardigheid van het leven in een proces van afweging bracht met de kwaliteit van het leven. Het vereiste van vrijwilligheid deed aan dat principe niets toe of af. Waar de normatieve zingeving aan het leven ondergeschikt werd gemaakt aan een waardering van het leven gericht op de kwaliteit, werd naar het oordeel van de christendemocraten een riskante ontwikkeling in het denken op gang gebracht.⁹⁷⁰ Borgman wees erop dat in onze samenleving de grondregel gold dat het menselijk leven 'ziek of gezond, beschadigd of onbeschadigd' bescherming verdient. Legalisering van euthanasie zou hoe dan ook die grondregel aantasten en ongewild die zekerheid van bescherming ondermijnen.⁹⁷¹ Borgman was verder kritisch op enkele elementen uit het initiatiefwetsvoorstel. Zo problematiseerde hij de verhouding in het initiatiefwetsvoorstel tussen het criterium van de uitzichtloze noodsituatie en het zelfbeschikkingsrecht. Het beginsel van het zelfbeschikkingsrecht verzette zich tegen elke inperking waardoor het begrenzend criterium van de uitzichtloze noodsituatie uiteindelijk wordt uitgehold en verdrongen door het zelfbeschikkingsrecht en dus alleen de vrijwilligheid over zou blijven.⁹⁷²

De kleine orthodox-protestantse partijen waren zowel tegen het initiatiefwetsvoorstel als de Proeve. Ze zaten meer op de lijn van de minderheidsnota van de staatscommissie uiteengezet door de leden Klijn en Nieboer en onderschreven hun conclusie dat 'de deur van de rechtsbescherming van het leven niet op een kier kan worden opengezet'.⁹⁷³ Wat betreft de Proeve en de initiatiefwet merkte C.N. van Dis (SGP) op dat 'de verschillen meer gradueel dan principieel'⁹⁷⁴ waren en RPF-fractievoorzitter M. Leerling stelde dat 'de deur door het kabinet veel minder ver open wordt gezet, maar de deur wel van het slot [gaat]'.⁹⁷⁵ Ze waren zeer negatief over de ontwikkelingen rondom euthanasie. Van Dis sprak over 'een breuk in de cultuur-historische traditie van Europa' en Leerling (RPF) over een 'geestelijke ontworteling' en dat een eens gekerstende samenleving lijkt terug te vallen in een modern heidendom, 'God wordt uit het publieke leven geweerd en uiteindelijk zijn mensenoffers weer realiteit'.⁹⁷⁶ Volgens Leerling moest er 'een duidelijk verband worden gelegd tussen het wegvagen van normen en waarden, het uithollen van huwelijk en gezin als unieke instellingen, grove godslastering in het publieke leven en de aanhoudende roep om een Wet gelijke behandeling met als oogmerk het leven naar Bijbelse normen in het publieke leven aan banden te leggen'.⁹⁷⁷ Voor Leerling

⁹⁷⁰ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-13.

⁹⁷¹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-21.

⁹⁷² *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-14.

⁹⁷³ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-46.

⁹⁷⁴ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-32-33.

⁹⁷⁵ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-52.

⁹⁷⁶ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-46.

⁹⁷⁷ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-46.

gold bij deze kwesties het ‘tertium non datur’: er was geen middenweg of compromis mogelijk, de mens was tegenover zijn ‘Schepper óf rentmeester óf rebel’.⁹⁷⁸

De VVD-fractie maakte nadrukkelijk een andere afweging dan het kabinet en de CDA-fractie. Zij was voorstander van nieuwe wetgeving. Woordvoerder van de liberalen D.J.D. Dees gaf de voorkeur aan het initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra boven de Proeve vanwege het criterium van de uitzichtloze noodsituatie.⁹⁷⁹ Vier punten waren bepalend voor hun positie. Allereerst was er een grote kloof ontstaan tussen wet en praktijk; ten tweede waren de geformuleerde criteria in de rechtszaken sterk casuïstisch; ten derde was er ondanks de jurisprudentie nog altijd sprake van onrust en rechtsonzekerheid onder patiënten en artsen; en ten vierde bood de huidige wet te weinig garanties voor een zorgvuldige hulpverlening.⁹⁸⁰ De liberalen formuleerden vier uitgangspunten die zij terugzagen in het initiatiefwetsvoorstel. Allereerst was dat de beschermwaardigheid van het leven.⁹⁸¹ Ten tweede het punt van de zelfbeschikking, waarbij zij vooral vonden dat de wetgever ‘eigen en authentieke opvattingen’ van mensen over hun leven en dood diende te respecteren.⁹⁸² Een derde punt was dat van de gewetensvrijheid: in een pluriforme samenleving dienden de meerderheid en minderheid rekening met elkaar te houden. Gewetensvrijheid, verdraagzaamheid en pluriformiteit vereisten volgens Dees dat in het euthanasievraagstuk geen absolute norm door de meerderheid aan de minderheid of omgekeerd wordt opgelegd.⁹⁸³ Ten vierde stond men voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming en kwaliteit van de hulpverlening.⁹⁸⁴

Ondanks de voorkeur van de VVD-fractie voor het initiatiefwetsvoorstel poogde Dees een brug te slaan tussen het initiatiefwetsvoorstel en de Proeve.⁹⁸⁵ Hij kwam met een aantal wijzigingsvoorstellen om de initiatiefwet Wessel-Tuinstra meer in lijn van de Proeve te brengen, zonder dat dit tot een beperking van de huidige praktijk, zoals de Proeve voorstond, tot gevolg zou hebben. Volgens de VVD-fractie schiep de aanwezigheid van het rapport van de staatscommissie, de kabinetsbrief met de Proeve en het initiatiefwetsvoorstel van Wessel-Tuinstra de mogelijkheid om via een zorgvuldige besluitvorming tot een ‘synthese’ te komen waardoor het draagvlak voor een nieuwe wet zou worden vergroot.⁹⁸⁶

⁹⁷⁸ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-46.

⁹⁷⁹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-25.

⁹⁸⁰ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-22.

⁹⁸¹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-22.

⁹⁸² *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-22.

⁹⁸³ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-23.

⁹⁸⁴ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-22.

⁹⁸⁵ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-24.

⁹⁸⁶ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-26.

L.S. Groenman (D66) vond dat er snel nieuwe wetgeving moest komen om onrust en rechtsonzekerheid weg te nemen. De bestaande jurisprudentie kon worden vastgelegd en de wet diende zich te beperken tot wilsbekwame mensen.⁹⁸⁷ Het ging voor de Democraten om de humanisering van het sterven en ‘het recht van mensen om zelf te beschikken over eigen leven en dood’.⁹⁸⁸ Groenman vond het aanmatigend om je daar als parlement mee te bemoeien, maar het was thans noodzakelijk, omdat de bestaande wetgeving geen ruimte bood voor het sterven op verzoek en het recht tot zelfbeschikking nog niet was gerealiseerd.⁹⁸⁹ Voor D66 was, in tegenstelling tot het CDA, het recht om onder bepaalde voorwaarden zelf te kunnen kiezen voor een menswaardig levenseinde juist de kern van de rechtsorde.⁹⁹⁰

D66 was zeer kritisch over het trage besluitvormingsproces tot dan toe en vond het onverantwoord als men opnieuw beslissingen om politieke redenen vooruitschoof, terwijl de mensen om wie het gaat aan hun lot werden overgelaten. Dat zou het al ‘deerlijk gehavende imago van de politiek’ opnieuw een slag toebrengen. De ongerustheid onder mensen die zelf willen beslissen over een menswaardige dood en de arts niet in strafrechtelijke problemen willen brengen, kon voor de Democraten, alleen door het parlement als medewetgever worden weggenomen en niet door de rechterlijke macht.⁹⁹¹

Er was echter ook veel kritiek op Wessel-Tuinstra. Ze zou te voorbarig zijn geweest met haar initiatiefwetsvoorstel en had het advies van de staatscommissie moeten afwachten. Groenman (D66) pareerde de kritiek op haar fractiegenoot met het argument dat het initiatief juist stimulerend had gewerkt op de discussie, zowel binnen als buiten het parlement.⁹⁹² Ook bij minister van Justitie F. Korthals Altes was er enige irritatie over de initiatiefwet. Het feit dat er in de Kamer een wetsvoorstel aanhangig was beperkte namelijk de ‘bewegingsvrijheid’ van het kabinet om een compromis te smeden. Het kabinet had daarom liever gezien dat de Tweede Kamer, die zelf gevraagd had om een commissie, tenminste had gewacht op het advies van de Staatscommissie Euthanasie.⁹⁹³

Voor Korthals Altes had de staatscommissie in de euthanasiediscussie niet het laatste woord. Het vraagstuk was politiek gezien controversieel en de discussie – ook in de kring van juristen – was nog allerminst uitgekristalliseerd.⁹⁹⁴ Daarbij was het

⁹⁸⁷ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-31.

⁹⁸⁸ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-27.

⁹⁸⁹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-27-28.

⁹⁹⁰ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-28.

⁹⁹¹ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-28.

⁹⁹² *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-30.

⁹⁹³ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-64.

⁹⁹⁴ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, 50-61-62.

kabinet nog verdeeld en wenste daarom uitstel van de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel. Daarop besloot het kabinet een brief met een verzoek tot uitstel aan de Kamer te schrijven. Maar al snel werd voor het kabinet duidelijk dat, gelet op het feit dat er een initiatiefwetsvoorstel aanhangig was, dit verzoek een zwakke status in het Kamerdebat zou hebben. Als het verzoek zou worden afgewezen, bleef immers alleen het initiatiefwetsvoorstel over. Daarom werd subsidiair, maar duidelijk als tweede keuze, het kabinetsstandpunt in de vorm van een Proeve van een wet bijgevoegd.⁹⁹⁵ Dit voorstel was een moeizaam gesmeed compromis binnen het kabinet. Het kabinet ging vooralsnog niet mee met de poging van Dees om op een aantal punten een brug te slaan tussen het initiatief en de Proeve.⁹⁹⁶

14.3.2 Impasse, procedurevoorstel Nijpels en ordedebat

Eind februari 1986 deelde minister-president Lubbers VVD-fractievoorzitter Nijpels mee dat een kabinet, waarvan hij voorzitter was, niet de intentie had om het initiatiefwetsvoorstel van D66 te contrasigneren, indien het zou worden aangenomen in beide Kamers.⁹⁹⁷ Lubbers maakte dit standpunt publiek in het NOS Journaal van 27 februari. In reactie daarop kwam Nijpels met een procedurevoorstel om de dreigende impasse te doorbreken en een mogelijke kabinetscrisis nu en in de toekomst te voorkomen.⁹⁹⁸ Hij stelde voor om zowel de Proeve als het initiatiefwetsvoorstel voor advies naar de Raad van State te sturen en dat vervolgens de bewindslieden het oordeel van de Raad zorgvuldig zouden bestuderen met behoud van ieders verantwoordelijkheid. Daarbij zouden de coalitiepartijen CDA en VVD een uiterste inspanning moeten doen om met wetgeving te komen.⁹⁹⁹ Lubbers stemde in met het voorstel van Nijpels die vanuit de VVD-fractie veel kritiek kreeg op dit ‘akkoord’.¹⁰⁰⁰ Het resultaat was een voorlopig uitstel van een beslissing over de euthanasiewetgeving tot in ieder geval na de verkiezingen.

Nog diezelfde avond volgde in de Tweede Kamer een ordedebat over het procedurevoorstel van Nijpels. Fractievoorzitter van de PvdA Den Uyl noemde het een ‘constitutioneel monstrem’: de wetgevende macht werd immers niet door de Raad van State uitgeoefend, maar gezamenlijk door de Staten-Generaal en regering.¹⁰⁰¹ Ook vreesde Den Uyl een herhaling van de gang van zaken rond de abortuswet-

⁹⁹⁵ Indiening van een wetsvoorstel zou het kabinet genoopt hebben het voorstel eerst naar de Raad van State te sturen, waarbij het, behoudens lekkages, de Kamer niet bekend zou zijn met de inhoud. Een andere mogelijkheid zou het maken van een voorontwerp van wet zijn geweest. (*Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-64.)

⁹⁹⁶ *Handelingen II* 17 februari 1986, UCV, p.50-66.

⁹⁹⁷ *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3788.

⁹⁹⁸ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4036.

⁹⁹⁹ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4035.

¹⁰⁰⁰ Koeneman, Lucardie & Noomen 1987, p.53-55.

¹⁰⁰¹ *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3786.

geving, die meer dan tien jaar het politieke klimaat in Nederland had verziekt.¹⁰⁰² Nijpels verwierp de kritiek door te wijzen op het fundamentele meningsverschil in zowel de Kamer als in het kabinet over de vraag of er nieuwe wetgeving moest komen en over de eventuele inhoud daarvan. Daarbij was er een belangrijke minderheid in de Kamer die aan de meerderheid had gevraagd extra zorgvuldigheid te betrachten alvorens te stemmen over het wetsontwerp.¹⁰⁰³ Volgens Nijpels moest een politieke partij de moed hebben om voorstellen te doen om een impasse te doorbreken. Het procedurevoorstel had dan ook tot doel, een groter draagvlak voor wetgeving te creëren en blokkades waarover Lubbers had gesproken nu en in de toekomst te voorkomen.¹⁰⁰⁴

Fractievoorzitter van D66 M.B. Engwirda merkte op dat het procedurevoorstel van Nijpels niet impliceerde dat het kabinet zonder meer een parlementaire meerderheid zou volgen en een initiatiefwetsvoorstel zou contrasigneren.¹⁰⁰⁵ Bovendien had de CDA-fractie verklaard dat, als het kabinet de Proeve zou indienen, men het vervolgens zou amenderen in de eigen richting. Dit was een tegengestelde richting dan die de VVD voorstond en daarop concludeerde Engwirda dat voor D66 het akkoord slechts een 'ongewenste afleidingsmanoeuvre' kon zijn die vooral de positie van het parlement verzwakte.¹⁰⁰⁶ Nijpels erkende geen garanties van de CDA-lijsstrekker te hebben, maar vond dat de partijen elkaar een handreiking moesten doen, omdat er anders zeker geen wettelijke regeling in het Staatsblad zou verschijnen.¹⁰⁰⁷

14.3.3 Vervolg parlementaire behandeling initiatiefwet en Proeve

Op 3 en 10 maart 1986 was de verdere behandeling van het initiatiefwetsvoorstel en de Proeve. Naast de inhoudelijke behandeling ging het debat vooral over het dreigement van Lubbers om het contraseign te weigeren en het procedurevoorstel van Nijpels om de ontstane impasse te doorbreken.

Minister L.C. Brinkman van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur schetste tijdens het debat de houding van het kabinet ten aanzien van de euthanasiekwestie. De ernst waarmee het kabinet het vraagstuk benaderde bleek volgens hem uit de vele kabinetssessies over het onderwerp en de wens om niet over één nacht ijs te gaan met de nieuwe regelgeving. Het was echter niet alleen het gewicht van de kwestie, maar ook de samenhangende verdeeldheid van opvattingen die tot voorzichtigheid en zorgvuldigheid maanden. Daarbij moest men volgens Brinkman niet alleen op

¹⁰⁰² *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3787.

¹⁰⁰³ *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3788.

¹⁰⁰⁴ *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3788.

¹⁰⁰⁵ *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3789.

¹⁰⁰⁶ *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3789.

¹⁰⁰⁷ *Handelingen II* 27 februari 1986, p.3794.

de kwantitatieve verhoudingen letten, maar ook op de kwaliteit en de intensiteit van de opinies. In dezen wees hij op de betrekkelijkheid van opiniepeilingen en enquêtes: ‘in een democratisch stelsel met gekozen vertegenwoordigers mogen wij bovendien de verantwoordelijkheid niet afschuiven door louter meningen in de samenleving te tellen, maar moeten wij in gemeen overleg deze meningen wegen, hierbij lettend op rationele en emotionele elementen.’¹⁰⁰⁸

Brinkman wees erop dat de Proeve voor het kabinet een poging was geweest om een brug te slaan tussen verschillende opvattingen. Dit poogde men te doen door de omstandigheden te objectiveren waarin een ernstig lijdende patiënt in aanmerking komt voor actieve levensbeëindiging. Daarom werd in de Proeve naast het criterium van het ondragelijk lijden, het criterium van de ‘concrete doodsverwachting’ gezet. Met dit aanvullende criterium beoogde het kabinet een verdere uitbreiding van de euthanasiepraktijk tegen te gaan en te voorkomen dat euthanasie louter afhankelijk zou worden van het subjectieve inzicht van de betrokkenen.¹⁰⁰⁹ De minister vreesde grensverlegging, omdat het criterium van de uitzichtloze noodsituatie al snel betrekking heeft op alle fasen van het leven en dat ook het geestelijk lijden getypeerd kan worden als een onhoudbare noodsituatie.¹⁰¹⁰ Hiermee sloot minister Brinkman met zijn betoog nadrukkelijk aan bij zijn partijgenoot Borgman die voorspelde dat met het ‘open criterium’ van de uitzichtloze noodsituatie er nieuwe jurisprudentie zou ontstaan waarmee de grens opnieuw zou worden verlegd.¹⁰¹¹

Na de vele politieke uitspraken in en buiten de Kamer over het initiatiefwetsvoorstel vroeg Wessel-Tuinstra (D66) zich af of een verdere behandeling nog zin had. Ervan afzien wees ze echter af, omdat het dan zou kunnen lijken op het bij voorbaat wijken voor gesproken machtswoorden, zonder dat er inhoudelijk goed naar elkaar was geluisterd. Dat was nu precies wat er niet volgens haar moest gebeuren. Ze wees erop dat in de Grondwet het recht van initiatief verankerd lag, een recht dat niet afhankelijk was van meerderheden, adviesorganen als de Raad van State of de houding van de regering tegenover het initiatief. Het was het onvervreemdbaar recht van de parlementariër. Daar hoorde ook een volledige behandeling bij.¹⁰¹²

Haas-Berger (PvdA) was kritisch op het voorstel van Nijpels. Ze vond de voorgestelde procedure zeer vreemd. De Raad van State was immers niet een soort ‘veredeld en duur betaald huiswerkinstituut’.¹⁰¹³ Ze had het idee dat de VVD-fractie, die altijd voorstander was van nieuwe wetgeving op basis van het initiatiefwets-

¹⁰⁰⁸ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-1.

¹⁰⁰⁹ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-1.

¹⁰¹⁰ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-2.

¹⁰¹¹ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-24.

¹⁰¹² *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-8.

¹⁰¹³ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-39.

voorstel, door de pomp was gegaan door de druk van het CDA en dreiging van een kabinetscrisis.¹⁰¹⁴

De VVD-fractie verdedigde zich bij monde van Dees door erop te wijzen dat bij zo'n wezenlijk vraagstuk als de euthanasiewetgeving de liberalen sterk hechtten aan een zo groot mogelijke consensus.¹⁰¹⁵ Daarom was de VVD in de afgelopen weken met zowel inhoudelijke voorstellen gekomen (de amendementen op het initiatiefwetsvoorstel van Wessel-Tuinstra) als met een procedurevoorstel om het draagvlak van de wetgeving te verbreden en de consensus te vergroten.¹⁰¹⁶ Het resultaat was dat Lubbers het pad van de totstandkoming van wetgeving was ingeslagen en een inspanningsverplichting was aangegaan met de lijststrekker van de VVD om te voorkomen dat de kwestie van het weigeren van het contraseign zich in de komende kabinetperiode zou voordoen. Volgens Dees had Lubbers als lijststrekker van het CDA hiermee een belangrijke bijdrage geleverd aan een wettelijke regeling van het euthanasievraagstuk. Daarvoor was de VVD-fractie hem erkentelijk.¹⁰¹⁷ Dees benadrukte dat een wettelijke regeling van de euthanasie daarmee voor de toekomst was ontdaan van zijn actuele politieke geladenheid.¹⁰¹⁸

Dees verweet de PvdA wel veel kritiek te hebben op de VVD, maar zelf niet met voorstellen te komen gericht op de verbreding van de consensus. Daarop reageerde Haas-Berger dat er al een consensus was in de vorm van een Kamermeerderheid voor het initiatiefwetsontwerp.¹⁰¹⁹ Groenman (D66) concludeerde in het verlengde van Haas-Berger dat het kabinet altijd het contraseign zou weigeren aan het initiatiefwetsontwerp en dat de minister alleen een ontwerp gebaseerd op de Proeve zou tekenen.¹⁰²⁰ Voor minister Korthals Altes was dat allerm minst zeker, omdat hij verwachtte dat de adviezen van de Raad van State over de voorstellen weleens aanleiding konden zijn voor de consensus waar Dees, Den Uyl en zeker ook de CDA-fracties veel voor voelden. Hij kon zich daarbij niet voorstellen dat D66 daar niet voor zou voelen.¹⁰²¹ Als de minister dat zich niet kon voorstellen had hij volgens Wessel-Tuinstra buitengewoon weinig verbeeldingskracht, waarop Kortals Altes concludeerde dat 'de liefde voor het eigen wetsontwerp bij D66 kennelijk verder strekt dan de liefde voor de consensus'.¹⁰²²

¹⁰¹⁴ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-39.

¹⁰¹⁵ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-52.

¹⁰¹⁶ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-52.

¹⁰¹⁷ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-54.

¹⁰¹⁸ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-54.

¹⁰¹⁹ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-58.

¹⁰²⁰ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-60.

¹⁰²¹ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-61.

¹⁰²² *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-61.

Wessel-Tuinstra verweet Korthals Altes te spreken over een consensus die er nog niet was. Iets dat de minister geenszins ontkende, maar hij verwachtte dat de adviezen van de Raad van State weleens de basis konden leggen voor de consensus die alom werd verlangd. Een dergelijk brede consensus werd evenwel niet door D66 verlangd, omdat voor hen er al voldoende consensus was in de vorm van een Kamermeerderheid. Consensus hoefde niet alle fracties te omvatten. Die vergissing maakte de minister naar het oordeel van Groenman waardoor hij de inhoudelijke meerderheid, die er nu was, ontkende. Daarop wees Korthals Altes op het verschil tussen een 'brede consensus' en een meerderheid in de Kamer, '[w]ie dat niet weet, miskent één van de eisen van een democratie. Het gaat er niet alleen om een meerderheid te verkrijgen. Als het enigszins mogelijk is, moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met essentiële belangen en standpunten van minderheden.'¹⁰²³ De minister was zich ervan bewust dat dat niet altijd mogelijk was, maar men moest het wel nastreven. Korthals Altes benadrukte tot slot dat voor het kabinet er alleen sprake was van echte consensus op het euthanasievraagstuk indien het CDA daaraan meedeed.¹⁰²⁴

14.3.4 Parlementaire debat procedureafpraak Nijpels

Op 12 maart 1986 debatteerde de Tweede Kamer over de procedureafspraken tussen de CDA-lijsttrekker Lubbers en de lijsttrekker van de VVD Nijpels over de verdere behandeling van de euthanasiekwestie. Fractievoorzitter van de PvdA Den Uyl had de minister-president persoonlijk naar de Tweede Kamer geroepen om daarover verantwoording af te leggen. In de Kamer spitste het debat zich toe op het recht van initiatief en de uiteenlopende democratievisies die daarachter schuilgingen.

De linkse oppositie was zeer kritisch over het kabinet en de fracties van het CDA en de VVD. D66-fractievoorzitter Engwirda vond het niet alleen hoogst ernstig dat het debat niet ging over de inhoud van een nieuwe euthanasiewet en de ernstige nood van mensen, maar ook dat door de oneigenlijke machtswoorden van het kabinet de geschreven en ongeschreven rechten van de Kamer in het geding waren gekomen.¹⁰²⁵ Beckers-de Bruijn (PPR) betreurde dat het euthanasievraagstuk een speelbal was geworden van een politieke machtsstrijd. Het ging niet langer meer om een zorgvuldige wetgeving, maar om het voortbestaan van de regeringscoalitie en de komende kabinetsformatie.¹⁰²⁶ Brouwer (CPN) zette uiteen dat het recht van amendement en het recht van initiatief de belangrijkste rechten waren van het parlement en het dreigement om het contraseign te weigeren verlamvend werkte op de besluitvorming. Dit was volgens haar altijd een risico, omdat het initiatiefrecht hét instrument is van

¹⁰²³ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-61.

¹⁰²⁴ *Handelingen II* 3 maart 1986, UCV, p.53-61.

¹⁰²⁵ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4018.

¹⁰²⁶ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4026.

de Kamer om tot wetgeving te komen indien de regering dat niet wenst. Hierdoor is bij initiatiefwetten altijd enige spanning tussen het parlement en de regering. Deze spanning moest volgens de communisten worden gezien vanuit het perspectief van het parlement als het 'hoogste orgaan'. Brouwer vond daarom evenals Ubels-Veen (EVP) dat het kabinet zich uiteindelijk naar de wens van het parlement moest voegen.¹⁰²⁷

Vanuit het CDA had men moeite met de kritiek dat het kabinet de rechten van het parlement beperkte. Voor CDA-fractievoorzitter De Vries was wetgeving een zaak van de regering en de Staten-Generaal. De regering was daarom gerechtigd haar oordeel te geven over een initiatiefwetsontwerp van de Kamer en daarbij hoorde ook dat de regering uitzicht bood op de opstelling ten aanzien van het verlenen van het contraseign.¹⁰²⁸

Minister-president Lubbers verduidelijde dat de terughoudendheid van het kabinet ten opzichte van nieuwe euthanasiewetgeving was ingegeven door een 'bestuurlijke voorzichtigheid' om niet de gevaren ervan te veronachtzamen. De contraseignvraag diende dan ook tegen de achtergrond te worden gezien van het komen tot een goed 'wetgevingsproduct'.¹⁰²⁹ Initiatiefwetgeving was voor Lubbers ook wetgeving en dat impliceerde dat het een zaak was van parlement én regering gezamenlijk. Dit impliceerde dat de 'inspanningsverplichting' uit het akkoord met Nijpels nooit ministers en Kamerleden vooraf kon binden. Het betekende volgens Lubbers niet meer dan de uitspraak: 'linksom of rechtsom zullen wij er met elkaar uit moeten komen'.¹⁰³⁰ Het zou, aldus Lubbers, dus nooit een 'vrije kwestie' kunnen zijn waarbij het kabinet zijn eigen verantwoordelijkheid 'verhypotheekt'. Het zou altijd een aparte afweging moeten blijven of iets in het Staatsblad komt.¹⁰³¹ De inspanningsverplichting betekende voor Lubbers dat zowel de VVD als het CDA hun partijprogramma's niet zouden beschouwen als hét laatste woord en bereid waren om het bespreekbaar te maken.¹⁰³² Met de Proeve was hij in de poging om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen reeds buiten de grenzen gaan staan van het CDA-programma.¹⁰³³

Op de houding van het kabinet was de nodige kritiek. Engwirda (D66) vond dat de minister-president te vroeg zijn eindoordeel over het initiatiefontwerp gaf. Ook stelde de verzoeningspoging van de VVD-fractie buitengewoon weinig voor, omdat het geen vrije kwestie werd en daaruit concludeerde hij dat het geheel uiteindelijk

¹⁰²⁷ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4026, 4028.

¹⁰²⁸ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4024.

¹⁰²⁹ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4030.

¹⁰³⁰ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4036.

¹⁰³¹ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4035-4037.

¹⁰³² *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4035-4036.

¹⁰³³ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4038, 4047.

neerkwam op een ‘ordinaire uitstelmanoeuvre’.¹⁰³⁴ Den Uyl deelde zijn kritiek op het vroegtijdig eindoordeel van het kabinet met als gevolg dat ‘in de relatie tussen kabinet en Kamer terdege schade [werd] aangericht met betrekking tot het hanteren van het initiatiefrecht van de Kamer’.¹⁰³⁵ Het vroegtijdig ‘torpederen van het initiatiefontwerp’ werkte volgens Den Uyl bij deze materie ‘onverbiddelijk polariserend’ en had vermeden moeten worden.¹⁰³⁶ Den Uyl erkende dat een parlementair kabinet een boodschap heeft aan de houding van de fractievoorzitters, maar dat de ‘effectuering van de relatie met de coalitiegenoot, waarbij de parlementaire binding in het geding is, via de Kamer [behoorde] te lopen’.¹⁰³⁷ Dit was voor Den Uyl van wezenlijk belang, omdat juist bij een initiatiefontwerp de Kamer als geheel in het geding is. De Kamer is dan namelijk niet gesplitst tussen oppositie- en regeringsfracties waardoor een initiatiefontwerp in beginsel steun kan krijgen uit de verschillende kampen. Volgens Den Uyl bood het initiatiefontwerp dus een mogelijkheid tot consensus, daarom diende ‘[h]et waarden, behandelen en tegemoettreden van het initiatiefontwerp [...] zich primair te voltrekken op het vlak van de relatie tussen de Kamer en de regering en niet primair vanuit de relatie tussen regering en coalitiegenoot’.¹⁰³⁸

Minister-president Lubbers eindigde het debat met een oproep aan de partijen om een poging te doen om ‘over de muren van het eigen program heen te klimmen [...] en elkaar de hand te reiken’.¹⁰³⁹ Daarbij gaf hij zelf aan te werken vanuit het eigen program, maar dat dit niet belegd moest worden met ononderhandelbare strijdpunten en dat men een poging moest doen om daaroverheen tot een gemeenschappelijke opvatting te komen.¹⁰⁴⁰

14.3.5 Uitkomst parlementaire behandeling Proeve en initiatiefwet

De directe uitkomst van het debat was dat de stemming over de amendementen en over het wetsvoorstel werd uitgesteld¹⁰⁴¹ en dat de Raad van State advies zou uitbrengen over zowel het initiatiefwetsvoorstel als de Proeve.¹⁰⁴² Het was echter

¹⁰³⁴ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4040.

¹⁰³⁵ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4040.

¹⁰³⁶ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4040.

¹⁰³⁷ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4041.

¹⁰³⁸ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4041.

¹⁰³⁹ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4047.

¹⁰⁴⁰ *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4047.

¹⁰⁴¹ Opvallend was dat NVVE-voorzitter L. Fretz uitstel niet als een probleem beschouwde. Zo kon er gewerkt worden aan een grotere mate van consensus. Ook Muntendam, voormalig staatssecretaris van Volksgezondheid en oud-voorzitter en erelid van de NVVE, vond uitstel geen probleem. Hij was anders namelijk bevreesd voor het oplaaen van de hartstochten, zoals bij de abortuskwestie, die de sociale aanvaarding van euthanasie zou kunnen bedreigen. Pas later, zo rond 1991, werd de NVVE ‘radicaler’ en kreeg het meer de neiging om het autonomiebeginsel en het zelfbeschikkingsrecht te verabsoluteren. (Weyers 2004, p. 244-245.)

¹⁰⁴² *Handelingen II* 12 maart 1986, p.4049.

niet alleen uitstel door consultatie. Het debat had namelijk duidelijk gemaakt dat er weliswaar fundamentele tegenstellingen waren op dit dossier, maar dat het eerste kabinet-Lubbers zich wel wenste te schikken naar de breed in het parlement levende wens voor nieuwe wetgeving. In beginsel was daarmee het CDA als grootste tegenstander van nieuwe wetgeving om en was daarmee een belangrijkste barrière geslecht op weg naar een nieuwe euthanasiewetgeving. Tegelijkertijd werd ook duidelijk dat een kabinet met het CDA het D'66-initiatiefwetsvoorstel niet zou uitvoeren indien dit gesteund zou worden door een parlementaire meerderheid.

14.4 Nieuwe euthanasiewetgeving I: beperkte wetgeving

Na het debat over de Proeve en de initiatiefwet verschoof de focus in de euthanasiediscussie. Het ging niet langer over de vraag of er een nieuwe wet moest komen. De discussie ging nu veel meer over de inhoud van een nieuwe wet. Daarmee veranderden, na een periode van grote principiële en ideologische beschouwingen, de debatten geleidelijk van karakter en ging het steeds meer over de praktische en beleidsmatige aspecten van de euthanasieproblematiek.

14.4.1 Euthanasie in het regeerakkoord

Op 21 mei 1986 waren er Tweede Kamerverkiezingen. Het CDA werd met 54 zetels de grote winnaar (+ 9 zetels), terwijl de VVD verloor en uitkwam op 29 zetels (-9 zetels). De PvdA won ook en kwam uit op 52 zetels (+5 zetels). Ondanks de veranderde politieke machtsverhoudingen binnen de coalitie formeerden het CDA en de VVD in zeven weken een nieuw kabinet. In het kabinet-Lubbers II kwam de liberaal Korthals Altes terug als minister van Justitie en werd Brinkman wederom minister van Volksgezondheid. Tijdens de formatie constateerden de partijen al snel dat over het vraagstuk van de euthanasiewetgeving de bestaande verschillen in opvatting nog niet overbrugd konden worden. Dit kwam mede doordat het kabinet nog niet kon beschikken over de adviezen van de Raad van State over de Proeve en het initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra. Tijdens de formatie was echter wel overeenstemming over het aanpassen van de Wet op de lijkbezorging om de aangiftes van de doodsoorzaak meer waarheidsgetrouw te laten zijn, zodat er beter inzicht zou komen in de euthanasieproblematiek. Ook werd afgesproken het vervolgingsbeleid te handhaven zolang de besluitvorming nog niet was afgerond, waarbij werd aangekondigd dat op basis van de jurisprudentie zorgvuldigheidseisen zouden worden vastgesteld.¹⁰⁴³

Over het deel waarover tijdens de formatie geen overeenstemming kon worden bereikt, werden door de fracties procedureafspraken gemaakt om gedurende de

¹⁰⁴³ *Kamerstukken II 1985/86, 19.555, 3, p.25-27.*

kabinetsperiode tot inhoudelijke overeenstemming te komen. Allereerst zouden de fracties geen actie ondernemen totdat de Raad van State zijn advies had uitgebracht en nam het kabinet zich voor om binnen zes maanden na het advies met een standpunt te komen. Ten tweede spraken de fracties een wederzijdse inspanningsverplichting af. Na het advies van de Raad van State zou worden gepoogd om opnieuw tot inhoudelijke overeenstemming te komen. Men sprak in dezen over een ‘morele plicht’ tot het contrasigneren van een initiatiefwet dat zich zou bewegen binnen het advies van de Raad van State. Indien, ten derde, inhoudelijke overeenstemming toch niet mogelijk zou blijken, dan stond het de fracties van het CDA en de VVD vrij om een initiatief uit de Tweede Kamer te steunen, mits een dergelijk voorstel in lijn zou liggen met het advies van de Raad van State. Het lag daarbij in de rede om aan een dergelijk wetsvoorstel niet het contraseign te onthouden. Daarbij zou, ten vierde, het al dan niet contrasigneren van een initiatiefwetsvoorstel, ‘gelet het landsbelang’, geen gevolgen mogen hebben voor het voortbestaan van de coalitie.¹⁰⁴⁴

14.4.2 Advies Raad van State en reacties

Op 11 juli 1986 kwam de Raad van State met zijn advies over de Proeve van een wet en het initiatiefwetsvoorstel Wessel-Tuinstra. De Raad van State stelde vast dat in brede kring nadere wetgeving met betrekking tot euthanasie werd gewenst. Er was blijkbaar behoefte aan meer rechtszekerheid dan met de bestaande wetgeving en de daarop geënte praktijk kon worden geboden. In het advies wees de Raad van State erop dat naast het grote verschil aan opvattingen er ook sprake was van overeenstemming over de handelingen die geen vormen van euthanasie zijn, over de zorgvuldigheidseisen en over het gegeven dat eventuele nieuwe wetgeving beperkt moest worden tot mensen die hun wil kenbaar kunnen maken.¹⁰⁴⁵

Ondanks consensus op enkele belangrijke punten was het voor de Raad van State door de omvangrijke literatuur en de parlementaire discussie onomstotelijk vast komen te staan dat er in de samenleving een zeer diepgaand verschil van mening bestond over de vraag of het absolute verbod van artikel 293 W.v.Str moet worden aangepast en of moet worden aangegeven dat euthanasie op uitdrukkelijk en ernstig verlangen bij bepaalde gevallen straffeloos behoort te zijn.¹⁰⁴⁶ Tegenover groepen die tegen elke bepaling in deze geest bezwaren hadden, stonden groepen die de invoering van een dergelijke bepaling bepleitten. Binnen de groep voorstanders was er een grote tegenstelling over de begrenzing van de wetgeving. Het initiatiefwetsvoorstel beperkte euthanasie tot mensen in een ‘uitzichtloze noodsituatie’, terwijl het kabinetsvoorstel sprak over een situatie waarin de ‘patiënt ondraaglijk

¹⁰⁴⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19.555, 3, p.25-27; Van Merriënboer 2016, p.177.

¹⁰⁴⁵ *Kamerstukken II* 1985/86, 18.331, 43 C.

¹⁰⁴⁶ *Kamerstukken II* 1985/86, 18.331, 43 C, p.4.

lijdt' en naar medisch inzicht er een 'concrete doodsverwachting' bestaat en waar 'een verdere geneeskundige behandeling geen enkel redelijk doel voor de patiënt meer wordt gediend'.¹⁰⁴⁷

De Raad van State achtte beide begrenzings problematisch. De term 'uitzichtloze noodsituatie' uit de initiatiefwet was een te open norm die bovendien sterk subjectief bepaald was. De begrippen 'ondraaglijk lijden' en 'concrete doodsverwachting' uit de Proeve waren restrictiever van opzet, maar gaven evenmin voldoende houvast voor de medische praktijk. Het geheel overziende kwam de Raad van State tot het oordeel dat er thans niet moest worden overgegaan tot het formuleren van een strafuitsluitingsgrond die regelt in welke gevallen het opzettelijk beëindigen van het leven van een ander op diens verzoek mogelijk is.¹⁰⁴⁸

De Raad van State concludeerde dus dat zowel de Proeve als het initiatiefwetsvoorstel geen wet moest worden. Tot dit standpunt kwam de Raad van State mede doordat de discussie over de grenzen van de actieve euthanasie nog niet was afgerond. De Raad wilde dan ook 'waarschuwen voor een overhaaste wettelijke regeling van een zo belangrijk en gevoelig vraagstuk'.¹⁰⁴⁹ Verder verdiende het de voorkeur om nadere jurisprudentie van de Hoge Raad af te wachten. Daarbij moest het feit dat in vergelijkbare rechtstelsels geen vergelijkbare regeling was waarin euthanasie niet strafbaar was, tot behoedzaamheid leiden.¹⁰⁵⁰

Uit het advies van de Raad van State volgde evenwel niet dat enige vorm van wetgeving ongewenst was. Tegenover de bezwaren stond namelijk de uitdrukkelijke wens om tot meer rechtszekerheid te komen. Dit kon volgens de Raad gebeuren door met beperkte wetgeving te komen op de punten waarover overeenstemming was. Allereerst diende per wet te worden vastgelegd welke handelingen geen euthanasie waren. Ten tweede dienden de zorgvuldigheidseisen te worden vastgelegd waaraan een arts zou moeten voldoen indien hij een succesvol beroep wilde doen op overmacht (artikel 40 W.v.Str.).¹⁰⁵¹

D66-Kamerlid J. Kohnstamm, die het wetsvoorstel verdedigde, omdat Wessel-Tuinstra na de verkiezingen niet terugkeerde in de Kamer, kwam op 16 juli 1986 met een eerste reactie op het advies van de Raad van State. Zijn conclusie was dat het advies van de Raad voor de D66-fractie geen aanleiding gaf om de ingeslagen weg van het initiatiefwetsvoorstel te verlaten. Kohnstamm betreurde zeer dat de Raad zich tegen een wettelijke regeling in de lijn van het initiatiefontwerp keerde.

¹⁰⁴⁷ *Kamerstukken II 1985/86, 18.331, 43 C, p.4.*

¹⁰⁴⁸ *Kamerstukken II 1985/86, 18.331, 43 C, p.5.*

¹⁰⁴⁹ *Kamerstukken II 1985/86, 18.331, 43 C, p.5.*

¹⁰⁵⁰ *Kamerstukken II 1985/86, 18.331, 43 C, p.5.*

¹⁰⁵¹ *Kamerstukken II 1985/86, 18.331, 43 C, p.5-9.*

Anders dan de Raad was hij van mening dat er wel degelijk brede steun in de samenleving was voor het wetsvoorstel en ook in de politiek was er een ruime Kamermeerderheid. Daarbij stelde hij dat de principiële tegenstellingen op dit thema waarschijnlijk nimmer overbrugd zouden worden en dat in alle redelijkheid na alle rapporten en debatten niet meer gesproken kon worden van een ‘overhaaste wettelijke regeling’.¹⁰⁵² Het belangrijkste wetstechnische kritiekpunt van de Raad vond Kohnstamm bovendien te weinig onderbouwd. Het criterium van de uitzichtloze noodsituatie was volgens hem allerm minst een open norm. Het subjectieve element in de initiatiefwet was dat de patiënt zelf bepaalde of levensbeëindiging een oplossing bood en het objectieve element was dat een arts moest nagaan of de nood zodanig hoog was dat levensbeëindiging onontkoombaar werd. Verder vond hij de door de Raad gekozen wetssystematiek uiterst ongelukkig en bood die te weinig rechtszekerheid.¹⁰⁵³ Net voor het kerstreces, op 19 december 1986, volgde nog een definitieve en uitgebreidere reactie van Kohnstamm die inhoudelijk weinig verschilde van de eerste reactie.¹⁰⁵⁴

Na het kerstreces kwam het kabinet op 16 januari 1987 met zijn reactie op het advies van de Raad van State. In een brief aan de Tweede Kamer kondigde het kabinet aan dat het op basis van het advies tot beperkte wetgeving wilde komen.¹⁰⁵⁵ Ter voorbereiding daarvan vroeg het kabinet eerst nog aan de Gezondheidsraad advies over de zorgvuldigheidseisen en consulteerde het kabinet de vergadering van Procureurs-Generaal over de uit het advies voortvloeiende beperkte wetgeving en dan vooral over de overlijdensverklaring.¹⁰⁵⁶

Begin februari 1987 volgde een mondeling overleg in de vaste Kamercommissie voor Justitie en Volksgezondheid over het plan van het kabinet om tot beperkte wetgeving te komen en de adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad. Daar bleek dat een deel van de Kamer zeer kritisch was op het kabinet. Kohnstamm (D66), Haas-Berger (PvdA) en Beckers-de Bruijn (PPR) spraken over uitstelpolitiek.¹⁰⁵⁷ Kohnstamm haalde daarbij hard uit naar het CDA. Hij verweet de partij, die al bijna een halve eeuw onafgebroken aan de macht was, dat het fatsoenlijke wetgeving op ethisch-maatschappelijke terreinen als euthanasie dwarsboomde. Het CDA moest ‘zittend op het breukpunt van de macht’ van zijn veto afstappen, zodat euthanasie een vrije kwestie kon worden waarbij ‘de meerderheid kan doen wat ze doen moet’, aldus Kohnstamm.¹⁰⁵⁸ Het CDA en de VVD verwierpen de kritiek dat er sprake was

¹⁰⁵² *Kamerstukken II* 1985/86, 18.331, 43 D, p.21.

¹⁰⁵³ *Kamerstukken II* 1985/86, 18.331, 43 D, p.19-21.

¹⁰⁵⁴ *Kamerstukken II* 1986/86, 18.331, 43 E.

¹⁰⁵⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 4.

¹⁰⁵⁶ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 5.

¹⁰⁵⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 359, 6, p.3-4, 7.

¹⁰⁵⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 359, 6, p.4.

van uitstelpolitiek. De Raad van State had immers opgeroepen tot een grote mate van behoedzaamheid.¹⁰⁵⁹ Verder was Borgman het met Kohnstamm oneens dat het CDA een veto had uitgesproken, ze hadden slechts vastgehouden aan hun ‘eigen opstelling’. Daarbij zagen zij in het standpunt van kabinet en het oordeel van de Raad van State de instemming met een ‘hoofdpunt’ van de CDA-fractie, namelijk dat euthanasie in het Wetboek van Strafrecht moest blijven.¹⁰⁶⁰

Anderen wezen er weer op dat de CDA-fractie eigenlijk om was. Ze waren nu immers vóór een beperkte wetswijziging. Leerling (RPF) vroeg zich af of men omwille van het CDA geen ‘kiekeboe’ speelde, zodat de christendemocraten vol konden houden dat euthanasie bij wet verboden bleef.¹⁰⁶¹ Beckers-de Bruijn (PPR) kwam tot een vergelijkbare conclusie. Zij stelde dat het kabinet met de ‘gekunstelde constructie’ van het ‘overmacht-verhaal’¹⁰⁶² en de zorgvuldigheidseisen geen duidelijke keuze voor of tegen euthanasie maakte en dat het CDA deze vorm nodig had om te maskeren dat de partij door de bocht was.¹⁰⁶³ G.J. Schutte (GPV) was ook kritisch. Euthanasie bleef weliswaar strafbaar, maar hij betwijfelde of er daadwerkelijk gestraft zou worden.¹⁰⁶⁴

14.4.3 Beperkte wettelijke regeling euthanasie

In de maanden na het overleg zou vooral Kohnstamm (D66) de voortgang kritisch blijven volgen. In reactie op vragen van hem beloofden de ministers Korthals Altes en Brinkman dat zij voortvarend zouden handelen en dat het mogelijk moest zijn om het wetsvoorstel binnen een termijn van drie maanden na het advies van de Gezondheidsraad en het oordeel van de vergadering van Procureurs-Generaal in te dienen.¹⁰⁶⁵ Eind maart kwam de Gezondheidsraad met een niet zeer verrassend rapport over de zorgvuldigheidseisen.¹⁰⁶⁶ In de maanden daarna bleven Kohnstamm en ook Haas-Berger (PvdA) aandringen op een duidelijke uitspraak van de zijde van het kabinet. Minister van Justitie Korthals Altes gaf vlak voor het zomerreces per brief aan dat het kabinet nog altijd in beraad was over de adviezen en dat het

¹⁰⁵⁹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 6, p.6.

¹⁰⁶⁰ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 6, p.4.

¹⁰⁶¹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 6, p.9.

¹⁰⁶² Dit is de situatie waarin een arts zich voor een vrijspraak bij euthanasie kan beroepen op een noodsituatie (art. 40 W.v.Str.) en de daarin aanwezige conflicterende plichten.

¹⁰⁶³ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 6, p.7.

¹⁰⁶⁴ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 6, p.8.

¹⁰⁶⁵ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 7.

¹⁰⁶⁶ De Gezondheidsraad formuleerde zes zorgvuldigheidseisen: 1) de geneeskundige geeft voorlichting aan de patiënt; 2) de geneeskundige is overtuigd dat de patiënt zijn verzoek vrijwillig en na zorgvuldige overweging heeft gedaan; 3) er zijn geen andere oplossingen voor de noodsituatie van de patiënt; 4) de geneeskundige moet een andere onafhankelijke geneeskundige raadplegen; 5) schriftelijke verslaglegging; 6) bij patiënten jonger dan 16 jaar worden de ouders bij de besluitvorming betrokken. (Weyers 2004, p.272-273; Zie ook *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 8, p.5-6.)

nog niet mogelijk was geweest om een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.¹⁰⁶⁷

Eind augustus 1987 berichtte het kabinet dat het een wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig had gemaakt. Doordat het voorstel gebaseerd was op het advies van de Raad van State van juli 1986 over de Proeve en de initiatiefwet, was het kabinet van mening dat er geen staatsrechtelijke bezwaren waren om alvast, vóór het nieuwe advies van de Raad, de hoofdlijnen van het voorstel te geven. Het Wetboek van Strafrecht bleef ten aanzien van de strafbaarheid van euthanasie ongewijzigd. De geadviseerde negatieve definitiebepaling kwam niet in het Wetboek van Strafrecht, zoals de Raad van State adviseerde, maar in de Wet regelende de uitoefening der geneeskunst. In deze laatste wet werden ook de zorgvuldigheidseisen opgenomen, die een arts in acht dient te nemen indien hij op een euthanasieverzoek ingaat en daarna met succes een beroep wenst te doen op overmacht bij conflicterende plichten (art. 40 W.v.Sr.).¹⁰⁶⁸ Deze opzet impliceerde verder dat het kabinet de medische exceptie afwees,¹⁰⁶⁹ geen strafuitsluitingsgrond in de wet opnam en aansloot bij de bestaande jurisprudentie.¹⁰⁷⁰ De rechter zou elke keer na moeten gaan of een arts die tot euthanasie overgaat, handelde in een situatie van overmacht en zich met recht beriep op een noodtoestand.¹⁰⁷¹ Verder zagen de ministers op grond van de uitkomsten van de consultatie van de procureurs-generaal af van een verplichting voor artsen om euthanasie te melden.¹⁰⁷²

Nadat de Raad van State zoals verwacht geen grote bezwaren had, stuurde het kabinet op 11 december 1987 het wetsvoorstel Regelen met betrekking tot de hulpverlening door een geneeskundige die zich beroept op overmacht bij levensbeëindiging op uitdrukkelijk en ernstig verlangen van een patiënt naar de Kamer.¹⁰⁷³ In mei 1988 volgde de behandeling van het voorstel in de vaste Kamercommissies van Justitie en Volksgezondheid en in april 1989 de parlementaire behandeling.

¹⁰⁶⁷ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 9.

¹⁰⁶⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19.359, 10, p.1.

¹⁰⁶⁹ Het afwijzen van de medische exceptie impliceerde dat euthanasie niet als een medische handeling werd gezien die volgens de regelen der kunst moet worden beoordeeld. Euthanasie valt in deze opzet dan ook niet onder normaal medisch handelen, waardoor er geen sprake is van een 'medicalisering van euthanasie' met als gevolg dat een arts blijft blootstaan aan het risico van een strafvervolging en eventuele veroordeling. (*Kamerstukken II* 1987/88, 20.383, 3, p.2.)

¹⁰⁷⁰ *Kamerstukken II* 1987/88, 20.383, 3, p.2-6.

¹⁰⁷¹ *Kamerstukken II* 1987/88, 20.383, 3, p.2.

¹⁰⁷² De vergadering van procureurs-generaal was van oordeel dat een meldingsplicht in strijd was met het *nemo tenetur*-beginsel en dus dat een verdachte niet aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken. (*Kamerstukken II* 1987/88, 20.383, 3, p.9.)

¹⁰⁷³ *Kamerstukken II* 1987/88, 20.383, 3.

14.4.4 Parlementaire behandeling kabinetswetsvoorstel en initiatiefwet

Op 27 April 1989 begon de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van het kabinet en het initiatiefwetsvoorstel van D66. Er volgden geen uitgebreide beschouwingen meer over de initiatiefwet van D66. Over het algemeen vond men dat de beraadslaging daarover reeds was voltooid en dat er gestemd kon worden. Ook wat betreft de inhoudelijke positiebepaling was het debat vooral een herhaling van het debat uit 1986.

In het debat schetste Kohnstamm (D66) de politieke situatie ten aanzien van het kabinetsvoorstel met de vraag in hoeverre het kabinet erin was geslaagd om een ‘maatschappelijk, juridisch en politiek houdbaar compromis te vinden tussen de twee uitersten, namelijk de herbevestiging van de absolute norm dat euthanasie strafbaar is en moet blijven aan de ene kant en de wens om euthanasie onder bepaalde omstandigheden te legaliseren aan de andere kant.’¹⁰⁷⁴

Opvallend was dat in het debat beide coalitiepartijen met een tamelijk principiële uiteenzetting kwamen en telkens één uiterste benadrukte. Zo herhaalde Borgman (CDA) zijn betoog uit 1986 over de absolute waardigheid van de menselijke persoon en de rechtsbescherming daarvan als fundament van alle rechten en hoeksteen van het rechtsbestel en cultuur. Dit absolute verbod moest gehandhaafd blijven. Daarom was Borgman ingenomen met de handhaving en de herbevestiging van het verbod op euthanasie, al sloot hij niet uit dat wanneer stervensbegeleiding en euthanasie in uitzonderlijke gevallen samenvallen, euthanasie gerechtvaardigd is. Dit rechtvaardigde echter niet een bijzondere strafuitsluitingsgrond zoals in het initiatiefwetsvoorstel stond.¹⁰⁷⁵ Het kabinetsvoorstel was door de opzet een ‘begaanbare weg’ voor het CDA.¹⁰⁷⁶ Dit voorstel kreeg ook de steun van de VVD-fractie. Terwijl het CDA de nadruk legde op het verbod op euthanasie en het ontbreken van een strafuitsluitingsgrond, legde L.M.L.H.A. Hermans (VVD) de nadruk op de zorgvuldigheidseisen die zowel de beschermwaardigheid van het leven als het zelfbeschikkingsrecht manifest moesten maken en wees hij er bovenal op dat het wetsvoorstel geen breuk met de jurisprudentie was.¹⁰⁷⁷

Het debat ging grotendeels over de vraag hoe het kabinetsvoorstel beoordeeld moest worden. Volgens Schutte (GPV) beoogde het kabinet vooral een aanpassing van de wetgeving aan de euthanasiepraktijk.¹⁰⁷⁸ Het wenste immers de continuïteit in de jurisprudentie niet te verstoren.¹⁰⁷⁹ Dit vormde voor de VVD blijkbaar voldoende

¹⁰⁷⁴ *Handelingen II* 27 april 1989, p.6104.

¹⁰⁷⁵ *Handelingen II* 27 april 1989, p.6063.

¹⁰⁷⁶ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6061-6069.

¹⁰⁷⁷ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6105-6107.

¹⁰⁷⁸ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6069.

¹⁰⁷⁹ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6071.

geruststelling. Schutte merkte op dat na deze wet alleen die gevallen voor de rechter komen die een verdere grensverlegging kunnen betekenen en dus nieuwe jurisprudentie. De rechterlijke toetsing in elk individueel geval, zoals het CDA dat wenste, zou niet plaatsvinden. Ondanks de grote verschillen in 'strafrechtdogmatiek' was volgens Schutte het verschil in praktische betekenis van het kabinetsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel betrekkelijk klein.¹⁰⁸⁰ Leerling (RPF) wees er in dezen op dat de eigenlijke norm verleggende verandering zich buiten het wetboek om bewoog.¹⁰⁸¹

Beckers-de Bruijn (PPR) vond dat het kabinet het onverenigbare aan elkaar praatte, het enige wat restte was 'mist'. De CDA-fractie moest kunnen volhouden dat euthanasie wordt voorkomen, en de VVD-fractie dat de huidige praktijk voortgang vindt.¹⁰⁸² Ook Leerling wees op de tweeslachtigheid van het kabinetsvoorstel en dat de 'drieslag' van het kabinet van de strafbaarstelling, de negatieve begripsbepaling en de zorgvuldigheidseisen als voorwaarde voor een succesvol beroep op overmacht innerlijk tegenstrijdig was.¹⁰⁸³

Kohnstamm (D66) citeerde de Raad van State en voormalig minister van Justitie De Ruiter om aan te geven dat hij niet de enige was die vaststelde dat in een religieus en levensbeschouwelijk pluriforme samenleving 'principiële verschillen nimmer zullen worden overbrugd' en dat een consensus op euthanasie niet moest worden verwacht.¹⁰⁸⁴ Desondanks prees Kohnstamm minister-president Lubbers die een poging had gewaagd om een compromis te formuleren en 'het onmogelijke te verzoenen' om zo tot de 'pacificatie' van het onderwerp te komen, maar tegelijkertijd vroeg hij zich af of het kabinet 'de steen der wijzen' had gevonden.¹⁰⁸⁵ Alle oprechte intenties ten spijt was dit volgens hem allerminst gelukt. Van een compromis waarbij eenieder een deel van zijn beginselen prijsgeeft was volgens Kohnstamm geen sprake, de norm was voor het CDA en de praktijk voor de VVD.¹⁰⁸⁶ Hij concludeerde daaruit dat de 'poging om iedereen tevreden te stellen, [...] iedereen een overtuigende reden [gaf] om ontevreden te zijn.' Het voorstel verdiende het dan ook om met grote meerderheid te worden verworpen.¹⁰⁸⁷

Een antwoord van de kant van het kabinet op de kritiek bleef uit. De behandeling van het kabinetsvoorstel werd namelijk niet afgerond. De rek in de samenwerking tussen het CDA en de VVD was eruit en de coalitie strandde op 3 mei 1989 op

¹⁰⁸⁰ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6075.

¹⁰⁸¹ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6082.

¹⁰⁸² *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6076.

¹⁰⁸³ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6084-6085.

¹⁰⁸⁴ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6097.

¹⁰⁸⁵ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6098, 6105.

¹⁰⁸⁶ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6104.

¹⁰⁸⁷ *Handelingen II* 27 april 1989, p.73-6105.

de relatief onbenullige kwestie van het reiskostenforfait. De Kamer beschouwde vervolgens het vraagstuk van de euthanasie als een te gevoelig onderwerp om met een demissionair kabinet af te handelen, waardoor de beslissing over de voorzetting van de parlementaire behandeling voorlopig werd uitgesteld tot na de verkiezingen en de formatie. Desalniettemin was het debat over het kabinetsvoorstel relevant voor de richting van de besluitvorming.

14.4.5 Uitkomst parlementaire behandeling kabinetswetsvoorstel en initiatiefwetsvoorstel

De parlementaire behandeling van het kabinetswetsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel was voortijdig gestrand, maar het was niet zonder resultaat geweest. Een compromis tussen het CDA en de VVD was wederom mogelijk gebleken. Voor de christendemocraten was het altijd een eis geweest dat er een beperkend element zou zitten in een nieuwe euthanasiewetgeving. De Proeve beperkte euthanasie tot de stervensfase en in het nieuwe wetsvoorstel zat het begrenzend en inkaderende element enerzijds in het handhaven van het verbod op euthanasie en het niet opnemen van een algemene strafuitsluitingsgrond en anderzijds in het casuïstische karakter van het beroep op overmacht als de route voor een arts om strafrechtelijke veroordeling te ontlopen. Hiermee had men gekozen voor de gedepoliteerde route van het grotendeels aan de rechterlijke macht overlaten van de ontwikkeling van de euthanasiepraktijk. De VVD kon daarentegen erop wijzen dat de ontwikkeling naar een 'liberalere' euthanasiepraktijk – zoals die tot uiting kwam in de jurisprudentie – niet met deze wet werd tegengegaan.

14.5 Nieuwe euthanasiewetgeving II: Wet op de lijkbezorging

Na het zomerreces volgden op 6 september 1989 de Tweede Kamerverkiezingen. Het CDA kreeg wederom 54 zetels. De PvdA werd de tweede partij en kwam met een klein verlies van 3 zetels uit op 49 zetels. De VVD moest na weer 4 jaar regeren met het CDA opnieuw een fors verlies van 5 zetels incasseren. De liberalen kwamen uit op 22 zetels. Na de breuk tussen het CDA en de VVD was het snel duidelijk dat de informateur op een coalitie van het CDA en de PvdA aanstuurde. Een vlotte formatie volgde en op 7 november 1989 presenteerden minister-president Lubbers en vicepremier W. Kok hun nieuwe kabinet. Op Justitie kwam de christendemocraat E.M.H. Hirsch Ballin en de sociaaldemocraat H.J. Simons werd staatssecretaris van Volksgezondheid en kreeg euthanasie in zijn portefeuille. Euthanasie was wederom een kwestie voor de formatieonderhandelingen. De partijen waren over deze kwestie fundamenteel verdeeld en vergaande wetswijzigingen zouden voorsnog niet volgen.¹⁰⁸⁸ Gedurende de formatie kwamen de fracties tot de conclusie dat er eigenlijk geen goed inzicht

¹⁰⁸⁸ Bos 2016, p.208,

bestond in de omvang en aard van de euthanasiepraktijk. Daarop sprak men af eerst een commissie onderzoek te laten doen naar de euthanasiepraktijk voordat men een besluit zou nemen over nieuwe wetgeving. De *status quo* inzake het vervolgingsbeleid werd gehandhaafd en er zou meer aandacht komen voor de stervensbegeleiding. De wenselijkheid van nieuwe wetgeving zou vervolgens in het licht worden gezien van de onderzoeksresultaten, de stand van de jurisprudentie en de ontwikkeling van de pijnbestrijding en de stervensbegeleiding.¹⁰⁸⁹ De behandeling van het wetsvoorstel van het kabinet-Lubbers II werd voor onbepaalde tijd opgeschort.¹⁰⁹⁰

14.5.1 Onderzoek euthanasiepraktijk en meldingsproblematiek

In januari 1990 stelde het kabinet de Commissie onderzoek medische praktijk inzake euthanasie in.¹⁰⁹¹ Voorzitter werd de emeritus-hoogleraar strafrecht J. Remmelink.¹⁰⁹² Groot obstakel voor het onderzoek was de meldingsbereidheid onder artsen. Naar de letter van de wet was euthanasie immers nog altijd strafbaar. Voor het welslagen van het onderzoek was daarom van groot belang dat artsen bereid waren om gevallen van euthanasie te melden. Om medewerking van artsen te verkrijgen trad het kabinet in overleg met de KNMG en het Openbaar Ministerie over een speciale meldingsprocedure. Uiteindelijk waren de artsen bereid hun medewerking te verlenen. In mei 1990 stuurde de minister van Justitie Hirsch Ballin de conceptonderzoeksopdracht naar de Kamer.¹⁰⁹³ De verwachting was dat de commissie-Remmelink een jaar nodig zou hebben voor het onderzoek.

Tijdens het mondeling overleg van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Volksgezondheid over de concept onderzoeksopdracht uitte een deel van de Kamer kritiek op het kabinet. Hermans (VVD) betwijfelde of het onderzoek bijdroeg aan het beantwoorden van de vraag of wetgeving nodig was. Kohnstamm (D66) had geen behoefte aan een onderzoek en dacht dat er politieke motieven ten grondslag lagen aan het instellen van de onderzoekscommissie en Beckers-de Bruijn (GroenLinks) verdacht het kabinet ervan opzettelijk nieuwe wetgeving te vertragen. Zij waren ook kritisch op de uitbreiding van de onderzoeksopdracht tot allerlei vormen van de al dan niet vrijwillige bespoediging van het levenseinde. De kleine orthodox-protestantse partijen waren in beginsel ook tegen een onderzoek, omdat zij van mening waren dat de regering moest zorgdragen voor wetgeving ter bescherming van het leven. Gezien

¹⁰⁸⁹ *Kamerstukken II* 1989/90, 21.132, 8 (kabinetformatie), p.47.

¹⁰⁹⁰ *Kamerstukken II* 1989/90, 20.383, 12.

¹⁰⁹¹ *Kamerstukken II* 1989/90, 20.383, 13.

¹⁰⁹² Dit onderzoek van Remmelink lijkt in een breder patroon in het wetenschappelijke onderzoek naar euthanasie te passen. Vanaf het midden van de jaren tachtig krijgt, met name door sociologen en antropologen, in het wetenschappelijke debat de euthanasiepraktijk en het perspectief van arts en patiënt steeds meer de aandacht, terwijl in de jaren daarvoor het debat vooral ging over de ethische en juridische aspecten van euthanasie.

¹⁰⁹³ *Kamerstukken II* 1989/90, 21.300 VI, 22.

het feit dat er een onderzoek zou komen steunde men wel de bredere onderzoeksopzet. Minister van Justitie Hirsch Ballin reageerde op de verwijten. Hij zegde toe dat het kabinet zou pogen 'nodeloze vertraging' te voorkomen en dat voor het kabinet vooral de kwaliteit van de wetgeving voorop stond.¹⁰⁹⁴ Het kabinet maakte haast met de meldingsprocedure en in november 1990 lag er een voorstel bij de Tweede Kamer.¹⁰⁹⁵

14.5.2 Rapport-Remmelink en kabinetsreactie

In september 1991 presenteerde de commissie-Remmelink haar rapport. Het onderzoek van de commissie was het eerste in zijn soort. Het gaf inzicht in het aantal sterfgevallen waarbij de beslissing van de arts van belang was, in de redenen tot een euthanasieverzoek en in de mate waarin artsen een verzoek inwilligden en zich daarbij hielden aan de zorgvuldigheidseisen.¹⁰⁹⁶ Het aantal gevallen van actieve levensbeëindiging op verzoek in 1990 was 2,1% van het totale aantal sterfgevallen.¹⁰⁹⁷ Dit betrof zo'n 2700 personen. Een opvallende uitkomst was echter dat bij 0,8% van alle sterfgevallen (circa 1000 per jaar) er sprake was van levensbeëindiging zonder verzoek.¹⁰⁹⁸ Ondanks het feit dat het vooral ernstig zieke en stervende patiënten betrof, werden deze resultaten in eerste instantie als zeer verontrustend beschouwd, maar bij nader inzien betrof het veelal grensgevallen. Desondanks werd de ontvangst van het rapport wel gekarakteriseerd als een collectieve zucht van opluchting. Vrijwel alle artsen gaven aan een verzoek tot levensbeëindiging allerminst als een gemakkelijk alternatief te zien voor goede terminale zorg. Verder kenden de meeste artsen de zorgvuldigheidseisen en werden deze in vrijwel de meeste gevallen toegepast. Toch uitte de commissie haar zorgen over het niet in acht nemen van de zorgvuldigheidseisen. Zo werd niet altijd een collega geconsulteerd en was de verslaglegging vaak onvoldoende. Ook werden er nog regelmatig onjuiste overlijdensverklaringen afgegeven. Verder bleek uit het onderzoek dat veel artsen behoefte hadden aan een duidelijke en zorgvuldige procedure om euthanasie te melden.¹⁰⁹⁹

Begin november 1991 volgde de kabinetsreactie op het rapport-Remmelink met daarin zijn oordeel over nieuwe wetgeving. Het kabinet stond op het standpunt dat de veel gemaakte tegenstelling tussen enerzijds beschermwaardigheid van het leven en anderzijds de wens om waardig te sterven en ondraaglijk lijden te bekorten een 'geforceerde' tegenstelling was.¹¹⁰⁰ Deze twee elementen dacht het kabinet bij

¹⁰⁹⁴ *Kamerstukken II* 1989/90, 21.300 VI, 24, p.1-4.

¹⁰⁹⁵ *Kamerstukken II* 1991/92, 20.383, 14.

¹⁰⁹⁶ Weyers 2004, p.313.

¹⁰⁹⁷ Van het totale aantal sterfgevallen was 1,8% actieve euthanasie en 0,3% hulp bij zelfdoding. (Weyers 2004, p.314.)

¹⁰⁹⁸ Weyers 2004, p.314.

¹⁰⁹⁹ Weyers 2004, p.316-318.

¹¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 1991/92, 20.383, 14, p.6.

elkaar te brengen door te stellen dat het beroep op overmacht in een noodtoestand het karakter van een rechtvaardigingsgrond in zich droeg. Gezien de aard van dit beroep diende de wetgever zich te onthouden van pogingen om een algemene omschrijving te geven van die specifieke noodtoestand. Daarbij was het evenmin in overeenstemming met het beroep op een noodtoestand om de strafbaarheid van het levensbeëindigend handelen geheel op te heffen, want dan zou de beoordeling per individueel geval komen te vervallen.¹¹⁰¹

Het kabinet kwam op basis van het bovenstaande tot de conclusie dat de toetsbaarheid door het Openbaar Ministerie, eventueel in overleg met de Geneeskundige Inspectie van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, onverkort verzekerd moest blijven. Vanuit het beginsel van de beschermwaardigheid van het leven diende die toetsing zo nodig in een strafrechtelijk kader te geschieden. Volgens het kabinet bevorderde de meldingsprocedure de inachtneming van de zorgvuldigheidseisen en daarmee het zorgvuldig medisch handelen, alsmede de zorgvuldige besluitvorming rondom het verzoek van een patiënt tot levensbeëindiging. Mede daarom was het kabinet voorstander van het geven van een formele basis voor de meldingsprocedure. Om de meldingsprocedure te bewerkstelligen was een bescheiden wijziging van de Wet op de lijkbezorging nodig die reeds als bijlage bij de kabinetsbrief was gevoegd. De wettelijke verankering van de meldingsprocedure moest tevens een verantwoordingskader bieden voor het toetsen van niet-vrijwillige vormen van levensbeëindiging.¹¹⁰²

Met het onderzoek van de commissie-Remmelink werd reeds de focus verlegd van een principiële discussie over rechtsbeginselen en de rol van de staat, zoals die vooral plaatsvond midden jaren tachtig, naar het niveau van de dagelijkse praktijk van de arts en patiënt. Doordat er voor het onderzoek duidelijke afspraken moesten komen over de melding van euthanasie door artsen, kwam de focus nog meer te liggen op de praktijk. Deze verschuiving naar het pragmatische niveau veranderde het debat, met waarschijnlijk het niet geheel ongewenste gevolg dat in het debat niet langer de fundamentele ideologische tegenstellingen dominant waren. Het ging nu vooral over de meldingsproblematiek en dus over beleidsmatige zaken als de beheersbaarheid van, de controle op en transparantie van de euthanasiepraktijk. Ook kregen zaken als pijnbestrijding en stervensbegeleiding meer aandacht in de politiek. Een teken dat in het debat de aandacht verschoof richting de 'euthanasiepraktijk'.¹¹⁰³

¹¹⁰¹ *Kamerstukken II 1991/92*, 20.383, 14, p.6-9.

¹¹⁰² *Kamerstukken II 1991/92*, 20.383, 14, p.6-9.

¹¹⁰³ De kabinetsvoorstellen voor een verbetering van de pijnbestrijding, de terminale thuiszorg en voor meer aandacht daarvoor in het onderwijs van artsen en verpleegkundigen (*Kamerstukken II 1991/92* 20.383, 14, p.9) zijn aanwijzingen dat in het politieke debat de aandacht verschoof van de principiële discussie over de toelaatbaarheid van euthanasie naar de euthanasiepraktijk. Vanuit het CDA, maar ook van andere partijen, kwamen geregeld pleidooien voor bijvoorbeeld het instellen van hospices. En in april 1992 liet staatssecretaris H.J. Simons weten in reactie op pleidooien van met name V.A.M. van der Burg (CDA) te komen met een notitie over hospicezorg. (*Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4284.)

14.5.3 Parlementaire behandeling kabinetsbrief en conceptvoorstel Wet op de lijkbezorging

Op 1 en 2 april 1992 vond de parlementaire behandeling plaats van de kabinetsbrief en het conceptvoorstel van een wijziging van de Wet op de lijkbezorging.

Kohnstamm (D66) wees in dit debat op de ‘dubbelhartigheid’ van het voorstel doordat via ‘de meldingsprocedure de arts de weg [wordt] gewezen om zorgvuldig – dat wel – de strafwet te overtreden.’¹¹⁰⁴ Evenals bij het wetsvoorstel van het kabinet-Lubbers II concludeerde hij dat het CDA de norm kreeg en de coalitiepartner, destijds de VVD en nu de PvdA, de praktijk. Het voorstel verschilde dan ook niet ten principale van het voorstel van het vorige kabinet. Ook in dit kabinetsvoorstel ontbrak het volgens hem aan een wijziging van de materiële norm zoals een parlementaire meerderheid al jaren wenste. Kohnstamm dreigde daarom het initiatiefwetsontwerp van Wessel-Tuinstra (D66) opnieuw te agenderen als het kabinet het conceptvoorstel definitief zou indienen.¹¹⁰⁵ Het viel ook Dees (VVD) op dat het kabinetsstandpunt erg pragmatisch van aard was en niet was gebaseerd op principes en uitgangspunten die in het euthanasiedebat zo belangrijk waren.¹¹⁰⁶

De meldingsprocedure bevatte voor V.A.M. van der Burg (CDA) ‘louter procedurele richtlijnen’ en het wetsvoorstel volgde volgens hem vooral een ‘herbevestiging’ van het verbod op euthanasie. De handhaving van de strafbepaling had voor de christendemocraten een belangrijke signaalwerking en ook een arts die de zorgvuldigheidseisen volgde moest zich altijd achteraf verantwoorden.¹¹⁰⁷ W.J.C. Swildens-Rozendaal (PvdA) legde het accent net anders dan haar coalitiepartner: het wetsvoorstel bood vooral een goed wettelijk kader waarbinnen de arts kon voldoen aan de wens van de patiënt.¹¹⁰⁸ Kohnstamm had hier kritiek op, ondanks dat de PvdA scoorde op het punt van een terughoudend vervolgingsbeleid, veranderde de materiële normstelling niet, waardoor de rechtsonzekerheid volgens hem bleef.¹¹⁰⁹

Minister van Justitie Hirsch Ballin verdedigde de meldingsprocedure vanuit het belang van controleerbaarheid en toetsbaarheid van de euthanasiepraktijk. Een arts kon bij euthanasie een beroep doen op overmacht in een noodsituatie. Het wetsvoorstel sloot daarbij aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad. Verder zou ook het vervolgingsbeleid aansluiten bij de jurisprudentie.¹¹¹⁰ Kohnstamm (D66) wenste meer duidelijkheid en uitte nogmaals nadrukkelijk de wens om geen mis-

¹¹⁰⁴ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4232.

¹¹⁰⁵ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4231-4232, 4234.

¹¹⁰⁶ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4264.

¹¹⁰⁷ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4258-4259.

¹¹⁰⁸ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4251.

¹¹⁰⁹ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4288, 4292.

¹¹¹⁰ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4267.

bruik meer te maken van artikel 40 W.v.Str. en een verandering van de materiële normstelling door te voeren en daarmee artikel 293 en 294 W.v.Str te wijzigen. Een wetwijziging vond dan niet plaats via de rechter of via het vervolgingsbeleid. De wetgever moest volgens Kohnstamm niet ‘officieren van justitie en de rechters het werk laten doen’.¹¹¹¹

Dees (VVD) wilde dat het kabinet duidelijker politiek-beleidsmatig aangaf waar de grenzen lagen, vooral waar het de problematiek van de niet-wilsbekwame patiënten betrof.¹¹¹² Hirsch Ballin wilde geen categorale omschrijvingen en daarmee liet hij de kwestie van de grensgevallen en eventuele nieuwe normstelling over aan de rechterlijke macht en aan de beroepsgroepen van artsen en specialisten.¹¹¹³ In zijn afsluitende beschouwing sloot staatssecretaris van Volksgezondheid Simons aan bij de opmerking van Hirsch Ballin. Hij zag een interessante verschuiving in het debat van euthanasie in klassieke zin naar vraagstukken die verder reikten. Hierover ging het debat nu. De normatieve discussie hierover volgde twee lijnen: de lijn van de melding en dat er via rechtsvinding jurisprudentie zou ontstaan en een tweede lijn binnen de beroepsgroepen, zoals neonatologen, waar normstelling via collegiale toetsing en controle zou ontstaan. Hij sloot niet uit dat, evenals bij levenseinde op uitdrukkelijk verzoek, er zich over een aantal jaren een zekere normering zou aftekenen, waarbij ook de toetsing geborgd moest worden.¹¹¹⁴

Op 9 april volgde de stemming over de moties. Alle moties werden verworpen. Voor het kabinet was dit het teken dat de meerderheid van de Kamer een wetwijziging voorstond in de lijn met het conceptvoorstel. Een dag later trok het kabinet definitief het wetsvoorstel van het Kabinet-Lubbers II in¹¹¹⁵ en werd gelijktijdig het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de lijkbezorging aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer.¹¹¹⁶ Kohnstamm hield woord en maakte opnieuw het initiatief-wetsvoorstel aanhangig.

14.5.4 Parlementaire behandeling Wet op de lijkbezorging en initiatiefwetsvoorstel D66

Op 2 en 3 februari 1993 volgde de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de lijkbezorging en de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van D66. Inhoudelijk waren er weinig nieuwe discussiepunten. De behandeling was grotendeels een herhaling van het debat over het conceptvoorstel van

¹¹¹¹ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4288.

¹¹¹² *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4271.

¹¹¹³ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4271.

¹¹¹⁴ *Handelingen II* 1 april 1992, p.69-4330.

¹¹¹⁵ *Kamerstukken II* 1991/92, 20.383, 24. 3.

¹¹¹⁶ *Kamerstukken II* 1991/92, 22.572, 1-3.

april 1991. Het debat ging vooral over het kabinetsvoorstel, de posities ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel waren immers reeds genoegzaam bekend.

De coalitiepartijen waren tevreden met het kabinetsvoorstel. Van der Burg (CDA) en Swildens-Rozendaal (PvdA) steunden het voorstel, omdat het de toetsbaarheid vergrootte en het een goede verantwoordingstructuur bood.¹¹¹⁷ Het CDA legde wederom het accent op de beschermwaardigheid van het leven, terwijl de PvdA aangaf dat met het kabinetsvoorstel er eindelijk een eenduidig vervolgingsbeleid kwam.¹¹¹⁸ Vanuit de oppositie was er evenwel veel kritiek op het kabinetswetsvoorstel. Een tweetal kritiekpunten keerde telkens terug. Allereerst het gebruik van het overmachtsbeginsel (art. 40 W.v.Sr.). Voor D66-fractievoorzitter G.J. Wolffensperger was het kabinetsvoorstel een 'halfslachtig politiek compromis' en vertoonde de wetgever 'vluchtgedrag'.¹¹¹⁹ Verder uitte hij grote bezwaren tegen het in zijn ogen oneigenlijk gebruik van het overmachtsbeginsel. Hij verzuchtte daarover dat de minister en hij over dit juridische vraagstuk het wel nooit eens zouden worden.¹¹²⁰ Tevens had de D66-fractie, evenals de kleine christelijke fracties en GroenLinks, grote bezwaren tegen het opnemen in de meldingsprocedure van levensbeëindiging van zowel wilsbekwame als wilsonbekwame patiënten. Het was volgens Beckers-de Bruijn (GroenLinks) veelbetekenend dat zowel de progressieve als de christelijke fracties 'een ernstige waarschuwing' lieten horen.¹¹²¹ Deze partijen waren bevreesd dat door deze opzet van de meldingsprocedure er een soort gelijkstelling zou plaatsvinden tussen de reguliere euthanasie met een weloverwogen verzoek en de actieve levensbeëindiging zonder verzoek van bijvoorbeeld dementerenden, comateuze patiënten of gehandicapte pasgeborenen.

Kohnstamm, die het initiatiefwetsvoorstel verdedigde, deed aan het einde van zijn verdediging nog een laatste poging om de niet-confessionele meerderheid toch voor het wetsvoorstel van D66 te laten stemmen.¹¹²² Een week na het debat volgde op 9 februari 1993 de stemming. Het kabinetsvoorstel werd in een hoofdelijke stemming met 91 tegen 45 stemmen door de Tweede Kamer aangenomen. Het voorstel kreeg alleen de steun van de coalitiefracties en de Centrumdemocraten (CD). Het initiatiefwetsvoorstel van D66 werd gesteund door GroenLinks en de VVD, behalve J. Franssen, waardoor het voorstel bijna een decennium na de indiening ervan in de Tweede Kamer strandde.¹¹²³

¹¹¹⁷ *Handelingen II* 2 februari 1993, p.44-3277.

¹¹¹⁸ *Handelingen II* 2 februari 1993, p.44-3305.

¹¹¹⁹ *Handelingen II* 2 februari 1993, p.44-3281.

¹¹²⁰ *Handelingen II* 2 februari 1993, p.44-3329.

¹¹²¹ *Handelingen II* 2 februari 1993, p.44-3299.

¹¹²² *Handelingen II* 2 februari 1993, p.44-3317.

¹¹²³ *Handelingen II* 9 februari 1993, p.46-3404-3405.

14.5.5 Eerste Kamer behandelt Wet op de lijkbezorging

Ruim een half jaar later op 23 en 30 november 1993 debatteerde de Eerste Kamer voor het eerst over een wijziging van de wetgeving omtrent euthanasie.

CDA-woordvoerder G.J. Fleers achtte het van groot belang dat onder alle omstandigheden de bescherming van wilsonbekwamen zoals pasgeborenen, bepaalde categorieën verstandelijk gehandicapten, demente bejaarden en psychiatrische patiënten was gewaarborgd. Nimmer mocht de indruk ontstaan dat hun positie op één lijn was te stellen met mensen die wel hun wil konden bepalen. De christendemocraten deelden de vrees dat met de voorgestelde opzet van de meldingsprocedure dit onderscheid onder druk kwam te staan. Juist mensen die hun wil niet kenbaar konden maken moesten ‘nadrukkelijk in de aandacht van de beschermwaardigheid worden geplaatst’.¹¹²⁴ Daarop vroeg Fleers aan de minister van Justitie Hirsch Ballin om extra waarborgen op te nemen in de meldingsprocedure, maar tegelijkertijd gaf hij aan dat papieren beschermwaardigheid onvoldoende was. In het beleid van de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie moest daarom de beschermwaardigheid prioriteit krijgen.¹¹²⁵ Het antwoord van de minister van Justitie Hirsch Ballin zou bepalend zijn voor de eindafweging van de christendemocraten en daarbij liet Fleers doorschemeren dat de aanvaarding van het voorstel nog bepaald onzeker was.¹¹²⁶

J.Th.J. van den Berg (PvdA) memoreerde in het debat nogmaals de grote verdiensten van zijn collega senator en voormalig-Tweede Kamerlid Wessel-Tuinstra (D66) en haar initiatiefwetsvoorstel. Het voorstel had volgens Van den Berg ons allen gedwongen grondig na te denken over wat euthanasieregelingen wel en niet vermogen en in samenhang met de rechters was het begrip euthanasie gezuiverd van onduidelijkheden en verwarringen. Over het initiatiefwetsvoorstel kon men niet meer oordelen. Het tragische was altijd voor Van den Berg geweest dat er een aantal regelingen was die op de ‘keper beschouwd’ niet zover van elkaar verschilden. Een extra tragedie kreeg het debat met de politieke dreiging die er in het voorjaar van 1986 overheen werd gelegd. Van den Berg had achteraf enig begrip voor de opstelling van het CDA. De politieke dreiging destijds was er immers op gericht om als grote politieke en maatschappelijke minderheid bij de besluitvorming betrokken te blijven. Toch legde dit volgens hem ook een zware verantwoordelijkheid neer bij de vertegenwoordigers van het CDA. Het betrekken van de christendemocraten wekte namelijk ook verwachtingen.¹¹²⁷

De sympathie van de sociaaldemocraten in de Eerste Kamer lag zonder meer bij het initiatiefwetsvoorstel van D66, toch konden ze zowel om juridische als om politieke

¹¹²⁴ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-396.

¹¹²⁵ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-396.

¹¹²⁶ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-397.

¹¹²⁷ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-400.

redenen instemmen met het kabinetsvoorstel. De oplossing was niet ideaal, maar men kon er mee leven. Vanuit een juridisch perspectief moest men volgens Van den Berg erkennen dat ‘het vraagstuk ook na jaren van nadenken en debatteren nog steeds niet rijp is voor het stellen van algemene regels en dat wij de rechter nodig hebben op zijn minst als verkenner.’¹¹²⁸ Hij zag het niet als een afschuiven van wat eigenlijk tot de taken van de wetgever behoorde, maar als een erkenning dat het euthanasieprobleem ons te machtig was, ‘ongeschikt voor algemene regels’ en het was een erkenning dat ‘de rechter veel beter in staat is, de individuele context recht te doen.’¹¹²⁹ De politieke factor was dat men in een coalitie gehouden was om te ‘zoeken naar een grondslag voor overeenstemming. Indien dit leidt tot een constructie van enige houdbaarheid en innerlijke stevigheid, mag van de betrokken coalitiepartijen worden verlangd [...] hier, zo enigszins mogelijk, aan mee te werken.’¹¹³⁰ Een uitzondering op deze regel was mogelijk door het opnemen van een ‘*agreement to disagree*’ in het regeerakkoord.¹¹³¹

Een week na het antwoord van de bewindslieden in de eerste termijn had de CDA-fractie de eindbalans nog altijd niet opgemaakt. Fleers (CDA) vroeg de bewindslieden daarom niet slechts nog in te gaan op de gestelde vragen, ‘maar daarbij ook een antwoord te geven op de in mijn fractie uitdrukkelijk levende behoefte aan overtuiging.’¹¹³² In reactie daarop deed Van der Berg (PvdA) nog een laatste en dreigend beroep op het CDA om aan de totstandkoming van de wet mee te werken. Aan ‘alle trouw en loyaliteit komt ooit een einde’, stelde Van den Berg, en een afwijzing van het kabinetsvoorstel door de CDA-fractie zou ‘de onmogelijkheid aantonen van een redelijk vergelijk met het CDA en zou het de andere democratische partijen in de Nederlandse politiek onmogelijk maken nog langer naar een vergelijk te zoeken.’¹¹³³

De bewindslieden benadrukten in de eerste termijn al dat het wetsvoorstel ‘geen euthanasiewetgeving’ was. Dit was volgens minister van Justitie Hirsch Ballin namelijk het geval doordat de kern van het wetsvoorstel lag in ‘de handhaving van de strafbaarheid en in een verbeterde toetsing en controleerbaarheid.’¹¹³⁴ De wet bevatte immers geen wijziging van de wettelijke bepalingen over euthanasie en hulp bij zelfdoding. De wet betekende volgens Hirsch Ballin toch vooral ‘een versterken’ en ‘een verankeren van de toetsingsprocedure’. Dit was relevant zodat in het concrete geval waarin een arts een beroep deed op een noodtoestand, dat beroep

¹¹²⁸ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-402.

¹¹²⁹ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-402.

¹¹³⁰ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-402.

¹¹³¹ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-402.

¹¹³² *Handelingen I* 30 november 1993, p.11-441.

¹¹³³ *Handelingen I* 30 november 1993, p.11-445.

¹¹³⁴ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-410.

niet in 'een vacuüm' zou vallen, maar kon worden getoetst door de rechter.¹¹³⁵ Het wetsvoorstel was hiermee een compromis tussen twee belangrijke uitgangspunten, zoals de bewindslieden meermaals benadrukten. Simons vond dat het wetsvoorstel recht deed aan 'twee wezenlijke uitgangspunten' waardoor er sprake was van 'een compromis in de klassieke zin' in de vorm van een 'nieuw waardevergelijk'. Hiermee werd volgens hem een 'aanvaardbare weg' gevonden die 'twee essenties' bij elkaar bracht: 'Aan de ene kant is dat de waarborg dat in een democratische samenleving de handhaving van de beschermwaardigheid van het leven, ook en juist van het kwetsbare leven, essentieel is' en 'aan de andere kant [...] dat [de] verabsolutering van die norm geen recht doet aan het elementaire recht van mensen om op enig moment [...] waardig te sterven.'¹¹³⁶

14.5.6 Uitkomst politieke besluitvorming Wet op de lijkbezorging

Mede door de druk van de coalitiepartner PvdA wisten minister van Justitie Hirsch Ballin en staatssecretaris van Volksgezondheid Simons de twijfelaars bij de christendemocraten te overreden. Na een spannend debat nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de lijkbezorging met 37 tegen 34 stemmen aan. Twee CDA-Senatoren zouden uiteindelijk nog tegen stemmen.¹¹³⁷ Het voorstel was evenals het wetsvoorstel van het kabinet-Lubbers II niet alleen een compromis tussen twee belangrijke waarden, namelijk de beschermwaardigheid van het leven en het zelfbeschikkingsrecht, maar het was bovenal ook een compromis tussen de norm en de praktijk. Het wetsvoorstel regelde immers een continuering van de gegroeide liberale euthanasiepraktijk, zonder dat de norm in de wet werd aange-tast. Hierdoor werd het politiek mogelijk dat zowel het CDA als de PvdA voor dit wetsvoorstel konden stemden.

14.6 Nieuwe euthanasiewetgeving III: paars momentum?

Het derde kabinet-Lubbers zat ondanks de spanning op het WAO-dossier de gehele rit uit (hoofdstuk 10). Op 3 mei 1994 volgden de Tweede Kamerverkiezingen. Beide coalitiepartijen verloren stevig. De christendemocraten verloren 20 zetels en kwamen uit op 34 en de sociaaldemocraten verloren er 12, maar werden toch met 37 zetels de grootste partij. Een opvallend goed resultaat behaalden de VVD en D66 met respectievelijk 31 (+6 zetels) en 24 (+12 zetels). De formatie liep na enkele weken vast. PvdA-partijleider en beoogd minister-president W. Kok kreeg van de Koningin vervolgens de opdracht om een conceptregerakkoord te schrijven en deze voor te leggen aan de andere fracties. Uiteindelijk konden VVD

¹¹³⁵ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-411.

¹¹³⁶ *Handelingen I* 23 november 1993, p.10-411.

¹¹³⁷ *Handelingen I* 30 november 1993, p.11-462.

en D66 zich vinden in de opzet en werd op 22 augustus 1994 het eerste kabinet zonder christendemocraten sinds 1918 gepresenteerd. In het regeerakkoord kwamen opvallend genoeg geen voorstellen tot het schrappen van euthanasie uit het Wetboek van Strafrecht. Voorlopig wenste men eerst de recent gewijzigde Wet op de Lijkbezorging en de ervaringen met de meldingsprocedure te evalueren. Bij de evaluatie zou de verhouding tussen de procedure bij levensbeëindiging op verzoek en zonder verzoek extra aandacht krijgen. Men sprak af dat binnen twee jaar de evaluatie zou zijn afgerond.¹¹³⁸

Toen begin jaren negentig de Eerste Kamer onder het kabinet-Lubbers III een nieuwe ‘beperkte’ wettelijke regeling aannam en het eerste paarse kabinet werd geformeerd, speelde op de achtergrond een geruchtmakende rechtszaak. In deze zaak stond de psychiater B.E. Chabot voor de rechter voor het helpen beëindigen van het leven van een zwaar depressieve vijftigjarige vrouw. De vrouw had om hulp bij zelfdoding gevraagd, omdat zij na het overlijden van haar twee zoons en een stukgelopen huwelijk haar leven geen zin meer vond hebben. De rechtsgang liep uiteindelijk tot de Hoge Raad die Chabot in juni 1994 veroordeelde. De zaak-Chabot kwam bekend te staan als het zogenaamde ‘behoedzaamheids-arrest’, omdat de rechter stelde dat alleen onder strengere voorwaarden een arts bij een actieve levensbeëindiging of de hulp bij zelfdoding bij een patiënt die ondraaglijk en uitzichtloos psychisch lijdt, een beroep kan doen op een noodtoestand.¹¹³⁹ Met dit oordeel maakte de Hoge Raad drie dingen duidelijk: allereerst dat psychiatrische patiënten niet zonder meer wilsonbekwaam zijn, ten tweede dat er geen sprake hoeft te zijn van lichamelijk lijden en ten derde dat de patiënt niet terminaal hoeft te zijn.¹¹⁴⁰

Naar aanleiding van de uitspraak in de zaak-Chabot kondigde de nieuw aangetreden minister van Justitie W. Sorgdrager (D66) een versoepeling aan van het vervolgingsbeleid. Na overleg met de vergadering van procureurs-generaal was zij tot deze wijziging overgegaan en werd een aantal zaken geseponeerd.¹¹⁴¹

Tegen het einde van 1996 volgde het rapport van de tweede grote evaluatie van de euthanasiepraktijk en in het bijzonder de nieuwe meldingsprocedure. De onderzoekers kwamen met vergelijkbare resultaten als de commissie-Remmelink en bevestigden het algemene beeld dat er weinig reden was tot grote zorg. Als

¹¹³⁸ *Kamerstukken II* 11 augustus 1994, 23.715, 11.

¹¹³⁹ Deze behoedzaamheid moest vooral tot uiting komen in de extra consultatie waarin een onafhankelijk deskundige moest oordelen over: de uitzichtloosheid van het lijden. Chabot werd veroordeeld, omdat de onafhankelijke collega-deskundigen, die hij had geraadpleegd, de patiënt niet zelf hadden onderzocht. Hij werd hierom veroordeeld, maar hij kreeg geen straf opgelegd. (HR. 21 juni 1994, NJ 1994/656.)

¹¹⁴⁰ Weyers 2004, p.348-349.

¹¹⁴¹ In totaal werden twaalf zaken van levensbeëindiging uit 1993 en drie zaken uit 1994 als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak-Chabot geseponeerd. (*Kamerstukken II* 16 september 1994, 23.877, 1.)

problematisch werd echter wel de meldingsbereidheid onder artsen beschouwd. Het aantal meldingen van euthanasie was in enkele jaren weliswaar verdubbeld tot 38%, maar dit werd nog altijd als tamelijk laag beschouwd en de indruk bestond dat de moeilijke grensgevallen nog altijd niet werden gemeld. Twee verklaringen werden er gegeven voor het lage meldingspercentage. De KNMG en de NVVE wezen op de rechtsonzekerheid doordat de politiek had gefaald om een nieuwe liberale euthanasiewet op te stellen. Het kabinet wees daarentegen op de weigerachtige houding van artsen om hun handelen te laten toetsen. Het kabinet besloot daarop om toetsingscommissies in te stellen tussen de arts en het Openbaar Ministerie in de hoop dat zo het aantal meldingen van actieve levensbeëindiging zou toenemen. De toetsingscommissies zouden in eerste instantie de gevallen beoordelen en pas bij grote misstanden het OM inschakelen.¹¹⁴²

14.6.1 Initiatiefwetsvoorstel liberalisering euthanasie

Voorafgaand aan de verkiezingen van 1998 zette D66, net als in 1984, euthanasie opnieuw op de politieke agenda. Deze keer nam R.H.L.M. Van Boxtel (D66) het initiatief voor een nieuwe euthanasiewet en kreeg hij vanuit de Kamer steun van M.M.H. Kamp (VVD) en W.J.C. Swildens-Rozendaal (PvdA). De initiatiefnemers stelden dat in de afgelopen decennia een rijpingsproces had plaatsgevonden. In brede kring was euthanasie reeds aanvaard en dat spoorde niet langer met het wettelijke verbod op euthanasie.¹¹⁴³ Een arts kon in de bestaande opzet wel strafrechtelijke vervolging ontlopen door zich, indien voldaan aan de zorgvuldigheidseisen, te beroepen op overmacht in een noodtoestand (art. 40 Sr.). Dit was volgens hen echter niet zonder problemen. Zij zagen het als een oneigenlijk gebruik van het overmachtsartikel en dit leidde in de praktijk tot verschillende strafrechtelijke procedures tegen artsen met als gevolg een gevoel van rechtsonzekerheid bij artsen waardoor de meldingspercentages achterbleven. Zij vonden dit ongewenst, omdat de euthanasiepraktijk transparant diende te zijn en omdat ze vonden dat de grenzen van de euthanasie uiteindelijk niet bepaald zouden moeten worden door de jurisprudentie, maar door de wetgever. De voorgestelde opzet legde sterk het accent op de zorgvuldigheidseisen en de strafbaarheid in het wetboek zou niet van toepassing zijn op de zorgvuldig handelende arts.¹¹⁴⁴

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1998 volgde wederom een paarse coalitie. Tijdens de formatie kwamen de partijen overeen om het initiatiefwetsvoorstel in vrijwel ongewijzigde vorm over te nemen.¹¹⁴⁵

¹¹⁴² Weyers 2012, p.54-56.

¹¹⁴³ *Kamerstukken II 1997/98*, 26.000, 3, p.3.

¹¹⁴⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 26.000, 3, p.3.

¹¹⁴⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 26.024, 10, p.47.

14.6.2 Wet Toetsing Levensbeëindiging (WTL)

In de zomer van 1999 dienden minister van Justitie A.H. Korthals en minister van Volksgezondheid E. Borst-Eilers het Wetsvoorstel toetsing van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (WTL) in.¹¹⁴⁶ Het kabinet beschouwde het voorstel als het sluitstuk van het beleid met betrekking tot de melding en toetsing van euthanasie. Men stelde een bijzondere strafuitsluitingsgrond voor. De strafbaarstelling bij euthanasie voor een arts werd opgeheven als hij ingaat op een verzoek van een patiënt dat vrijwillig, weloverwogen en duurzaam is, hij ervan overtuigd is dat er sprake is van uitzichtloos en ondraaglijk lijden en dat hij handelt overeenkomstig de zorgvuldigheidseisen en dat hij zijn levensbeëindigend handelen ook meldt. De zorgvuldigheidseisen werden vastgelegd in een aparte wet en de regionale toetsingscommissies kregen een definitieve wettelijke basis. De wet had als doel de kwaliteit van levensbeëindigend handelen door artsen te waarborgen en te verzekeren dat de praktijk controleerbaar is. Bovendien moest de wet de arts en de patiënt een hoge mate van rechtszekerheid bieden. Artsen werden niet langer automatisch blootgesteld aan een justitiële toets en het kabinet verwachtte dat daardoor de meldingsbereidheid sterk zou toenemen.¹¹⁴⁷

In de periode tussen het indienen van het wetsvoorstel en de parlementaire behandeling vond er opnieuw een geruchtmakende rechtszaak plaats. In de zaak-Brongersma moest de huisarts P.E. Sutorius zich verantwoorden voor de hulp bij de zelfdoding van de oud-senator E. Brongersma. Sutorius had de niet-zieke man geholpen te sterven, omdat hij 'levensmoe' was en zijn leven als voltooid beschouwde. Het Openbaar Ministerie besloot daarop Sutorius te vervolgen. De zaak kwam in oktober 2000 voor de Haarlemse rechtbank. De officier van justitie vond dat Sutorius moest worden veroordeeld, omdat hij een grens was overgegaan en levensmoeheid niet viel onder gegronde redenen voor hulp bij zelfdoding. De rechtbank stelde dat vanwege het ontbreken van medisch-ethische consensus ervan uit moest worden gegaan van een brede uitleg van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. Volgens de rechter was daarvan sprake en had Sutorius de geldende zorgvuldigheidseisen gevolgd. Hierop volgde vrijspraak. Het OM ging in hoger beroep. In december 2001 zou – na het parlementaire debat over de WTL – het Amsterdamse Hof in het hoger beroep oordelen dat levensmoeheid buiten het domein van de medische professie lag en veroordeelde Sutorius. Hierop ging Sutorius bij de Hoge Raad in cassatie, maar deze volgde het oordeel van het gerechtshof.¹¹⁴⁸

In juli antwoordden de ministers Korthals en Borst-Eilers in een nota van enkele pagina's op enkele kritische vragen vanuit de vaste Kamercommissie. Daarin kon-

¹¹⁴⁶ *Kamerstukken II 1998/99*, 26.691, 1-2.

¹¹⁴⁷ *Kamerstukken II 1998/99*, 26.691, 3, p.1-8.

¹¹⁴⁸ Weyers 2004, p.396-402.

digden de bewindslieden aan dat zij een omstreden passage over euthanasie bij minderjarigen uit de wet zouden halen en dat de nieuwe wet niet de ‘klaar-met-leven-problematiek’ zou regelen.¹¹⁴⁹

14.6.3 Parlementaire behandeling WTL

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel vond plaats op 21, 22 en 23 november 2000. De wet kon rekenen op een ruime meerderheid in de Tweede Kamer. De coalitiepartijen plus GroenLinks waren voor het voorstel. Tegen waren de SP, het CDA en de kleine christelijke partijen GPV, RPF en SGP. Tussen de voorstanders zaten enkele relevante nuanceverschillen, terwijl de verschillen tussen de tegenstemmers groter en fundamenteeler waren. Het debat ging in de kern over de grenzen van het wetsvoorstel waarbij de zaak-Brongersma het debat – ondanks het feit dat het nog onder de rechter was – domineerde.

Met het wetsvoorstel kwam een langgekoesterde wens van met name D66 uit. D66 steunde evenals de andere coalitiefracties en GroenLinks het kabinet in hun keuze voor een codificatie van de jurisprudentie.¹¹⁵⁰ Het voorstel legde volgens B.O. Dittrich (D66) ‘de teugels in handen’ van de lijdende mens die zelf kon beschikken over het eigen leven in een situatie van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. Dit was geen recht op zelfbeschikking, omdat de medewerking van een arts nog altijd was vereist.¹¹⁵¹

D66 en ook GroenLinks waren in het debat niet expliciet voor een ruime uitleg van de wetgeving, maar men was wel minder terughoudend dan de andere fracties. Zo noemde Dittrich in het debat de uitspraak van de Haarlemse rechtbank in de zaak-Brongersma een ‘logische uitspraak’ en vond hij dat het wetsvoorstel levensbeëindiging bij levensmoeheid niet uitsloot. In bijzondere situaties ‘nadat het heel goed bekeken was’ zou levensbeëindiging wel moeten kunnen, aldus Dittrich, maar de meeste gevallen zouden daar niet onder vallen.¹¹⁵² GroenLinks nam een vergelijkbare positie in. F. Halsema (GroenLinks) pleitte niet voor een directe verruiming, maar ze was wel te spreken over de ‘open normen’ in de wet, zodat indien de maatschappelijke consensus zou veranderen de normen een andere betekenis zouden kunnen krijgen.¹¹⁵³ Daarom voelde ze ook weinig voor het in de wet opnemen van allerlei beperkende begripsomschrijvingen om expliciet te maken dat de wet alleen somatisch en psychisch lijden zou regelen, want zij vond dat iemand die ‘langdurig suïcidaal’ is en ‘klaar met leven’ ook heel goed omschreven zou kunnen worden als psychisch ziek.¹¹⁵⁴

¹¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 1999-2000, 6, p.1-127.

¹¹⁵⁰ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2026.

¹¹⁵¹ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2021-22.

¹¹⁵² *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2026.

¹¹⁵³ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2052.

¹¹⁵⁴ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2053.

Met hun ontvankelijkheid voor een ruimere uitleg van de criteria van ‘uitzichtloos en ondraaglijk’ lijdten zaten D66 en GroenLinks op de lijn van de Haarlemse rechtbank in de zaak-Brongersma en weken zij af van het kabinetstandpunt en de fracties van de PvdA en de VVD die duidelijkere grenzen wensten te stellen.

Swildens-Rozendaal (PvdA) verdedigde de paarse coalitie nadrukkelijk tegen het verwijt van de grenzeloosheid van de paarse ethiek – of eigenlijk het ontbreken ervan – en dat men zo’n ingrijpend wetsvoorstel onvoldoende had gemotiveerd en verantwoord.¹¹⁵⁵ Hieraan wilde ze niet zonder meer voorbijgaan. De paarse kabinetten boden weliswaar ruimte aan ‘de autonomie van de mens en zijn eigen ‘verantwoordelijkheid’, maar men stelde ook grenzen aan ongewenste ontwikkelingen zoals klonen en xenotransplantatie.¹¹⁵⁶ De boodschap van haar betoog was dat dit eigenlijk ook gold voor het euthanasiebeleid. Ze sprak bijvoorbeeld liever niet over ‘zelfbeschikkingsrecht’, maar over ‘zelfbepaling’ omdat er bij euthanasie geen sprake kon zijn van een afdwingbaar recht.¹¹⁵⁷ Daarbij zag zij het voorliggende wetsvoorstel als het sluitstuk van het euthanasiebeleid van de afgelopen jaren. Het voorstel was in feite de ‘codificatie van de jurisprudentie.’¹¹⁵⁸ Ook voorgaande kabinetten hadden gepoogd het te regelen. Zo had het vorige CDA-PvdA kabinet afspraken gemaakt over het niet vervolgen van artsen om daarmee de toetsbaarheid en meldingsbereidheid te vergroten. Volgens de sociaaldemocraten werd er echter nog altijd oneigenlijk gebruik gemaakt van het overmachtsartikel (art. 40 W.v.Sr.) en moest dit veranderen.¹¹⁵⁹ Het voorliggende wetsvoorstel was daarvoor een oplossing: euthanasie zou eindelijk ‘formeel-juridisch’ goed worden geregeld door een bijzondere strafuitsluitingsgrond voor artsen in de wet op te nemen.¹¹⁶⁰ De sociaaldemocraten zetten daarmee de euthanasiekwestie neer als een pragmatische kwestie en benadrukten de continuïteit met het bestaande euthanasiebeleid. Daarbij stelden zij grenzen door erop te wijzen dat het wetsvoorstel niet de zogenaamde ‘klaar met leven’ problematiek poogde te regelen en dat zij vast wilden houden aan de eisen van ‘uitzichtloos en ondraaglijk’ lijdten.¹¹⁶¹ Swildens-Rozendaal werd in het debat nog wel door Ross-van Dorp (CDA) en A. Rouvoet (RPF/GPV) aangespoord om zich nog duidelijker te uiten over het uitsluiten van levensmoeheid in de wettekst, maar hier liet zij een opening door te stellen dat uiteindelijk per individuele situatie de beoordeling zou moeten plaatsvinden.¹¹⁶²

¹¹⁵⁵ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2058.

¹¹⁵⁶ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2058-59.

¹¹⁵⁷ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2059.

¹¹⁵⁸ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2063.

¹¹⁵⁹ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2060.

¹¹⁶⁰ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2060-61.

¹¹⁶¹ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2063.

¹¹⁶² *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2063.

De VVD-fractie bij monde van Vos vond dat de wetgever nadrukkelijk een oordeel moest uitspreken over de grenzen van het wetsvoorstel en dan in het bijzonder ten aanzien van de ‘klaar met leven’ problematiek. Dit was voor de liberalen van belang, omdat de zaak-Brongersma een bouwsteen uit het voorliggende wetsvoorstel dreigde te trekken.¹¹⁶³ Vos nam daarmee afstand van de Haarlemse rechtbank, die in de zaak-Brongersma het criterium dat het lijden gepaard zou moeten gaan met ziekte had verlaten. De rechters legden volgens hem daarmee meer dan voorheen de nadruk op het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt. In hoeverre dat wenselijk was, was aan de wetgever, aldus Vos.¹¹⁶⁴ De VVD wenste dan ook dat de criteria ‘uitzichtloos’ en ‘ondraaglijk’ niet hun normatieve karakter zouden verliezen met als gevolg dat deze criteria volledig buiten het medische domein gebracht zouden worden.¹¹⁶⁵ De medewerking van de arts mocht niet slechts afhankelijk worden van de invoelbaarheid van hem met het lijden van de patiënt: ‘bij euthanasie had de patiënt een geclausuleerde mate van autonomie’.¹¹⁶⁶ Tegenover de patiënt stond immers de professionele autonomie van de arts die moet vaststellen of de ondraaglijkheid invoelbaar is en of de patiënt feitelijk uitbehandeld is (uitzichtloosheid).¹¹⁶⁷ Voor de VVD was het van belang dat het wetsvoorstel zo helder mogelijk de samenleving in zou gaan. Het kabinet moest daarom duidelijker maken wat het verstond onder ondraaglijkheid en uitzichtloosheid en dat de arts een sterke rol heeft bij euthanasie. Dit diende volgens de liberalen niet te worden verschoven naar de patiënt. De wetgever moest dus ‘nu bepalen wat wij bedoelen met de criteria uitzichtloos en ondraaglijk’.¹¹⁶⁸ Voor Vos was duidelijk dat de jurisprudentie tot en met de zaak-Chabot zou moeten worden vastgelegd en niet meer dan dat.¹¹⁶⁹

De voorstanders waren dus verdeeld over de vraag of de wetgever met de WTL ook ruimte zou moeten bieden aan de klaar-met-leven-problematiek. D66 en GroenLinks waren hiertoe enigszins geneigd, terwijl de PvdA en vooral de VVD veel terughoudender waren in het oprekken van euthanasie tot niet-medisch lijden. De tegenstanders van de WTL waren ook verdeeld. Het CDA en de Socialistische Partij (SP) keerden zich niet tegen euthanasie als zodanig en de gegroeide euthanasiepraktijk, maar waren kritisch over dit specifieke wetsvoorstel, terwijl de kleine christelijke partijen om principiële redenen tegen het wetsvoorstel waren.

In dit debat namen de christendemocraten een vergelijkbare positie in als in de jaren daarvoor. De positie van het CDA was sinds zij de Proeve van wetgeving onder

¹¹⁶³ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2067.

¹¹⁶⁴ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2067.

¹¹⁶⁵ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2069.

¹¹⁶⁶ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2068.

¹¹⁶⁷ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2068.

¹¹⁶⁸ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2068.

¹¹⁶⁹ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2002.

het kabinet-Lubbers I steunden te zien als een poging om een midden te zoeken tussen het enerzijds vasthouden aan de strafbaarheid van euthanasie omwille van de waardigheid van het menselijke leven en anderzijds een zekere acceptatie van de liberale euthanasiepraktijk zoals deze zich in de jurisprudentie had ontwikkeld en waarin euthanasie door een arts onder bepaalde zorgvuldigheidscriteria wel toegestaan was.

De christendemocraten keerden zich dus niet tegen de euthanasiepraktijk als zodanig, maar zij zochten naar een begrenzend element om de praktijk te reguleren. Voor C.I.J.M. Ross-van Dorp (CDA) ging het wetsvoorstel in dit opzicht te ver, omdat door het opnemen in de wet van een algemene strafuitsluitingsgrond de wet zou veranderen van een 'nee, tenzij' naar een 'ja, mits-benadering'. Zij zag euthanasie als een 'ultimum remedium' in een situatie waarin er sprake was van een 'tragisch moreel dilemma' waarvoor men geen algemene regels ter rechtvaardiging wenste op te stellen. Een beroep op een noodsituatie en het 'overmachtsartikel 40' bleef volgens haar noodzakelijk als een arts zich wilde vrijwaren van strafvervolging.¹¹⁷⁰ Het opnemen van een 'veroorloovende norm' impliceerde volgens Ross-Van Dorp dat euthanasie voorwaardelijk zou worden gelegaliseerd. Euthanasie moest in het Wetboek van Strafrecht blijven.¹¹⁷¹

Het CDA keerde zich verder tegen het instellen van toetsingscommissies die het Openbaar Ministerie op afstand zouden zetten en dat daarmee in de praktijk de jurisprudentie ontwikkeld zou worden door een 'lekenpanel'.¹¹⁷² Dit verwierpen de christendemocraten, omdat zij vonden dat de garantie op de bescherming van het zieke en het meest weerloze menselijke leven zou moeten worden gewaarborgd door de staat.¹¹⁷³ Het was echter vooral de zaak-Brongersma die het wetsvoorstel voor het CDA nog het meest onder druk zette.¹¹⁷⁴ Levensmoeheid moest niet als criterium worden opgenomen in de wet en daarom was men blij dat het kabinet zich hier ook tegen keerde. Desondanks wilde men meer duidelijkheid. Men stelde voor om in de wet op te nemen dat iemand die 'niet-ziek' was niet onder het begrip 'patiënt' zou vallen en men wenste dat het kabinet duidelijk zou uitspreken dat actieve levensbeëindiging zich zou beperken tot zieke mensen.¹¹⁷⁵ A.C. Kant (SP) vroeg het kabinet om duidelijkheid ten aanzien van euthanasie bij gezonde mensen. De socialisten keerden zich tegen de tendens om het criterium van het 'uitzichtloos en ondraaglijk' lijden steeds ruimer te interpreteren, want daarmee kwam het verzoek

¹¹⁷⁰ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2009.

¹¹⁷¹ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2002, 2009.

¹¹⁷² *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2002.

¹¹⁷³ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2003-04.

¹¹⁷⁴ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2003-09.

¹¹⁷⁵ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2003-03-04, 09.

van de patiënt steeds centraler te staan en daarmee de zelfbeschikking. Hier vroeg Kant zich af in hoeverre een dergelijke wens voortkwam uit ‘pure autonomie’ of dat ‘deze mogelijk, grotendeels of geheel onbewust, [werd] ingegeven door een gevoel van overbodigheid of eenzaamheid?’¹¹⁷⁶ De vraag naar euthanasie kon volgens de SP – en ook het CDA¹¹⁷⁷ – dan ook niet worden losgezien van de kwaliteit van de samenleving, de zorg, de woon- en leefsituatie van ouderen.¹¹⁷⁸ De verruiming van de euthanasie was voor hen een ‘hellend vlak’ en men bepleitte ‘grote terughoudendheid’ bij een verdere verruiming, want een maatschappij waarin sprake was van een ‘recht op levensbeëindiging’, maar geen garantie op een menswaardige zorg moest worden voorkomen.¹¹⁷⁹

Voor velen in de Tweede Kamer was het duidelijk dat het wetsvoorstel geen einde zou inluidden van de euthanasiediscussie. Er onder werd geen streep getrokken, maar ‘hooguit een stippelijntje’ vatte Rouvoet (RPF/GPV) het beeldend samen.¹¹⁸⁰ Voor hem was het euthanasiedebat een ‘snelwandeling bergafwaarts’ geweest.¹¹⁸¹ Rouvoet had fundamentele kritiek op het euthanasiebeleid, maar ook scherpe kritiek op de behandeling van het wetsvoorstel. De zorgvuldigheid was volgens hem gaandeweg uit beeld geraakt, mede doordat de coalitiefracties aandrongen op een snelle behandeling. Het had er de schijn van ‘dat argumenten er niet meer toe deden en dat de ministers het debat nu gewoon [wilden] afronden in de geruststellende wetenschap dat een meerderheid van de Kamer [...] het wetsvoorstel op hoofdlijnen steunt.’¹¹⁸² Rouvoet vond dat het kabinet een ‘nonchalante houding’ had aangenomen. Als een soort ‘gedachte-experiment’ had hij nog geprobeerd zich in te leven in de gedachtegang van het paarse kabinet en om van daaruit met voorstellen te komen om extra waarborgen in te bouwen om uit te sluiten dat het leven van mensen zonder uitdrukkelijke stervenswens zou worden beëindigd.¹¹⁸³ Tot teleurstelling van Rouvoet ging het kabinet hierin niet met hem mee en schoof men zijn voorstellen als onnodig ter zijde. Daarnaast had hij, evenals De Vries (SGP), kritiek op de onduidelijke grondslag van het wetsvoorstel. Meermaals had hij dit aangesneden, maar hij bleef het kabinet verwijten dat het vaag bleef en daarop vroeg hij aan de bewindslieden ‘klip en klaar’ wat de grondslag van het wetsvoorstel was.¹¹⁸⁴ Dit was van belang, omdat dit wetsvoorstel leidde tot ‘gelegaliseerd doden’

¹¹⁷⁶ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2046.

¹¹⁷⁷ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2006.

¹¹⁷⁸ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2047.

¹¹⁷⁹ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2050-51.

¹¹⁸⁰ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2030.

¹¹⁸¹ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2031.

¹¹⁸² *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2031.

¹¹⁸³ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2031.

¹¹⁸⁴ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2035.

en de ‘bescherm- en verzorgwaardigheid’ van het leven als eerste uitgangspunt van de wetgeving werd ingeruild voor ‘de mythe van de autonomie’.¹¹⁸⁵

Minister van Justitie Korthals was het oneens met de kritiek van Rouvoet. Het kabinet was van mening dat met uiterste zorgvuldigheid, integriteit en prudentie over dit delicate vraagstuk was gediscussieerd. Daaraan had eenieder vanuit zijn of haar achtergrond bijgedragen.¹¹⁸⁶ Korthals vond het dan ook ‘onprettig’ dat Rouvoet stelde dat het kabinet ‘nonchalant’ was omgegaan met het aangeven van de ‘grondslagen van dit wetsvoorstel’.¹¹⁸⁷ De grondslag van het wetsvoorstel was volgens hem de ‘vrijwillige en weloverwogen wens’ van de patiënt. Zonder zo’n wens kwam zelfbeschikking helemaal niet in beeld. Tegelijkertijd stelde het wetsvoorstel ook grenzen. De grenzen waren gebaseerd op de zorgvuldigheid van een arts bij een besluit om tot levensbeëindigend handelen over te gaan. Dit betrof volgens Korthals geen ‘u vraagt, wij draaien’.¹¹⁸⁸ Van een gerechtvaardigde inwilliging van een euthanasieverzoek was in dit wetsvoorstel volgens hem alleen sprake bij een ondraaglijk en uitzichtloos lijden: dit betekende, mede tot grote tevredenheid bij het CDA, dat euthanasie alleen mogelijk was bij iemand die ziek was.¹¹⁸⁹ De wet moest ‘al die aspecten [codificeren] op grond waarvan volgens vaste jurisprudentie een beroep op een noodtoestand [was] aanvaard’.¹¹⁹⁰ Dit ging, zoals later in het debat minister Borst-Eilers bevestigde, tot en met de zaak-Chabot en levensmoeheid bij gezonde mensen lag buiten het wetsvoorstel.¹¹⁹¹

14.6.4 Uitkomst politieke besluitvorming WTL

Het wetsvoorstel werd op 28 november 2000 met 104 stemmen voor en 40 stemmen tegen aangenomen door de Tweede Kamer. Het voorstel kreeg steun van de coalitiepartijen en GroenLinks.

Op 9 en 10 april 2001 behandelde de Eerste Kamer het wetsvoorstel. De kleine christelijke partijen, het CDA en de SP stemden tegen. De behandeling kende verder geen bijzonderheden, en ook de stemverhouding was vergelijkbaar als in de Tweede Kamer.

De WTL betrof geen grote verandering. Het was toch vooral de codificatie van de bestaande praktijk en jurisprudentie. Het kabinet presenteerde het wetsvoorstel als het sluitstuk van een bijna dertig jaar durende discussie. Dit werd meerdere malen

¹¹⁸⁵ *Handelingen II* 21 november 2000, p.25-2044.

¹¹⁸⁶ *Handelingen II* 22 november 2000, p.26-2108.

¹¹⁸⁷ *Handelingen II* 22 november 2000, p.26-2108.

¹¹⁸⁸ *Handelingen II* 22 november 2000, p.26-2108.

¹¹⁸⁹ *Handelingen II* 22 november 2000, p.26-2020-21.

¹¹⁹⁰ *Handelingen II* 22 november 2000, p.26-2020.

¹¹⁹¹ *Handelingen II* 22 november 2000, p.26-2137.

door zowel de bewindslieden als de voorstanders tijdens de parlementaire behandeling benadrukt. Hiermee bleef men op de weg der geleidelijkheid. Het was een voortbouwen op bestaande ontwikkelingen. Er vond geen versnelling plaats van ontwikkelingen en allerlei nieuwe en controversiële vraagstukken werden niet door de wet geregeld. De wet codificeerde de jurisprudentie tot en met de zaak-Chabot en nadrukkelijk niet het vraagstuk van de levensmoeheid, zoals dat speelde in de zaak-Brongersma. Dit tot grote tevredenheid van een substantiële parlementaire minderheid van onder andere het CDA en de SP, die zorgen hadden over de onduidelijke grenzen van het wetsvoorstel. Hoewel er discussie was over de grondslag van de wet, kan men concluderen dat de grondslag van de WTL een begrensde vorm van zelfbeschikking betrof. De grens lag in de rol van de arts die de uitzichtloosheid van het lijden in medische termen moest objectiveren. Het beginsel van zelfbeschikking werd dus allerminst door de voorstanders van de WTL verabsoluteerd tot een recht op zelfbeschikking en mede daarom werd het vraagstuk van de levensmoeheid niet gelegaliseerd door deze wet. Ook andere gevoelige onderwerpen zoals de positie van een wilsverklaring bij dementerenden met een euthanasieverzoek en de positie van minderjarigen werden niet met deze wet geregeld. Hierdoor bleven er allerlei losse eindjes aan de wetgeving zitten, maar tegelijkertijd werd daarmee voorkomen dat de weerstand – die zeker niet gering was – nog verder zou toenemen.

14.7 Beschouwing politieke besluitvorming euthanasie

Toen de Tweede Kamer in de jaren zeventig voor het eerst heel voorzichtig sprak over het euthanasievraagstuk speelde de abortuskwestie nog volop. Bekijkt men de besluitvorming dan zijn er evenals bij de abortuskwestie verschillende fases te onderscheiden waarin bepaalde spelregels dominant waren. Na een eerste fase waarin de consensusregels werden gevolgd ving met het indienen van een initiatiefwetsvoorstel een tweede fase aan waarin een strijd volgde over de spelregels. Een meer consensuele politiek werd uiteindelijk vanuit het kabinet afgedwongen en een derde fase volgde waarin de besluitvorming weer de consensusregels dominant waren.

14.7.1 Fase 1: dominantie consensusregels (1970–1984)

De politieke besluitvorming over euthanasie was in de jaren zeventig tot en met het begin van de jaren tachtig consensueel van karakter. De houding van de politieke elites werd gekenmerkt, anders dan destijds bij de abortuskwestie van 1970–1977, door een *zakelijke* en *pragmatische* benadering van de thematiek en door een grote mate van terughoudendheid om dit gevoelige en complexe onderwerp niet onnodig te politiseren en de tegenstellingen tussen de partijen te vergroten.

Deze consensuele houding uitte zich bijvoorbeeld in de manier waarop CHU-fractievoorzitter Tilanus in 1970 de kwestie behoedzaam agendeerde. Hij zette het

neer als een medisch-ethisch vraagstuk dat vooral vragen oproep en nog de nodige studie en reflectie behoefde. Uitkomst daarvan was – geheel in lijn met deze benadering – een adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad. De raad stelde daarop de naar expertise en levensbeschouwing breed samengestelde commissie-De Vreeze in. Deze ‘commissie van wijzen’ was meer een studiegroep, die het nieuwe en complexe euthanasievraagstuk moest gaan bestuderen, dan een commissie om het vraagstuk te pacifiëren. Het eindrapport was dan ook eerder verkennend en verduidelijkend dan dat de commissie stelling nam in het debat.

Deze terughoudendheid was ook zichtbaar in de politieke reacties midden jaren zeventig. Illustratief waren de reacties – of beter gezegd het ontbreken daarvan – op de spraakmakende zaak-Postma (1973). Hoewel er enige maatschappelijke beroering was, werd deze rechtszaak door geen enkele Tweede Kamerfractie aangegepen om de euthanasieproblematiek te agenderen, laat staan dat er voor een wetswijziging werd gepleit. Kamerbreed wenste men de thematiek niet in de politieke sfeer te trekken. Dit werd enkele jaren later wederom duidelijk toen het D’66-Kamerlid Imkamp onverwachts de euthanasiekwestie in de Tweede Kamer ter sprake bracht. Vanuit het kabinet en de fracties van de PvdA en de VVD werd de kwestie direct gedepolitizeerd. Zij wezen op de complexiteit en de gevoeligheid van de thematiek en wilden eerst de standpuntvorming binnen de medische kring afwachten.

Door de standpuntvorming in medische kring af te wachten werd een vorm van uitstelpolitiek gevoerd en werd door de politiek ook de weg ingeslagen van een geleidelijk proces van rechtsontwikkeling via rechterlijke uitspraken over concrete euthanasiegevallen. Een actief vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie zou pas na de uitspraak in de zaak-Wertheim in 1982 worden opgezet. Deze ‘gedepolitizeerde route’ in de ontwikkeling van het euthanasiebeleid zou echter in het gehele euthanasiedebat een bepalende factor zijn in het enerzijds geleidelijk verruimen van de euthanasiepraktijk en anderzijds ook het begrenzen ervan.

De politieke elites wisten hiermee de euthanasiekwestie van de politieke agenda af te houden. Dit werd ook mogelijk gemaakt doordat verschillende naar expertise en levensbeschouwing breed samengestelde commissies werden geïnstalleerd. In 1978 werd naar aanleiding van een motie uit de Tweede Kamer een staatscommissie aangekondigd (*depolitiserend*). In voorbereiding daarop werd de Gezondheidsraad nog gevraagd om de thematiek te verkennen en input te leveren voor de Staatscommissie Euthanasie.

De besluitvorming over de euthanasiekwestie volgde in de eerste jaren, nadat het op de politieke agenda was beland, de spelregels van de consensuspolitiek. Het kabinet was leidend in de besluitvorming, het consulteerde experts en zij depolitizeerde de kwestie door de verantwoordelijkheid voor de standpuntvorming deels

te verschuiven naar de rechterlijke macht en de medische beroepsgroep. Dit was ook mogelijk door een terughoudende en niet politiserende opstelling van het parlement, een teken dat men het regeren aan de regering overliet. Mede door deze depolitiserende houding van de politieke elites zouden wel veel veranderingen in de euthanasiepraktijk buiten de politiek om plaatsvinden.

De aankondiging van een staatscommissie die de euthanasieproblematiek zou gaan bestuderen en over wetswijziging zou adviseren leidde in eerste instantie tot een *depolitisering* van de kwestie, maar het leidde ook tot een geleidelijke *politisering* van de kwestie. Het dwong de politieke partijen immers om het vraagstuk ook in eigen kring te gaan bestuderen en een standpunt in te nemen. Niet geheel onverwachts legde dit proces een oude tegenstelling tussen de confessionele en seculiere partijen bloot. Over het algemeen leidde dit (nog) niet direct tot stevige politieke claims, vooral ook omdat er nog verschillende niet-politieke medisch-juridische routes waren om de kwestie te regelen, maar in de loop van de jaren tachtig zou de consensuele benadering van de euthanasiekwestie niet langer onbetwist blijven en ving er een nieuwe fase aan, die werd gekenmerkt door een strijd over de politieke spelregels.

14.7.2 Fase 2: strijd over de spelregels (1984–1986)

Een eerste teken dat de consensuele besluitvorming langzaam onder druk kwam te staan was de kritiek op de ‘behoudende’ samenstelling van de Staatscommissie Euthanasie. Voorstanders van liberalisering hadden op basis van de samenstelling de verwachting dat de commissie niet met voorstellen tot wetswijziging zou komen. Achteraf bleek deze kritiek ongegrond. Het echte kantelpunt in de besluitvorming zou echter het initiatiefwetsvoorstel ter legalisering van euthanasie zijn van het D66-Kamerlid Wessel-Tuinstra. In 1984 had zij vanuit de oppositie een wetsvoorstel ingediend waarbij de arts, indien hij bepaalde zorgvuldigheidseisen volgde, vrijuit zou gaan bij het plegen van euthanasie. Dit initiatiefwetsvoorstel werd – zeer opvallend – ingediend *voor* de presentatie van het advies van de Staatscommissie Euthanasie. Het was volgens Wessel-Tuinstra onnodig om hun advies nog langer af te wachten. De meningsvorming was reeds voldoende uitgekristalliseerd. Er tekende zich een parlementaire meerderheid af van: PvdA, VVD, D’66 en de kleine linkse partijen. Daarbij benadrukte zij dat uit verschillende opiniepeilingen was gebleken dat er ook in de samenleving reeds een meerderheid voor de legalisering van euthanasie was.

Het indienen van een initiatiefwetsvoorstel was een teken dat de regering niet langer leidend was in de besluitvorming en het consensuele en gedepoliteerde karakter ervan kon bepalen. D’66 wist vanuit het parlement met haar activistische opstelling de besluitvorming te *politiseren* en de kwestie verder te *polariseren*. Hierdoor

was euthanasie niet langer primair een kwestie van artsen en juristen, maar werd het een centrale politieke kwestie. Daarbij wisten de democraten de bijdrage die de Staatscommissie Euthanasie aan een breed gedragen compromis kon leveren te frustreren. Ze dwongen op deze manier zowel het kabinet als de andere fracties in het parlement om nadrukkelijker een standpunt in te nemen en niet het geleidelijke en trage proces van consensusvorming af te wachten. Daarbij bood het initiatiefwetsvoorstel aan de PvdA en de VVD een alternatieve parlementaire route voor een waarschijnlijk lastig te smeden compromis in coalitieverband met het CDA. Bovendien zouden bij een eventueel compromis met het CDA de christendemocraten niet te veel eisen kunnen stellen, omdat er nu altijd de mogelijkheid was om de kwestie te regelen met het initiatiefwetsvoorstel. Het initiatiefwetsvoorstel van Wessel-Tuinstra trok daarmee ook de inhoudelijke uitkomst van het debat naar de alternatieve parlementaire meerderheid van sociaaldemocraten en liberalen die min of meer hetzelfde standpunt innamen.

Bovenstaande dynamiek werd duidelijk bij de algemene beschouwingen in 1985. Toen had VVD-fractievoorzitter Nijpels strategisch gebruik gemaakt van de alternatieve parlementaire meerderheid om de druk op het verdeelde kabinet op te voeren. De 'koninklijke weg' was voor hem weliswaar dat het kabinet met een eigen wetsvoorstel zou komen, maar mocht dat niet lukken dan wilde hij zijn handen vrijhouden om een initiatief uit het parlement te steunen. Nijpels had hiermee de VVD op de weg van de meerderheidspolitiek gemanoeuveerd, een weg die reeds was ingeslagen door D'66. Een inhoudelijk compromis met het CDA kwam door zijn handelen echter verder weg dan ooit te liggen.

Minister-president Lubbers was zeer kritisch op Nijpels en aanschouwde met zorg de groeiende steun in de Tweede Kamer voor het initiatiefwetsvoorstel van D'66. Hij pleitte voor een moment van bezinning en heroverweging. Dit was zowel een pleidooi voor meer studie als een pleidooi om het kabinet weer leidend te laten zijn in het besluitvormingsproces. Hij wenste immers het euthanasievraagstuk niet simpelweg over te laten aan de parlementaire meerderheidsvorming. Bij de uitkomst van zo'n proces zou naar verwachting het standpunt van het CDA amper nog te herkennen zijn. Het kabinet-Lubbers I en ook de CDA-fractie stonden nog op het standpunt dat wetswijziging op dat moment niet wenselijk was en dat eerst de politiek-maatschappelijke discussie nog verder moest uitkristalliseren. Alleen, indien de Tweede Kamer toch een wetswijziging wilde, dan zou het kabinet dat niet blokkeren. Het kabinet zou echter een wetswijziging alleen steunen indien dat langs de lijnen van een door het kabinet opgestelde Proeve zou geschieden. Deze wet zou een zekere legalisering bewerkstellen, maar tegelijkertijd zou euthanasie zich beperken tot de stervensfase. Daarmee was de Proeve in de kern een compromis op kabinetsniveau tussen het CDA en de VVD.

In februari en maart 1986 vond de parlementaire behandeling plaats van het initiatiefwetsvoorstel van D'66 en de Proeve. Naast diepe ideologische tegenstellingen legde het debat een groot verschil van inzicht bloot over hoe de besluitvorming over de euthanasiekwestie moest verlopen. Het CDA was kritisch op D66. Met het initiatiefwetsvoorstel hadden zij volgens de christendemocraten de kwaliteit van de besluitvorming onderdruk gezet en daarom drong men aan op terughoudendheid en het niet verder behandelen van de initiatiefwet. D66 verwierp deze kritiek. Het was volgens de democraten een belangrijke en urgente kwestie die snel geregeld moest worden en de partij keerde zich daarom ook tegen de *depolitisering* via de rechterlijke macht. De kwestie moest geregeld worden door de politiek.

In de Tweede Kamer tekende zich ondertussen een meerderheid af voor het initiatiefwetsvoorstel van D66. Binnen het kabinet bleven echter vooral de christendemocratische ministers zich verzetten tegen een initiatief uit de Tweede Kamer. Daarop maakte Lubbers voorafgaand aan het vervolg van de parlementaire behandeling duidelijk aan de fractievoorzitter van de VVD dat het kabinet niet bereid was het voorstel te contrasigneren. Lubbers had hier het machtswoord gesproken (*regering regeert*). Door te dreigen met het onthouden van het contraseign en een mogelijke kabinetscrisis wist Lubbers in de politieke besluitvorming het kabinet weer leidend te maken, zodat binnen coalitieverband de compromisvorming nader vorm kon krijgen. In dezen kreeg Lubbers met name steun van de liberale minister Korthals Altes van Justitie, die het parlement onverkort had voorgehouden dat voor hem er slechts sprake was van een brede consensus indien men rekening zou houden met de essentiële belangen en standpunten van de minderheid. Daarom kon het euthanasievraagstuk voor het kabinet simpelweg geen vrije kwestie zijn. Terughoudendheid was volgens het kabinet gewenst, ook omdat de route via de rechterlijke macht nog niet volledige was gevolgd en op zo'n gewichtige kwestie er onvoldoende consensus in de samenleving was.

Door deze stellingname van het kabinet dreigde een kabinetscrisis als de VVD-fractie toch voor het initiatiefwetsvoorstel zou stemmen. Een impasse over het regelen van de euthanasieproblematiek was hierdoor het gevolg, maar evenals bij het abortusvraagstuk werd de impasse doorbroken door procedureafspraken (*depolitisering*) te maken. Lubbers en Nijpels kwamen overeen om de Proeve en het initiatiefwetsvoorstel ter advisering voor te leggen aan de Raad van State. Op basis van deze bijzondere consultatie van de Raad van State zou men vervolgens een besluit nemen over een nieuwe euthanasiewet. Door deze afspraak viel de parlementaire meerderheid voor het initiatiefwetsvoorstel van D66 weg en werd een politieke crisis afgewend. Het belangrijkste gevolg van het 'veto' van Lubbers was dat de regering weer leidend werd in de besluitvorming en het initiatief nam in het smeden van een compromis.

Met herbevestigen van de *regering regeert*-regel door het kabinet en hernieuwde compromisbereidheid bij de coalitiefracties ving een derde fase aan in het euthanasiedebat. Een fase die wordt gekenmerkt door een *zakelijke* gerichtheid om binnen de coalitie de euthanasiekwestie te regelen.

14.7.3 Fase 3: consensuele besluitvorming gericht op beperkte wetgeving (1986–2002)

Het kabinet-Lubbers I was onder druk van een parlementaire meerderheid, en dan vooral de VVD-fractie, de weg ingeslagen van nieuwe (beperkte) wetgeving, maar dan alleen onder de politieke voorwaarde dat de regering in dit proces leidend zou zijn. Dit betekende enerzijds dat het CDA bereid was om een beperkte legalisering te steunen, maar anderzijds ook dat er rekening gehouden diende te worden met de opvattingen van de christendemocraten die op dit dossier een minderheidsstandpunt innamen.

Met het verlaten van de ‘oude posities’ door zowel het CDA als hun coalitiepartner de VVD werd een breder gedragen compromis mogelijk en daarmee veranderde ook het politieke debat van karakter. Niet langer ging het debat over de principiële vraag over de toelaatbaarheid van euthanasie, maar nu kwamen de praktische en beleidsmatige aspecten van de euthanasieproblematiek centraler te staan. Dit betekende niet dat het geen gevoelige kwestie meer was. Altijd droeg het onderwerp het potentieel in zich mee om de gemoederen te doen beroeren. Daarom hadden de coalitiefracties tijdens de formatie van het kabinet-Lubbers II afspraken gemaakt over de besluitvorming. Een *zakelijke politiek* werd dominant. Het CDA en de VVD gingen een wederzijdse inspanningsverplichting aan om tot een nieuwe euthanasiewet te komen. Een teken van de groeiende compromisbereidheid binnen de coalitie. Daarbij zou men het advies van de Raad van State eerst afwachten alvorens tot een kabinetsstandpunt te komen. Mocht dat evenwel niet lukken, dan stond het de fracties vrij om een initiatief uit de Tweede Kamer te steunen. Het mogelijk onthouden van het contraseign door het kabinet zou vervolgens geen gevolgen hebben voor de dagelijkse politiek en het voortbestaan van de coalitie. Door deze procedureafspraken wisten de partijen de brisante kwestie enigszins van zijn explosieve lading te ontdoen.

In deze gepolariseerde politieke context kreeg de Raad van State de rol van een ‘neutrale scheidsrechter’ toebedeeld. In dit geval te beschouwen als een bijzondere vorm van *depolitisering*. De Raad werd immers gebruikt als een soort ad hoc commissie van juridische experts die moest bemiddelen tussen de strijdende partijen. Hiermee werd de politieke verantwoordelijkheid voor een keuze tussen de Proeve en het initiatiefwetsvoorstel deels verschoven van de politiek naar de juridische experts van de Raad van State.

De Raad van State zou uiteindelijk kritisch oordelen over zowel de Proeve als het initiatiefwetsvoorstel. De discussie over euthanasie was nog onvoldoende uitgekristalliseerd en meer jurisprudentie achtte men nog wenselijk. Daarom was behoedzaamheid gepast, maar omwille van de rechtszekerheid was ook een beperkte wettelijke regeling gewenst. De Raad van State gaf daartoe een aanzet. Voor de indieners van het initiatiefwetsvoorstel overtuigde het advies van de Raad van State allerminst en zij besloten om hun voorstel aan te houden. Daarentegen nam het kabinet wel de Proeve terug en kwam het met een nieuw wetsvoorstel in de lijn van het advies van de Raad van State dat in beginsel door beide coalitiefracties werd gesteund.

De politiek had dus door afspraken te maken over de procedure en door het inroepen van de Raad van State een uitweg gevonden om de kwestie te pacificeren. Deze route bood de coalitiepartijen een oplossing voor het ‘politieke probleem’ van een keuze tussen het initiatiefwetsvoorstel van D66 en de Proeve. Bijkomstig voordeel was dat een gezaghebbend orgaan als de Raad van State een zekere legitimiteit verschafte aan het terughoudende kabinetsbeleid in relatie tot zowel de keuze van het kabinet voor een beperkte wettelijke regeling als voor het verkennen van de grenzen van de euthanasiepraktijk via een actief vervolgingsbeleid.

Voordat het kabinet-Lubbers II een nieuw wetsvoorstel indiende werd de Gezondheidsraad over de zorgvuldigheidseisen nog geconsulteerd, iets dat – niet geheel onterecht – door de oppositie werd gezien als een bewuste vertragingstactiek, maar het sloot wel aan bij de door de Raad van State geadviseerde behoedzaamheid.

Het kabinet benaderde de kwestie zakelijk en niet-ideologisch. Het kabinetsvoorstel was dan ook een poging om twee uitersten in een wet met elkaar te verbinden. Gepoogd werd om zowel het absolute verbod op euthanasie te handhaven als de legalisering van euthanasie onder bepaalde voorwaarden te regelen. Een dergelijke opzet veronderstelde enige plooibaarheid bij de coalitiefracties en deze opzet stuitte dan ook op de nodige kritiek vanuit de oppositie. Het gevolg van dit compromis was wel dat beide regeringspartijen een voor hun belangrijke element konden claimen. De christendemocraten benadrukten de handhaving van de norm in de wet. De liberalen van de VVD konden claimen dat er ten opzichte van de euthanasiepraktijk er weinig veranderde en dat het wetsvoorstel aansloot bij de bestaande jurisprudentie. De parlementaire behandeling van het voorstel werd niet afgerond door de voortijdige val van het kabinet-Lubbers II (1986–1989).

Deze *zakelijke* en *pragmatische* banedering van de kwestie was ook bij het kabinet-Lubbers III te zien. De coalitiepartijen nuanceerden de ideologische tegenstellingen en depoliteerden de kwestie door de focus te leggen op de controleer- en toetsbaarheid van de euthanasiepraktijk en tegelijkertijd het vervolgingsbeleid voort te zetten om op die manier lastige onderwerpen via de rechtsontwikkeling te regelen.

Ook werd een groot onderzoek aangekondigd naar de incidentie van euthanasie. Het algemene gevoel was toch dat er te weinig inzicht en kennis was over de euthanasiepraktijk. De commissie-Remmelink zou het onderzoek uitvoeren. Voor een goed onderzoek kwam het kabinet met een meldingsprocedure voor euthanasie. Dit was politiek van belang, omdat met de discussie over de incidentie en meldingsbereidheid onder artsen een verdere verschuiving in de besluitvorming plaatsvond van het principiële niveau naar het praktische niveau. Tekenend voor de pragmatische benadering was dat het kabinet na de publicatie van het rapport van de commissie-Remmelink met een relatief bescheiden wijziging van de Wet op de lijkbezorging kwam. Feitelijk werd een vergelijkbare constructie als tijdens het kabinet-Lubbers II voorgesteld. Men koos ervoor om geen duidelijke beschrijving in de wet op te nemen over wanneer euthanasie wel of niet was toegestaan, maar om voorwaarden te formuleren waarbij een beroep van een arts op het overmachtsbeginsel bij de rechter succesvol kon zijn. In de Tweede Kamer was het oordeel dat het CDA de norm kreeg en de PvdA de praktijk.

Het eerste paarse kabinet zette het euthanasiebeleid van de kabinetten-Lubbers voort: een vervolg op het onderzoek van de commissie-Remmelink werd aangekondigd, het vervolgingsbeleid voortgezet en er werd gepoogd om de meldingsbereidheid te verhogen. Deze continuering van het bestaande beleid was opvallend, omdat het een kabinet was zonder het CDA en dus uit partijen was samengesteld die in de jaren daarvoor op verschillende momenten – als zij in de oppositie zaten – het initiatiefwetsvoorstel van Wessel-Tuinstra hadden gesteund. De weg lag dus in beginsel vrij voor een wetswijziging in lijn met het initiatiefwetsvoorstel van D66.

Het tweede grote onderzoek naar de euthanasiepraktijk maakte opnieuw duidelijk dat de meldingsbereidheid onder artsen nog altijd laag was. De focus bleef in deze jaren daardoor liggen op de meldingsproblematiek. Het instellen van toetsingscommissies onder Paars I was een belangrijke stap om de meldingsbereidheid onder artsen te verhogen. Via deze toetsingscommissies werd door het kabinet de politiek nog meer op afstand gezet en de invloed van de politiek op het vervolgingsbeleid verder geminimaliseerd. Dit vormde wederom een bevestiging en zelfs een versterking van de ‘gedepolitiseerde route’ om via de rechter de euthanasiepraktijk te reguleren en op die manier de grenzen ervan te verkennen en veelal te verleggen. Pas tegen het einde van het eerste paarse kabinet kwam de D66-fractie met een initiatiefwetsvoorstel voor een nieuwe euthanasiewet en kreeg daarbij de steun van de fracties van de VVD en de PvdA. Gezamenlijk dienden zij het Wetsvoorstel Toetsing Levensbeëindiging (WTL) in. In de formatie van het tweede paarse kabinet werd vervolgens besloten om dit wetsvoorstel op te nemen in het regeerakkoord.

Het kabinet presenteerde het wetsvoorstel als het sluitstuk van het beleid ten aanzien van de melding en toetsing van euthanasie. De WTL zou dan ook niet de

grote cesuur in het euthanasiedebat worden, maar het zou vooral de codificatie van de gegroeide euthanasiepraktijk zijn. De kwestie werd door het kabinet en de coalitiefracties tamelijk zakelijk en niet-ideologisch benaderd. Deze praktische benadering uitte zich in het niet tegen elkaar uit spelen van de principiële tegenstelling tussen de beschermwaardigheid van het leven en het zelfbeschikkingsrecht. Daarbij maakten de betrokken ministers en met name de woordvoerders van de PvdA en VVD meermaals duidelijk dat het zelfbeschikkingsrecht niet het centrale uitgangspunt van de wet was en dat zij niet de buitengewoon gevoelige voltooid leven problematiek met deze wet wensten te legaliseren. Ook andere gevoelige kwesties, zoals euthanasie bij dementerenden en bij jonge kinderen, werden niet door de nieuwe wet geregeld en een discussie hierover werd vooralsnog vermeden. Ook GroenLinks en D66, die beide voor een verdere verruiming van de euthanasiewetgeving waren, stelden zich over het algemeen in het agenderen van dergelijke gevoelige thema's terughoudend op. De besluitvorming kreeg hierdoor een gematigd majoritair karakter.¹¹⁹² Het wetsvoorstel werd uiteindelijk door een meerderheid van coalitiefracties en GroenLinks gesteund. De kleine christelijke partijen stemden vanwege grote principiële bezwaren tegen het wetsvoorstel, terwijl het CDA en de SP toch om meer praktische redenen tegenstemden.

De euthanasiewetgeving van het kabinet-Paars II is wellicht het beste te karakteriseren als een 'gematigd liberaal regime'.¹¹⁹³ Daarmee ligt de WTL in het verlengde van de compromissen van de kabinetten-Lubbers. Het 'gematigde' karakter van de wet blijkt ook uit het feit dat de euthanasiediscussie na 2002 niet voorbij was. Twee soorten kwesties zouden geregeld nog opspelen. Allereerst ging het debat geregeld over het centraler stellen van het zelfbeschikkingsrecht en dit concentreerde zich in het bijzonder rondom de 'voltooid-leven-problematiek'. In de politiek pakten vooral D66 en GroenLinks deze thematiek op. Ten tweede ging het debat over euthanasie bij allerlei 'grensgevallen' waarbij de vrije oordeelsvorming niet of slechts beperkt mogelijk is zoals bij ernstig zieke baby's, jonge kinderen, dementerende ouderen en psychiatrische patiënten. In het euthanasiedebat zouden in de jaren na 2002 de grenzen geleidelijk ruimer worden getrokken en zou de wetgeving een 'liberalere' inkleuring krijgen.

¹¹⁹² Trappenburg (2001, p.53-78) stelt in een vergelijking van de politieke besluitvorming over ethische kwesties voor en gedurende de paarse kabinetten (1994–2002) dat de deze op twee punten afweek. Allereerst was de politiek gedurende paars meer geneigd om kwesties zelf te agenderen en werden deze in de pre-paarse periode eerder vanuit de samenleving of van bovenaf (Europese regelgeving) geagendeerd. En ten tweede werd gedurende paars vaker 'Antithetisch' gestemd op ethische kwesties, al werd ook nog op verschillende ethische onderwerpen unaniem door het parlement gestemd. (Trappenburg 2001, p.74.)

¹¹⁹³ Trappenburg & Oversloot 2012, p.103; Weyers heeft er ook op gewezen dat het ideologisch conflict tot 2002 nooit in zijn volle sterkte naar voren is gekomen doordat de conflicterende waarden van de beschermwaardigheid van het leven en het zelfbeschikkingsrecht door een derde waarde 'barmhartigheid' werd bemiddeld. (Weyers 2004, p.416.) Hierdoor vond er logischerwijs een inperking plaats van het zelfbeschikkingsrecht. In vergelijking tot de abortuswet van 1982 zou men kunnen stellen dat het beginsel van de zelfbeschikking en het subjectieve oordeel van de noodsituatie in de euthanasiewetgeving minder ver is doorgevoerd.

DEEL IV
Slotbeschouwing

15 De casussen vergeleken en gekarakteriseerd

In dit hoofdstuk volgt een nadere analyse, vergelijking en karakterisering van de besluitvorming over de politieke kwesties uit de hoofdstukken 4 t/m 14. Het doel is daarbij om de overeenkomsten, verschillen en nuances in de politieke besluitvorming over de kwesties bloot te leggen.

15.1 Analyse en vergelijking

De bestudeerde politieke kwesties zijn lastig in de dichotomie van de consensus- en meerderheidspolitiek te plaatsen. Slechts enkele casussen zijn eronder te scharen, terwijl de meeste casussen in geen van beide categorieën vallen of kenmerken hebben van zowel consensus- als meerderheidspolitiek. Een zuivere vorm van consensuspolitiek was in de bestudeerde politieke debatten eigenlijk niet te herkennen. Het streven van de partijen was over het algemeen er niet op gericht om vanuit een bepaald democratisch ideaal zoveel mogelijke overeenstemming te verkrijgen tussen de partijen in het parlement. Zichtbaarder was een *pragmatisch* streven om politieke meerderheden te smeden om daarmee de coalitiepolitiek te kunnen voortzetten. Alleen de besluitvorming over de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV, 1952) is met enige creativiteit als een voorbeeld van de ideaaltypische consensuspolitiek te beschouwen. De Stelselherziening (1986) en de Wet Toetsing Levensbeëindiging (WTL, 2002) waren meer majoritair van karakter, terwijl de abortuswetgeving van 1982, de euthanasiewetsvoorstellen van de kabinetten-Lubbers I, II en III en de WAO-hervormingen na een 'strijd over de spelregels' als inhoudelijke compromissen binnen ideologische verdeelde coalities zijn te karakteriseren. De besluitvorming over de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO, 1966) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW, 1976) worden gekenmerkt door een sterk gedepolitiseerde besluitvorming.

15.1.1 Consensuspolitiek

Bij de politieke besluitvorming over de OSV volgden de politieke elites de spelregels van de consensuspolitiek. Het kabinet was leidend in de besluitvorming. Het stelde breed samengestelde adviescommissies in die reeds in de pre-parlementaire fase bijdroegen aan het overbruggen van inhoudelijke tegenstellingen. Daarbij zorgden leden van het kabinet – en indirect ook het parlement – ervoor dat de kwestie niet te gepolariseerd raakte. Uiteindelijk werd de OSV weliswaar zonder de steun van coalitiepartij PvdA aangenomen, maar haar tegenstem leidde opvallend genoeg niet tot een kabinetscrisis.

Om deze casus toch te kunnen classificeren als een vorm van consensuspolitiek moet er worden gekeken naar de manier waarop het kabinet de grotere achterliggende

kwestie van de ordening van de sociale zekerheid wist te regelen. De Organisatiewet leidde namelijk niet tot een crisis doordat de sociaaldemocratische ministers het gevoelige punt van de publieke uitvoering van de ouderdomsverzekering wisten te *depolitiseren* door dit aspect uit het wetsvoorstel te lichten. Hierdoor kon in de jaren daarna nog altijd het ‘grotere compromis’ worden gesmeed van een gemengd sociaal-zekerheidsstelsel met werknemers- en volksverzekeringen en met publieke en private uitvoeringsorganisaties. Dit compromis tussen een parlementaire meerderheid van ‘zelfdoeners’ en een substantiële minderheid die de voorkeur had voor een publieke uitvoering is als een vorm van consensuspolitiek te beschouwen. Desalniettemin was dit compromis toch vooral ook een compromis binnen coalitieverband. De sociaaldemocraten droegen regeringsverantwoordelijkheid en daardoor konden de ‘zelfdoeners’ niet geheel om hen heen.

15.1.2 Meerderheidspolitiek

Meerderheidspolitiek was dominant in situaties waarin er sprake was van overeenstemming binnen de coalitie. Het kabinet en de coalitiefracties hadden dan maar beperkt de neiging om de besluitvorming te verbreden voorbij de eigen coalitiegrenzen. Een dergelijke attitude was vooral te zien in de besluitvorming over de Stelselherziening (1986) en de WTL (2002).

De coalitie van CDA en VVD probeerde tijdens de besluitvorming over de Stelselherziening geenszins de belangen en opvattingen van de kritische oppositie te integreren in het beleid. Men had een parlementaire meerderheid voor de in hun ogen noodzakelijke en dringende hervormingen van de sociale zekerheid. Deze meerderheid bepaalde vervolgens de inhoud en de richting van de hervormingen, terwijl de oppositie, die niet nodig was voor een parlementaire meerderheid, in deze kwestie buitenspel bleef staan. In het debat over de WTL waren de paarse coalitiepartijen eensgezind over de legalisering van euthanasie en was een substantieel deel van de oppositie tegen het wetsvoorstel. De besluitvorming kreeg echter een gematigd majoritair karakter doordat de coalitie de ideologische tegenstellingen niet versterkte. De coalitiepartijen benaderden de kwestie met enige terughoudendheid en dit leidde tot een relatief gematigd wetsvoorstel. De echte gevoelige kwesties, zoals het vraagstuk van het voltooid leven, werden niet door deze wet geregeld en men benadrukte dat het wetsvoorstel vooral de bestaande praktijk moest regelen. Hierdoor loste de politieke verdeeldheid enigszins op, of deze althans niet nog verder uitvergroot, en werd de eens zo gepolariseerde kwestie een meer ‘normale’ kwestie, die na zo’n lange aanloop wel op basis van een normale parlementaire meerderheid kon worden geregeld.

15.1.3 Compromissen in politiek verdeelde coalities

In de meeste van de bestudeerde kwesties was dus noch consensuspolitiek noch meerderheidspolitiek de regel. Als er geen sprake was van meerderheidspolitiek dan was een andersoortige politiek zichtbaar waarin weliswaar de consensusregels werden gevolgd, maar uitsluitend om binnen coalitieverband de tegenstellingen te overbruggen en compromissen te sluiten. Dit was vooral het geval bij die kwesties waarin de politieke scheidslijnen dwars door de coalitie heenliepen, zoals dat het geval was bij de debatten over crematie, abortus, euthanasie en de hervorming van de sociale zekerheid (WAO) begin jaren negentig. Dit waren vaak moeizame besluitvormingsprocessen waarin de coalitiepartijen geenszins de neiging hadden om het proces te compliceren door samen te werken met de oppositie. Een extra breed parlementair draagvlak van coalitie- en oppositiefracties voor de wetsvoorstellen werd in dergelijke situaties niet nagestreefd en het gesloten compromis diende alleen te rusten op de relatief smalle parlementaire basis van alleen de coalitiefracties.

De besluitvorming over de Crematiewet (1955) is te zien als een duidelijk voorbeeld van een dergelijke interngerichte compromispolitiek in coalitieverband. De legalisering van crematie was in het Nederland van de jaren vijftig nog een groot religieus-ethisch vraagstuk. De 'seculiere' partijen neigden naar het gelijkstellen ervan met begraven, maar voor de confessionele partijen was dat ondenkbaar, omdat dit inging tegen de heersende christelijke zeden van het land. Het kabinet wist in eigen gelederen een compromis te smeden dat steun kreeg van de coalitiefracties: de confessionele drie (KPV, ARP, CHU) en de PvdA. Dit compromis was reeds in de pre-parlementaire fase voorbereid door een levensbeschouwelijk breed samengestelde commissie met voor- en tegenstanders van cremieren. Het compromis had men gevonden in de creatieve oplossing van het legaliseren van crematie zonder het gelijk te stellen aan begraven. Deze oplossing werd mogelijk doordat de leidende politici binnen de coalitie de consensusregels volgden. Bij de parlementaire behandeling stelden de coalitiefracties zich vervolgens terughoudend, zakelijk en niet-ideologisch op, waardoor het kabinet het moeizaam gesloten compromis ongeschonden langs de zeer kritische oppositie van liberalen en communisten kon loodsen.

Deze vorm van interngerichte compromispolitiek is echter niet vanzelfsprekend. Bij die kwesties waarover de politiek sterk verdeeld was en deze verdeeldheid terugkeerde in de coalitie, dreigde het proces van compromisvorming binnen de coalitie vaak vast te lopen en volgde er een strijd over de spelregels van de politiek. Deze strijd ging in de kern over de vraag of alleen de parlementaire meerderheid leidend moest zijn of dat er een compromis gezocht moest worden tussen de meerderheid en de minderheid in het parlement. Een dergelijke situatie, waarin de coalitie intern verdeeld is en zich een alternatieve parlementaire meerderheid aandient, biedt

immers aan de oppositie de mogelijkheid om de coalitiepartijen tegen elkaar uit te spelen en de besluitvorming langs de spelregels van de meerderheidspolitiek te laten verlopen. Drie uitkomsten zijn dan mogelijk: allereerst kan door het kabinet alsnog een compromis tussen de coalitiefracties worden afgedwongen. Ten tweede kan er een situatie ontstaan waarbij de verhoudingen op coalitieniveau dermate gepolariseerd raken dat er wordt besloten het politieke vraagstuk tot een vrije kwestie te maken. Er worden dan binnen de coalitie geen of slechts enkele procedurele afspraken gemaakt om daarmee de uitkomst van de besluitvorming in beginsel over te laten aan het vrije spel der meerderheidsvorming in het parlement. Een derde mogelijkheid is dat er afspraken worden gemaakt over de besluitvormingsprocedure die erop gericht zijn om binnen de coalitie een inhoudelijk compromis te kunnen smeden. Dit is een vorm van uitstel om binnen de coalitie tijd te winnen voor de zoektocht naar een inhoudelijk compromis.

Bij verschillende kwesties was de coalitie verdeeld en poogde de oppositie de coalitiepartijen tegen elkaar uit te spelen. Dit gebeurde onder andere in het abortus- en euthanasiedebat. Bij deze vraagstukken was de politiek weliswaar verdeeld, maar volgden kabinet en parlement in het begin van de besluitvorming nog wel de spelregels van de consensuspolitiek. De grondhouding was terughoudend, zakelijk en compromisgericht. De kwesties werden gedepolitiseerd door ze te benaderen als primair een onderwerp van artsen en juristen. Daarbovenop werden, geheel naar de spelregel van de *evenredigheid*, breed samengestelde commissies ingesteld om de thematiek te bestuderen en om geleidelijk een breed gedragen compromis te smeden. Een dergelijk consensueel besluitvormingsproces kwam gaandeweg echter onder druk te staan, omdat een substantieel deel van het parlement – en dan vooral de oppositiepartijen – de besluitvorming als ondemocratisch ging beschouwen. Het kabinet depolitiseerde en stelde uit, maar tegelijkertijd werd een parlementaire meerderheid genegeerd en een open debat in het parlement over het onderwerp vermeden. Hierop volgde bij met name de progressieve oppositie een omslag in attitude. Zij liet haar initiële terughoudendheid varen en pakte de ‘wapenen van het parlement’ op en probeerde daarmee de besluitvorming te forceren. Vooral het indienen van initiatiefwetsvoorstellen zou een grote impact hebben op de besluitvorming. In 1970 kwam de PvdA met een initiatiefwetsvoorstel voor de legalisering van abortus provocatus en in 1984 kwam D’66 met een initiatiefwetsvoorstel voor de legalisering van actieve euthanasie. In beide gevallen waren de initiatiefwetsvoorstellen bedoeld als een alternatief voor een mogelijk intern compromis op kabinetsniveau en werden deze ingezet om de besluitvorming in progressieve richting te laten afbuigen.

Het indienen van deze initiatiefwetsvoorstellen luidde bovenal een strijd in over de spelregels van de politiek. Deze strijd ging in de kern over de vraag of de kwes-

tie geregeld moest worden op kabinetsniveau, waar tegengestelde posities tussen christendemocraten enerzijds en sociaaldemocraten of liberalen anderzijds verenigd moesten worden, of in het parlement waar in beginsel een duidelijke 'seculiere' meerderheid was voor liberalisering. Een initiatiefwetsvoorstel betekende begin jaren zeventig bij het abortusdebat en in het begin van de jaren tachtig bij het euthanasiedebat dat de initiatiefnemers – en de fracties die dit steunden – niet langer een compromis nastreefden op kabinetsniveau, maar dat zij vanuit een majoritaire grondhouding poogden een zo sterk mogelijke doorwerking van hun ideologische preferenties te bewerkstelligen, desnoods ten koste van de eenheid binnen de coalitie en de belangen en overtuigingen van de minderheid.

Door dit *parlementaire activisme* werd het volgen van de regel *regering regeert* steeds moeilijker. Het zwaartepunt van de besluitvorming dreigde van het kabinetsniveau naar het parlement te verschuiven waar een duidelijke alternatieve meerderheid was. Ook bemoeilijkte dit activisme de mogelijkheid voor het kabinet om vanuit een meer 'onafhankelijke' positie boven het parlement een compromis te smeden tussen de coalitiefracties.

De abortuskwestie werd hierdoor midden jaren zeventig bijna op majoritaire wijze geregeld. Tijdens de formatie van het kabinet-Den Uyl (1973–1977) spraken de leidende politici af om de besluitvorming over dit gevoelige thema aan het parlement over te laten. Abortus werd een vrije kwestie en het kabinet poogde niet langer de tegenstellingen te bemiddelen. Deze opzet leidde tot een PvdA-VVD-initiatiefwetsvoorstel dat een meerderheid in de Tweede Kamer zou krijgen, maar in de Eerste Kamer zou stranden, waardoor een compromis tussen christendemocraten en liberalen of sociaaldemocraten toch weer mogelijk werd. Deze ommekeer in de besluitvorming van majoritair naar compromisgericht was echter alleen mogelijk doordat leidende politici in het kabinet een hernieuwde samenwerking tussen de coalitiepartijen afdwongen. Minister van Justitie Van Agt poogde dit bij de besluitvorming over de initiatiefwetten al te doen door meermaals te dreigen met het onthouden van zijn contraseign aan het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA en de VVD. Hiermee werd voor deze partijen gaandeweg duidelijk dat een nieuwe abortuswet onhaalbaar werd zonder een vergelijk met de christendemocraten.

Bij de kabinetsformatie in 1977 stond abortus weer op de agenda. De kwestie werd door het CDA en de VVD tijdens de formatie al grotendeels gedepolitiseerd door afspraken te maken over de besluitvormingsprocedure in plaats van afspraken te maken over de inhoud van een nieuwe abortuswet. In beginsel werd besloten om de kwestie op kabinetsniveau te regelen, maar met de clausule dat als het kabinet niet binnen een bepaalde tijd eruit zou komen, het initiatief voor een nieuwe abortuswet zou worden overgelaten aan het parlement.

Een interventie, die vergelijkbaar was met die door Van Agt op het abortusdossier, werd in 1985 bij de euthanasiekwestie gedaan door minister-president Lubbers en minister van Justitie Korthals Altes. Zij trokken de besluitvorming weer naar zich toe, toen het initiatiefwetsvoorstel van D'66, mede door de steun van de coalitiefractie VVD, een parlementaire meerderheid dreigde te krijgen en zij poogden daarmee de regel *regering regeert* te bevestigen. Het kabinet-Lubbers I kwam daarop met een Proeve van een wetgeving en plaatste dit nadrukkelijk tegenover het initiatiefwetsvoorstel van D66 dat vervolgens door het kabinet als onacceptabel werd verklaard. Als het parlement nog een wetswijziging wenste, dan kon dat alleen nog langs de door het kabinet in de Proeve uitgezette denkrichting. Dit machtswoord was vooral bedoeld om de VVD-fractie onder druk te zetten. Een impasse was het gevolg, maar een weg uit de impasse werd gevonden door afspraken te maken over de verdere besluitvormingsprocedure. De kern van deze *depolitiserings* was dat zowel de Proeve als het initiatiefwetsvoorstel van D66 voor advies zouden worden voorgelegd aan de Raad van State en dat op basis van deze bijzonder consultatie een besluit zou worden genomen over de opzet van een nieuwe euthanasiewet. Door dit machtswoord was duidelijk geworden dat, indien het CDA in het kabinet zou zitten, een wettelijke regeling altijd een compromis zou betekenen tussen de christendemocraten enerzijds en de sociaaldemocraten of liberalen anderzijds. De wetsvoorstellen van de kabinetten-Lubbers II en III lagen dan ook in het verlengde van de Proeve en zijn te beschouwen als beperkte wettelijke regelingen van de vrijer wordende euthanasiepraktijk en kenden daarmee ook een sterk compromiskarakter.

De interventies vanuit het kabinet in het abortus- en het euthanasiedebat waren dus primair erop gericht om een inhoudelijk compromis te forceren en ervoor te zorgen dat er in de besluitvorming rekening werd gehouden met de opvattingen van een substantiële minderheid binnen de coalitie, in dit geval de christendemocraten.

Deze dynamiek, waarbij door leidende politici in het kabinet een compromis werd afgedwongen, was ook te herkennen in de besluitvorming over de Wet TBA begin jaren negentig. Ook hier dreigde de kwestie te worden beslecht door het vrije spel der parlementaire meerderheidsvorming. De besluitvorming werd vooral onder druk gezet door een activistische opstelling vanuit het parlement en dan met name door de regeringsfracties van de PvdA en het CDA. De coalitiefracties politiseerden de kwestie, stelden eisen en formuleerden breekpunten. Het overleg tussen het kabinet en de coalitiefracties over het wetsvoorstel en aanvullende hervormingen verliep mede hierdoor uiterst moeizaam. Daarop probeerde minister-president Lubbers de besluitvorming – enigszins geforceerd – vlot te trekken door een laatste 'compromisvoorstel' op tafel te leggen met de mededeling dat indien de fracties dit voorstel niet zouden accepteren het een vrije kwestie zou worden. Toen de PvdA-fractie niet akkoord ging, trad de CDA-fractie direct in overleg met de VVD-fractie

over een vergaande hervorming van de WAO. Inhoudelijk dreigde een deal die sterk zou afwijken van het standpunt van de sociaaldemocratische coalitiepartner en de linkervleugel van de christendemocraten. Een dergelijk akkoord was vooral voor de PvdA politiek onverteerbaar en daarmee vormde het ‘vrije spel’ ook een bedreiging voor het voortbestaan van het kabinet. Om een slechte deal en een kabinetscrisis te voorkomen werd opnieuw vanuit het kabinet geïntervenieerd. De twee regeringsfracties werden vanuit het kabinet onder druk gezet om een compromis te sluiten met uiteindelijk als resultaat het ‘Akkoord van Bergschenhoek’.

De abortuswet van 1982, de euthanasiewetsvoorstellen van de kabinetten-Lubbers I, II en III en de WAO-hervormingen waren inhoudelijke compromissen binnen ideologisch verdeelde coalities. Dit waren weliswaar compromissen, maar dat laat onverlet dat deze compromissen in hoge mate werden bepaald door een parlementaire meerderheid op de kwestie die niet samenviel met de coalitiefracties. Bij de religieus-ethische kwesties stond een progressieve meerderheid van liberalen en sociaaldemocraten tegenover een conservatievere minderheid van christendemocraten. De aanwezigheid van deze progressieve meerderheid leidde tot liberale abortus- en euthanasiewetten. De inhoud van de abortuswet van 1982 en het feit dat het eerste paarse kabinet niet direct met nieuwe euthanasiewetgeving kwam, wijzen op deze dynamiek. In het debat over de hervorming van de sociale zekerheid was een vergelijkbare dynamiek te zien. Daar stond een centrumrechtse hervormingsgezinde meerderheid van christendemocraten en liberalen tegenover een centrumlinkse minderheid van voornamelijk ‘keynesiaanse’ sociaaldemocraten. Als de PvdA in het kabinet-Lubbers III te weinig in de richting van het CDA zou opschuiven, dan zouden de christendemocraten altijd onderdelen van hun hervormingsplannen met de VVD kunnen regelen. Kon dit niet direct, dan was er wel de mogelijkheid om dat in een volgende coalitie te regelen. Een compromis op één van deze kwesties kon dus nooit te sterk afwijken van de meerderheidsopvatting in het parlement, omdat voor één van de coalitiepartijen er altijd een alternatieve parlementaire meerderheid was waarmee zij de kwestie kon regelen.

15.1.4 Gedepolitiseerde besluitvorming

Naast een strijd over de spelregels was in enkele van de casussen ook het tegendeel daarvan te herkennen, namelijk een sterk gedepolitiseerde besluitvorming. Zo vond de ‘uitbouw van de sociale zekerheid’ in een tamelijk apolitieke sfeer plaats. De WAO (1966) en de AAW (1976) werden met vrijwel volledige parlementaire steun aangenomen. De besluitvorming over deze sociale zekerheidswetten werd gekenmerkt door een *zakelijke* gerichtheid op het regelen van de kwesties en daarbij werden in de debatten zelfs de kleinste verschillen gedepolitiseerd. Het resultaat was dat het sociale zekerheidsbeleid in deze jaren rustte op een brede parlementaire basis die breder was dan alleen de coalitiefracties.

Een mogelijke verklaring voor deze gedepolitiseerde besluitvorming ligt in het belang dat de partijen hechtten aan het voltooiën van het stelsel van sociale zekerheid.¹¹⁹⁴ Door deze sterke gerichtheid op het voltooiën van het gebouw van de sociale zekerheid verdwenen de ideologische en beleidsmatige tegenstellingen – die al niet bijzonder groot waren – vrijwel volledig naar de achtergrond. In het debat over de WAO werd deze gerichtheid bij de meeste partijen ook nog eens gedragen door een bijzonder principiële benadering van het wetsvoorstel en een sterk geloof in de zegenrijke uitwerking van de nieuwe wet. Hiermee werd het belang van de WAO vergroot en dit had als bijkomend effect dat kritische geluiden uit het werkveld of scherpe wetstechnische analyses vanuit het parlement in deze sfeer van politiek conformisme vrijwel volledig verstomden. J.C. Kennedy heeft in dezen gewezen op het destijds in Nederland aanwezige ‘onverbidelijke geloof in de komst van het moderne leven’ en in de ‘onvermijdelijkheid van verandering’.¹¹⁹⁵ Dit ‘historisme’ gevat in ‘de retoriek van vernieuwing’ had volgens Kennedy twee functies, allereerst leidde het ertoe dat de Nederlandse politiek geen uitgesproken conservatieve politieke partij kende. Hierdoor ontstond er een eenzijdig ‘progressief’ politiek spectrum en viel de steun voor de status quo feitelijk weg.¹¹⁹⁶ Ten tweede, en nog belangrijker, bood dit historisme in deze periode de elites ‘onmiskerbare aanwijzingen’ waarop het ‘consensus-beleid’ kon worden gebaseerd en dit verenigde de verschillende politieke partijen.¹¹⁹⁷ Het optimisme over de mogelijkheid van een rechtvaardigere toekomst was in deze jaren de gemene deler en daarbij paste een modern stelsel van sociale zekerheid met een ruimhartige arbeidsongeschiktheidswetgeving.

Ook het debat over de AAW kenmerkte zich door een parlementbrede overeenstemming over het wetsvoorstel. Dit was echter niet gestoeld op diepgaande principiële beschouwingen over de grondslag van de wet, maar vooral door een besef dat deze wet voor een belangrijk deel van het electoraat bijzonder belangrijk was. Problematische aspecten van de arbeidsongeschiktheidswetgeving, zoals de betaalbaarheid en de snelle groei van het aantal arbeidsongeschikten, werden in het debat weliswaar benoemd, maar hierop volgde geen brede en inhoudelijk diepgaande discussie. Pas in de jaren daarna werd het betaal- en beheersbaarheidsvraagstuk dermate urgent, dat het één van de beeldbepalende politieke kwestie zou worden.

¹¹⁹⁴ J.Th.J. van den Berg benadrukt dat het genereuze socialezekerheidsstelsel juist kan worden gezien als een resultaat van een zekere ‘opwaartse rivaliteit’ tussen de partijen. In de electorale strijd tussen met name de PvdA en de KVP om de katholieke arbeider boden deze partijen tot halverwege de jaren zestig tegen elkaar op als het ging om de invoering van allerlei genereuze sociale arrangementen. Deze electorale strijd vormde een sterke impuls bij de uitbouw van de verzorgingsstaat. (Van den Berg 1992, p.39.)

¹¹⁹⁵ Kennedy 1995, p.14-15.

¹¹⁹⁶ Kennedy 1995, p.18.

¹¹⁹⁷ Kennedy 1995, p.18-21.

16 Conclusie

In de politicologische literatuur wordt Nederland vaak geschaard onder het consensusmodel van politieke besluitvorming. Het feitelijke gedrag van de politieke elites, zoals dat in de hoofdstukken 4 t/m 14 is bestudeerd, laat voor de tweede helft van de twintigste eeuw echter een ander en genuanceerder beeld zien. In deze hoofdstukken komt het beeld naar voren dat politieke leiders in de besluitvorming over enkele centrale kwesties in de Nederlandse politiek niet of slechts in beperkte mate erop gericht waren om in een proces van geleidelijke consensusvorming een zo breed mogelijk draagvlak te creëren en de belangen en overtuigingen van de minderheid – veelal de oppositie – te integreren in de besluitvorming. Hun streven was toch vooral om de kwesties binnen de gegeven machtsverhoudingen van de Nederlandse coalitiepolitiek te regelen. Daarbij volgden de politieke elites in situaties waarbij de coalitiepartijen op een kwestie onderling verdeeld waren weliswaar de consensusregels, maar deze politieke spelregels werden primair gevolgd om werkbare parlementaire meerderheden te vormen binnen de grenzen van de regeringscoalitie. Het volgen van deze consensusregels was dus eerder het gevolg van de politieke machtsverhoudingen dan van bepaalde normatieve overtuigingen bij de politieke elites over de democratie.

In de hiernavolgende paragrafen volgt eerst in paragraaf 16.1 een kort overzicht van de aanleiding, vraagstelling en de opzet van het onderzoek. Daarna volgt in drie paragrafen een beschouwing over de bevindingen uit de empirische hoofdstukken in relatie tot de drie beelden uit de literatuur over het elitegedrag na 1967. In paragraaf 16.2 wordt ingegaan op de veranderingen in de besluitvormingscultuur (eerste beeld). Daarna gaat paragraaf 16.3 in op de mogelijke doorwerking van het consensuele elitegedrag als gevolg van de pluriformiteit van de Nederlandse politiek (tweede beeld). Vervolgens zal in paragraaf 16.4 een beschouwing volgen over de invloed van het soort politieke kwesties op de besluitvorming (derde beeld). De beantwoording van de hoofdvraag en een korte reflectie op de betekenis van deze studie volgen tot slot in paragraaf 16.5.

16.1 Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksopzet

Het standaardbeeld van de Nederlandse politiek is sterk beïnvloed door Lijpharts *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* uit 1968. In zijn studie naar de pacificatiepolitiek (1917–1967) schetste hij een verdeeld land waarin de politieke elites samenwerkten om conflicten op te lossen.¹¹⁹⁸ In de eerste druk van zijn invloedrijke studie wees hij er al op dat zich rond 1967 een proces van kente-

¹¹⁹⁸ Lijphart 1968/2007.

ring inzette dat het einde van de pacificatiepolitiek zou inluiden.¹¹⁹⁹ Sindsdien is er discussie over de vraag in welke mate de politieke besluitvormingscultuur na 1967 is veranderd. Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan deze discussie door de besluitvorming in de tweede helft van de twintigste eeuw te karakteriseren en daarvoor is de volgende vraag leidend geweest:

- *In hoeverre was het politieke elitegedrag in de parlementaire besluitvorming over enkele van de grote kwesties in de Nederlandse politiek in de periode van 1945 tot 2002 consensueel van karakter en hoe zijn continuïteiten en veranderingen te begrijpen?*

In de literatuur komen enkele contrasterende beelden over de continuïteit en verandering van de Nederlandse besluitvormingscultuur na 1967 naar voren:

- Een eerste beeld (paragraaf 2.2.1) is dat van consensuspolitiek, kentering, polarisatie en restauratie. In dit beeld volgen periodes van consensus- en meerderheidspolitiek elkaar op: rond 1967 zou er een moment van kentering zijn geweest richting een majoritaire politieke cultuur en rond 1982 zou een restauratie van de consensuspolitiek hebben plaatsgevonden.¹²⁰⁰
- Een tweede beeld (paragraaf 2.2.2) licht de continuïteit van het consensuele elitegedrag uit. Nederland is altijd een land van minderheden geweest en dit feit dwingt tot politieke samenwerking en het sluiten van compromissen.¹²⁰¹
- Een derde beeld (paragraaf 2.2.3) is de mogelijkheid dat in een bepaalde periode er gelijktijdig sprake kan zijn van zowel continuïteit als verandering van de besluitvormingscultuur. De gedachte is dat op bepaalde principiële en dichotome kwesties (vooral religieus-ethische kwesties) de consensuspolitiek onder druk komt te staan, terwijl er gelijktijdig op andere minder dichotome (sociaaleconomische) kwesties de consensuspolitiek dominant blijft.

De onderzoeksvraag is beantwoord door de politieke besluitvorming te analyseren over enkele van de grotere en beeldbepalende politieke kwesties in de tweede helft van de twintigste eeuw (paragraaf 3.1.3 en tabel 2). De casusselectie was erop gericht om politieke kwesties te selecteren die verspreid waren over de verschillende periodes en de verschillende conflictdimensies. Twee conflictdimensies waren in de bestudeerde periode dominant: de sociaaleconomische en de religieus-ethische conflictdimensie, en drie periodes waren op basis van de literatuur te onderscheiden: 1945 tot 1967, 1967 tot 1982, 1982 tot 2002.

¹¹⁹⁹ Lijphart 1968, p.15.

¹²⁰⁰ Lijphart 1968/2007, p.7-24; Daalder 1974b, 40-41; Daalder 1995, p.98-99; Van Mierlo 1986, p.97-119; p.791; Pennings & Keman 2008, p.173-174; Van Praag 2006, p.288-289; Van Schendelen 1987; Thomassen 2000, p.206-209.

¹²⁰¹ Daalder 1989a, p.38; Daalder 1989b, p.3,12; Daalder 1995, p.180; Koole 1995, p.38; Andeweg 1999, p.132; Ten Napel 1999, p.180-182.

Het karakter van de politieke besluitvormingscultuur in Nederlands is geanalyseerd door in de parlementaire debatten over de kwesties te kijken naar de politieke spelregels. Deze informele spelregels vormden het analysekader van deze studie en gaan over houding van de politieke elites ten opzichte van de besluitvorming over met name controversiële en gepolariseerde kwesties. Twee contrasterende sets van spelregels zijn gebruikt die corresponderen met de dichotomie in democratieopvattingen tussen consensus- en meerderheidspolitiek (paragraaf 3.2.2 en bijlage 1).

Bij de analyse van de politieke kwesties is gekeken naar de mate van politieke verdeeldheid in het parlement en de wijze waarop de politieke elites de kwestie vervolgens hebben opgelost en of ze daarbij de spelregels van de consensus- of meerderheidspolitiek hebben gevolgd. Daarvoor is de politieke besluitvorming in detail bestudeerd (*thick description*) om de subtiliteiten, de wendingen, de verschuivende posities en de politieke spelregels, die indicatief zijn voor het karakter van de besluitvorming, in het debat scherp te krijgen.

16.2 Kentering, polarisatie en restauratie

Een belangrijke constante die in deze studie naar voren komt is dat de politieke elites dus zowel voor als na 1967 binnen ideologisch verdeelde coalities samenwerkten en compromissen sloten. Deze bevinding lijkt erop te wijzen dat de verschillen door de tijd heen minder groot waren dan vaak is voorgesteld. Als er al sprake was van een kentering in 1967, dan waren dit geenszins de 'bijna revolutionaire veranderingen' die Lijphart had voorgesteld.¹²⁰² Dit betekent ook dat de politieke veranderingen rond 1982 minder een terugkeer inluiden naar een traditie van de oude consensuspolitiek dan weleens is voorgesteld.

Deze bevinding vloeit logischerwijs ook voort uit het feit dat partijen op de verschillende conflictdimensies door de tijd heen niet in dezelfde mate verdeeld waren. Op basis van de bestudeerde politieke kwesties (hoofdstuk 4 t/m 14) is te concluderen dat de verhoudingen tussen de partijen op de sociaaleconomische conflictdimensie pas vanaf het midden van de jaren zeventig echt gepolariseerd raakten, terwijl de polarisatie tussen de partijen op de religieus-ethische conflictdimensie al eind jaren zestig inzette. Mede hierdoor lijkt er, vanuit het perspectief van de besluitvorming over concrete politieke kwesties, geen sprake te zijn van duidelijke kantelmomenten in het gedrag van de politieke elites. Desalniettemin zijn er enkele veranderingen in het karakter van de politieke besluitvorming waar te nemen in de periode van 1945 tot 2002 en is er een preciezer beeld te geven van de continuïteiten en veranderingen in de mate van polarisatie en het politieke elitegedrag.

¹²⁰² Lijphart 1968/2007, p.7.

16.2.1 Kentering na 1967?

De bestudeerde kwesties op de sociaaleconomische conflict dimensie uit de jaren vijftig, zestig en zeventig wijzen op een politieke consensus over enkele van de hoofdlijnen van het sociaaleconomische beleid. Deze consensus werd in de jaren na 1945 gevormd. Na het compromis in de jaren vijftig over het gemengde sociale zekerheidsstelsel (hoofdstuk 5) waren diepe politiek-ideologische tegenstellingen ten aanzien van de uitbouw van de sociale zekerheid in de twee decennia daarna vrijwel afwezig. De OSV uit 1952 bood het institutionele kader waarbinnen de sociale zekerheid kon worden uitgebouwd. Gedurende dit proces hadden de politieke elites vervolgens sterk de neiging om allerlei beleidsmatige conflictpunten te *depolitiseren* om de uitbouw van het stelsel maar niet in gevaar te brengen, zoals was terug te zien in de debatten over de WAO (1966) en de AAW (1975). Pas in de loop van de jaren zeventig zouden de partijen door de economische laagconjunctuur en de groeiende kosten van de sociale zekerheid verdeeld raken over de noodzaak en de inhoud van de sociaaleconomische hervormingen en volgde hierover een gepolariseerde politieke strijd.

De politieke verhoudingen op de religieus-ethische conflict dimensie raakten daarentegen rond 1967 wel meer gepolariseerd en de besluitvorming over de abortuskwestie zou een duidelijk ander karakter kennen dan die over de legalisering van crematie in de jaren vijftig. Ook het vraagstuk van de crematie had diepe ideologische tegenstellingen blootgelegd en raakten op deze kwestie de politieke verhoudingen gepolariseerd. Destijds was dit vooral een gevolg van de principiële, maar ook tamelijk compromisloze opstelling van de VVD, die vanuit de oppositie fundamentele kritiek uitte op de Crematiewet. Een wet die een compromis was tussen de confessionele drie en de PvdA. De besluitvorming over de crematiewetgeving verliep in de jaren vijftig anders dan die over de abortuswetgeving in de jaren zeventig doordat de coalitiepartijen nog samenwerkten. Bij de abortuskwestie was dit niet langer het geval en liet de coalitie het initiatief voor een nieuwe wetgeving over aan de Tweede Kamer. Dit leidde tot een majoritaire politiek met een omkering van de spelregels ten opzichte van de compromisgerichte politiek tijdens het crematiedebat.

Op de religieus-ethische conflict dimensie – en dan vooral rond de abortuskwestie – bleven de politieke verhoudingen tot zeker 1977 sterk gepolariseerd en volgden de politieke elites de spelregels van de meerderheidspolitiek. Pas tijdens de formatie van het kabinet-Van Agt I (1977–1981) werd weer gepoogd de abortuskwestie te *depolitiseren*. Men maakte procedureafspraken en sprak af om de kwestie in beginsel op kabinetsniveau te regelen. Daarmee werd de spelregel *regering regeert* weer gevolgd. De christendemocraten en liberalen wisten vervolgens binnen de coalitie een compromis te sluiten over de legalisering van abortus en mede hierdoor zwakten de gepolariseerde verhoudingen op de religieus-ethische dimensie in deze jaren

af. Dit compromis was echter alleen mogelijk doordat de christendemocraten op fundamentele punten inhoudelijk opschoven richting de liberalen en daarmee ook richting de positie van een parlementaire meerderheid.

Het is opvallend dat, toen de abortuskwestie prominent op de politieke agenda stond, de euthanasiekwestie geenszins op dezelfde belangstelling vanuit de politiek kon rekenen. Er volgde in die jaren zeventig weliswaar een zeer voorzichtige verkenning van de euthanasieproblematiek, maar het zou pas tot het begin van de jaren tachtig duren voordat het een echte politieke kwestie zou worden. Een eenduidige reden voor de verschillen in de benadering van deze twee ethische kwesties in de jaren zeventig is niet direct te geven, maar enkele mogelijke verklaringen zijn wel te benoemen.

Allereerst is het mogelijk dat de politieke elites zich gedurende het abortusdebat terughoudend opstelden tegenover de euthanasieproblematiek om de politieke verhoudingen niet nog verder te problematiseren. Men had simpelweg de handen vol aan het regelen van de abortuskwestie. Ten tweede lijkt deze houding ook het gevolg te zijn van de herwonnen machtspositie van de christendemocraten. De drie christendemocratische partijen gingen in de loop van de jaren zeventig samen werken in het CDA en daarmee hernamen zij hun centrale positie in de Nederlandse coalitiepolitiek. Voor de voorstanders van de legalisering van euthanasie werd het steeds duidelijker dat een wijziging van het euthanasiebeleid alleen mogelijk zou zijn als er een vergelijk zou worden getroffen met de christendemocraten. Eind jaren zestig en begin jaren zeventig, toen de abortusvraagstuk prominent op de politieke agenda kwam te staan, was deze centrale positie van de christendemocraten in de Nederlandse coalitiepolitiek minder evident. Destijds stonden de drie christendemocratische partijen immers onder grote electorale druk en verschoven de politieke machtsverhoudingen. Hierdoor was het voor de voorstanders van een liberale abortuswetgeving wellicht nog mogelijk om de kwestie zonder de christendemocratische fracties te regelen, maar gaandeweg de jaren zeventig bleek dit toch ook een illusie te zijn. Ten slotte was de pro-euthanasie beweging duidelijk anders van karakter dan de pro-abortusbeweging. De organisaties die een liberalere euthanasiepraktijk wensten bestonden uit een divers, maar een relatief vooraanstaand gezelschap van artsen, ethici, juristen en delen van de gegoede burgerij die de thematiek vooral bespreekbaar wensten te maken en slechts op termijn mogelijk een wetswijziging wensten. Daarentegen waren de groepen die voor de legalisering van abortus pleitten jong en activistisch en koppelden zij de thematiek direct aan de strijd voor de emancipatie van de vrouw. Hiermee werd abortus een centraal strijdpunt binnen de bredere feministische beweging. Een beweging die ook nog eens bestond uit allerlei radicale actiegroepen die zondermeer bereid waren om de kwestie te politiseren en te polariseren.

16.2.2 Restauratie na 1982?

In de literatuur komt vaak het jaar 1982 naar voren als het moment dat de politiek na jaren van polarisatie terugkeerde naar een oudere traditie van overleg en samenwerking. Indicaties voor deze beweging zouden dan de verbeterde verhoudingen tussen de sociale partners na het Akkoord van Wassenaar uit 1982 zijn geweest en het aantreden van het hervormingsgerichte 'no-nonsense' kabinet-Lubbers I (1982–1986).¹²⁰³ Daalder en Koole hebben er daarentegen op gewezen dat er niet zozeer sprake was van een hernieuwde samenwerking, maar dat vooral de politieke tegenstellingen vanaf het midden van de jaren tachtig afzwakten. Deze hernieuwde consensus zagen zij vooral als een gevolg van het ideologisch naar elkaar toegroeien van de partijen op de verschillende politieke kwesties en minder, zoals tijdens de verzuiling, als een resultaat van samenwerking en compromisvorming.¹²⁰⁴ Met deze ideologische convergentie zou de politieke besluitvormingscultuur na 1982 dus kenmerken hebben gekregen van een kartel- of gedepolitiseerde democratie: niet-verdeeld en samenwerkingsgericht. Dit is echter niet het beeld dat uit deze studie naar voren komt. De politiek was namelijk eerder ideologisch verdeeld, maar tegelijkertijd was men juist wel samenwerkingsgericht.

Zo was de politiek op de sociaaleconomische dimensie in de eerste helft van de jaren tachtig sterk verdeeld over de noodzaak en richting van de hervorming van de sociale zekerheid. Het kabinet-Lubbers I (CDA, VVD) was op deze kwestie niet-verdeeld en juist bijzonder eensgezind. De besluitvorming over de Stelselherziening, een belangrijk aspect van het sociaaleconomische hervormingsbeleid, kreeg hierdoor een majoritair karakter. De coalitie had voor haar hervormingsplannen een stevige parlementaire meerderheid en men had vervolgens geenszins gepoogd om het parlementaire draagvlak voor het hervormingsbeleid te verbreden. De politieke tegenstellingen op de sociaaleconomische dimensie bleven in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig dan ook tamelijk groot. Zo was er in het kabinet-Lubbers III (CDA, PvdA) geen consensus over de hervorming van de sociale zekerheid. Dit werd expliciet gedurende de WAO-crisis begin jaren negentig, toen de coalitiepartijen wel samenwerkten en – weliswaar met veel moeite – een compromis wisten te sluiten.

Ook op de religieus-ethische conflict-dimensie raakten de verhoudingen tussen de partijen in de loop van de jaren tachtig weer gepolariseerd, ditmaal op het euthanasievraagstuk. Nadat het vraagstuk in de jaren zeventig heel geleidelijk op de politieke agenda belandde, volgden de politieke elites eerst nog de consensusregels, maar dit werd met het indienen van een initiatiefwetsvoorstel door D'66 in 1984 kort

¹²⁰³ Van Praag 2006, p.288-289; Wielenga 2010, p.288-289; Hemerijck & Visser 2004, p.128-129; Luiten van Zanden 1997, p.230-231; Daalder 1995, p. 98-99.

¹²⁰⁴ Koole & Daalder 2002, p.37-41.

doorbroken, waarna er een strijd volgde over de spelregels van de politiek. Deze strijd werd in 1986 door het kabinet-Lubbers I deels beslecht met het afdwingen van een compromis op kabinetsniveau. De tegenstellingen op het euthanasievraagstuk waren na 1986 echter nog niet geheel verdwenen, maar ze raakten wel minder gepolariseerd en bovenal gingen de partijen in verschillende coalities ook op dit dossier weer samenwerken om inhoudelijke compromissen te vinden.

16.2.3 Continuïteit en verandering

Beschouwt men de politieke besluitvorming over enkele van de centrale politieke kwesties in de tweede helft van de twintigste eeuw dan is het een te schematische weergave om de besluitvormingscultuur voor te stellen als een pendule die beweegt tussen periodes van harmonieuze samenwerking en periodes van polarisatie, strijd en rauwe meerderheidspolitiek. De Nederlandse besluitvormingscultuur maakte rond 1967 geen duidelijke kentering door naar haar tegendeel en rond 1982 volgde geen volledige restauratie. Periodes van consensuele politiek en periodes van majoritaire politiek volgden elkaar dus niet simpelweg op. Een juister beeld is dat in bepaalde periodes op sommige kwesties de consensusregels dominant waren en tegelijkertijd op andere kwesties de meerderheidsregels. Dit betekent ook dat er niet zondermeer sprake is van een soort continue aanwezigheid van de consensuspolitiek als gevolg van de pluriformiteit van de politiek en samenleving.

Het politieke elitegedrag lijkt daarmee dus sterk casuïstisch bepaald te zijn. Het is afhankelijk van het soort kwestie en de mate van politieke verdeeldheid binnen vooral de coalitie. Dit maakt het lastig om algemene bewegingen eruit te lichten en momenten aan te wijzen waarop de besluitvormingscultuur sterk van karakter veranderde. Dit betekent niet dat er geen ontwikkelingen en bewegingen te benoemen zijn. Een belangrijke bevinding van deze studie is dat het voor de politieke elites na 1967 lastiger lijkt te zijn geworden om een compromisgerichte politiek te volgen. Dit uitte zich vooral in de het onder druk komen te staan van de regel *regering regeert* door een opkomend *parlementair activisme*. Een ontwikkeling die ook door C. Hoetink is waargenomen. Zij wijst vooral op een sterke stijging na 1967 van de inzet van het parlementaire instrumentarium dat de Tweede Kamer tot haar beschikking heeft van schriftelijke vragen, interpellaties, moties, amendementen tot initiatiefwetsvoorstellen.¹²⁰⁵

Dit *parlementair activisme* was in de bestudeerde debatten te herkennen in de wijze waarop gevoelige kwesties vanuit de Tweede Kamer werden geagendeerd

¹²⁰⁵ Voor cijfers over het gebruik van het 'parlementaire wapenarsenaal' in de jaren vijftig tot en met tachtig, zie Hoetink (2018) p.297-298 en dan vooral p.361-369. In de jaren tachtig ziet Hoetink echter het gebruik van dit instrumentarium weer afnemen (2018, p.427-438) en verliest het '*parlementair activisme*' vervolgens zijn scherpste kanten en is er met de hernieuwde zakelijkheid weer een 'relatieve rust' waar te nemen (2018, p.495).

en gepolitiseerd, zoals dit gebeurde in het abortus- en euthanasiedebat. In deze kwesties was een kenmerkende houding bij delen van de oppositie – ten opzichte van het ideologisch verdeelde kabinet – dat een minderheid de doorwerking van de ideologische preferenties van de meerderheid niet mocht belemmeren. Onnodige vertraging moest worden voorkomen. Daarom werd het instellen van breed samengestelde commissies van experts en belangengroepen bekritiseerd en als overbodig ter zijde geschoven en werden ontwikkelingen in de samenleving verder niet afgewacht. Daarbij waren in het parlement sommigen bereid om ook de controversiële kwesties te *politiseren* door het parlementaire wapenarsenaal in te zetten en dan vooral ook het zwaardere geschut van het recht op initiatief. Zij deden dit om de coalitiefracties tegen elkaar uit te spelen en daarmee de besluitvorming in de richting van een alternatieve parlementaire meerderheid te doen afbuigen. Een strijd over de spelregels volgde en het kabinet moest compromissen binnen de verdeelde coalitie nadrukkelijker afdwingen.

Het *parlementair activisme* is echter niet een spelregel die alleen na 1967 was te zien. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop in de jaren vijftig in het debat over de organisatie van de sociale zekerheid de motie-Stapelkamp het kabinet onder druk zette (hoofdstuk 4) of aan de opstelling van VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer P.J. Oud in het debat over crematie (hoofdstuk 12). Dit zijn twee voorbeelden waarbij het volgen van de regel *regering regeert* geenszins voor de gehele politiek vanzelfsprekend was. Desalniettemin lijkt er rond 1967 iets te veranderen en de vraag is hoe deze veranderingen te verklaren zijn:

Het eerste dat opvalt zijn de veranderende politieke machtsverhoudingen na 1967. De confessionele partijen verloren hun gezamenlijke parlementaire meerderheid. Dit vond plaats tegen de achtergrond van de sociaal-culturele veranderingen van de jaren zestig (hoofdstuk 11). Met de doorzettende democratisering, secularisering en individualisering waren in de samenleving andersoortige opvattingen over seksualiteit, man-vrouwverhoudingen, leven en dood dominant geworden. De oude ethische wetgeving liep vervolgens niet langer meer in de pas met de nieuwe normen en waarden in de samenleving. Dit schiep voor de progressieve en seculiere partijen, zoals de PvdA en D'66, mogelijkheden om met succes de grote religieus-ethische kwesties te *politiseren* en voorstellen te doen om de door de confessionele partijen gekleurde ethische wetgeving te 'liberaliseren'.

Ten tweede valt de opkomst en de invloed van allerlei actiegroepen op. De feministische pro-abortus groepen en later de pro-euthanasiebeweging roerden – hoewel verschillend in stijl en toonzetting – zich nadrukkelijk in het debat en hadden grote invloed op de standpuntbepaling bij met name de progressieve en liberale partijen. Dit contrasteert met de 'lijdelijkheid, passiviteit en volgzzaamheid' van de bevolking tegenover de politieke elites die door Lijphart (en ook door Daalder) aan de periode

van de pacificatiepolitiek werden toegeschreven en door hem als een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de pacificatiepolitiek werd gezien.¹²⁰⁶ Deze verandering van de politieke cultuur op massaniveau, mede als gevolg van processen als democratisering, individualisering en de opkomst van het feminisme, werkte dus door in de politieke besluitvormingscultuur op eliteniveau.

Ten derde lijkt de geïnstitutionaliseerde en op consensusgerichte elitecultuur, zoals Daalder deze heeft beschreven (paragraaf 2.2.2), minder duurzaam te zijn dan wel is voorgesteld. De regels en normen van de vorige generatie waren na 1967 minder vanzelfsprekend voor een nieuwe generatie politici binnen met name de PvdA en D'66. Dit kan er enerzijds op wijzen dat het geheel van politieke en sociaal-culturele veranderingen rond 1967 als een *'critical juncture of change'* is te beschouwen die het elitegedrag deed veranderen, maar anderzijds kan het ook een aanwijzing zijn dat er van een duurzame institutionalisering van de politieke spelregels in de Nederlandse politiek, zoals dit vanuit een neo-institutionele benadering begrepen kan worden, maar beperkt sprake is geweest. Het gedrag van de politieke elites gedurende de besluitvorming over concrete politieke kwesties lijkt dus maar in beperkte mate te worden gestructureerd door oude gewoontes en praktijken.

Een vierde verklaring ligt mogelijk in het na 1967 dominanter worden van een majoritaire democratie-opvatting. De opkomst van een *parlementair activisme* wijst hierop, maar het is slechts een indicatie dat de opvattingen over de politieke besluitvorming, bij althans een deel van het parlement, meer in lijn van de meerderheidspolitiek is komen te liggen. Hierdoor heeft een andersoortig elitegedrag mogelijk ook enige legitimiteit gekregen. In verschillende debatten was een botsing in democratievisies te zien en werd door politici hun democratievisie geëxpliciteerd. Dit was te zien in het debat over de Wet TBA begin jaren negentig (paragraaf 10.3.2) en in het euthanasiedebat midden jaren tachtig toen de Proeve en het initiatiefwetsvoorstel van D66 tegenover elkaar stonden (paragraaf 14.3). Hier werd duidelijk dat een deel van het parlement een majoritaire democratievisie had, die in ieder geval in de debatten voor 1967 niet zo expliciet naar voren was gekomen. Dit feit op zichzelf wijst echter nog niet direct op een bredere omarming van een bepaalde democratievisie, maar het is wel een indicatie dat na 1967 een majoritaire democratievisie door een deel van de Nederlandse politiek werd onderschreven.

16.3 Land van minderheden

Deze studie lijkt deels de these te bevestigen dat de continuïteit van een op samenwerking gerichte besluitvormingscultuur het gevolg is van de pluriformiteit van de Nederlandse politiek (paragraaf 2.2.2). Het karakter van de politieke besluitvorming

¹²⁰⁶ Lijphart 1968/2007, p.135-136; Daalder 1964I/1995, p.11-39.

dient immers vooral te worden begrepen als een gevolg van de politieke verhoudingen binnen de coalitie en tussen de coalitie en de oppositie. Dit impliceert dat het elitegedrag slechts in beperkte mate wordt bepaald door allerlei ongeschreven politieke normen en gedragsregels, die worden ingegeven door een bepaalde normatieve democratie-opvatting en ‘nobeles’ motieven voor een meer inclusieve en consensuele besluitvorming. Deze bevinding sluit daarmee aan bij de beschouwing van Van den Berg over politieke spelregels, waarin hij stelde dat de spelregels van de politiek vooral worden gedicteerd door de politieke machtsverhoudingen en dat, als de machtsverhoudingen veranderen, de spelregels dan ook veranderen.¹²⁰⁷

Bij deze bevinding dient echter wel een kanttekening te worden geplaatst. De mate van pluriformiteit van de Nederlandse politiek is namelijk afhankelijk van het gekozen perspectief op die pluriformiteit. Kijkt men naar het aantal politieke partijen in het parlement dan is – mede door het bijzonder evenredige kiesstelsel – een hoge mate van pluriformiteit te herkennen en heeft geen enkele politieke partij in de Nederlandse parlementaire geschiedenis een meerderheid gehad. Vanuit het perspectief van de conflictdimensies ontstaat daarentegen een beeld van een politiek speelveld met duidelijke meerderheden en minderheden op bepaalde kwesties (paragraaf 15.3). Op de religieus-ethische conflictdimensie verving na 1967 een progressieve meerderheid van vooral sociaaldemocraten en liberalen een conservatieve confessionele meerderheid en op de sociaaleconomische conflictdimensie was er tot het midden van de jaren zeventig overeenstemming over de uitbouw van de sociale zekerheid en vormde zich daarna een hervormingsgezinde centrumrechtse meerderheid van christendemocraten en liberalen.

In het licht van bovenstaande kanttekening is een compromisgerichte politiek en het volgen van de consensusregels vooral een gevolg van de noodzaak om de tegenstellingen binnen de coalitie te bemiddelen. Dit werd duidelijk bij de Crematiewet (1955), Wet afbreking zwangerschap (1982), de Proeve van een wetgeving (1986), de Wet op de Lijkbezorging (1992) en de Wet TBA (1993). De spelregels van de politiek werden hier gevolgd om een compromis te smeden dat op een parlementaire meerderheid kon rekenen. Binnen de coalitie werd er samengewerkt, stelden de partijen zich *zakelijk* en *pragmatisch* op en toonde men begrip voor elkaars standpunten. Het volgen van de consensusregels, zoals het instellen van commissies, het vertragen van de besluitvorming, het schuiven in verantwoordelijkheden of het herformuleren van politieke kwesties, werd dan ‘instrumenteel’ gebruikt om het proces van meerderheidsvorming binnen politiek verdeelde coalities vorm te geven.

In feite volgt hieruit een bevestiging van de stelling dat compromissen en politieke samenwerking voortvloeien uit de voor Nederland kenmerkende politieke pluri-

¹²⁰⁷ Van den Berg 1990, p.6; Van den Berg 2016, p.43.

formiteit, zoals Koole, Ten Napel en Andeweg stelden.¹²⁰⁸ Deze stelling lijkt echter alleen te gelden bij ideologisch breed en dus heterogeen samengestelde kabinetten. Dit zijn kabinetten die samengesteld zijn uit partijen die op een bepaalde kwestie een tegengestelde positie innemen en waarin de politieke scheidslijnen op die kwestie dwars door de coalitie heenlopen. Is er op een dergelijke kwestie overeenstemming binnen de coalitie en neemt alleen een parlementaire oppositie een tegengesteld standpunt in, dan neigen de coalitiepartijen ernaar om de kwestie op een majoritaire wijze te regelen, zoals dat te zien was bij de Stelselherziening (1986) en de WTL (2002).

De politiek-inhoudelijke tegenstellingen op een kwestie lijken dus grotendeels het karakter van de besluitvorming te bepalen. Meerderheidspolitiek volgt vooral als een eensgezinde coalitie tegenover de oppositie staat en een consensuele compromisgerichte politiek volgt als een coalitie verdeeld is, maar nog wel de intentie heeft om er samen uit te komen.¹²⁰⁹

16.4 Politieke kwesties

In het tweede hoofdstuk van deze studie is geopperd dat de spelregels van de consensuspolitiek bij sommige kwesties beter toepasbaar zouden zijn dan bij andere. Hierbij werd de verwachting uitgesproken dat religieus-ethische kwesties, om hun meer dichotome karakter, lastiger op consensuele wijze te beslechten zouden zijn dan sociaaleconomische vraagstukken. Dit onderscheid blijkt na het bestuderen van de politieke kwesties te scherp te zijn neergezet en de bevindingen lijken zelfs enigszins tegengesteld te zijn aan de verwachtingen. Daarbij zijn er wel aspecten die gerelateerd zijn aan de aard van de politieke kwesties en die een consensuele besluitvorming en een compromisgerichte politiek in algemeenheid lijken te bemoeilijken. Deze aspecten zijn relevant om het complexe beeld van het elitegedrag, zowel voor als na 1967, beter te kunnen begrijpen. Een aantal zaken valt op.

Een eerste observatie is dat een consensuele besluitvorming bij sociaaleconomische kwesties moeilijker lijkt te worden indien de politieke elites de overtuiging hebben dat hervormingen gezien de sociaaleconomische omstandigheden noodzakelijk en urgent zijn. Een dergelijke dwingende noodzaak om politieke problemen op korte termijn op te lossen speelde bij alle kwesties, maar in het bijzonder bij de hervorming van de sociale zekerheid in de eerste helft van de jaren tachtig. De stagnerende economische groei, de hoge werkloosheid, het toenemende financieringsstekort en de alsmat stijgende staatschuld hadden ertoe geleid dat het oplossen van de sociaaleconomische problematiek voor het kabinet belangrijker werd dan

¹²⁰⁸ Koole 1995, p.38; Ten Napel 1999, p.180-182; Andeweg 1999, p.130-133.

¹²⁰⁹ Zie ook Hoetink 2018, p.418.

een parlementbrede consensus over een pakket beleidsmaatregelen. De majoritaire besluitvorming rondom de Stelselherziening (1986) lijkt dan ook eerder uit deze houding voort te komen dan uit een bepaalde majoritaire democratie-opvatting.

Een tweede observatie is dat juist het volgen van de consensusregels bij religieus-ethische vraagstukken in het begin eenvoudiger lijkt vanwege het ontbreken van een dwingende noodzaak en urgentie om snel en daadkrachtig te handelen. De liberaler wordende abortus- en euthanasiepraktijk moesten destijds wel geregeld worden, er was dus enige noodzaak tot ingrijpen, maar de politiek had nog wel de tijd om de kwestie te *depolitiseren* door bijvoorbeeld het instellen van een staatscommissie of door de ontwikkelingen in de jurisprudentie en binnen de beroepsgroep af te wachten. Een dergelijke politiek kent echter ook haar grenzen. *Depolitisering* en uitstel zijn slechts goede opties als de posities van de partijen nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd. Partijen nemen als de kwestie op de agenda komt veelal op basis van hun politieke beginselen al een eerste positie in, maar deze positie is dan nog niet geheel in concrete standpunten uitgewerkt en daardoor vormt zich op een kwestie nog geen duidelijke parlementaire meerderheid. Pas bij de aanwezigheid van een alternatieve parlementaire meerderheid, die niet samenvalt met de meerderheid van de coalitie, wordt het voor de oppositiefracties interessant om de tegenstellingen binnen de verdeelde coalitie tegen elkaar uit te spelen en te proberen om de besluitvorming in de richting te sturen van deze alternatieve meerderheid. Een dergelijke polarisatie lijkt wel gerelateerd te zijn aan de aard van de thematiek. Een terugkeer naar een compromisgerichte politiek veronderstelt immers dat één van de coalitiepartijen op fundamenteel niveau toegeeft. Bij een dichotome kwestie is dat in feite het opschuiven door een partij van de ene kant naar de andere kant, zodat er vervolgens op het praktische beleidsniveau compromissen gesloten kunnen worden.

Deze dynamiek was vooral duidelijk te zien bij de abortuskwestie. Voor de politieke elites was het bijzonder lastig om op fundamenteel niveau een middenpositie te vinden tussen het beginsel van de beschermwaardigheid van het ongeboren leven en het beginsel van de autonomie van de vrouw. Een compromis tussen deze uiterste posities zou immers altijd één van de twee waarden relativiseren. Op het principiële niveau moest dus eerst door één van de partijen worden toegegeven – in deze kwestie was dat het CDA – alvorens op beleidsniveau verder kon worden onderhandeld over de praktische kanten van een nieuwe abortuswet, zoals dat na 1977 gebeurde. Bij de euthanasiekwestie en de hervorming van de sociale zekerheid was iets vergelijkbaars te zien. Bij de euthanasiekwestie werd een compromis weer mogelijk nadat het CDA een regeling had geaccepteerd waarin actieve euthanasie in beperkte vorm werd toegestaan. In het debat over de hervorming van de WAO begin jaren negentig stond de PvdA ook voor een dichotome en tamelijk fundamentele keuze. In de jaren daarvoor hadden de sociaaldemocraten zich immers scherp gekeerd tegen

de ‘neoliberale’ hervormingspolitiek van het CDA en de VVD. Zij stonden voor een uitgesproken keynesiaanse economische politiek en legden daarin de nadruk op een actief arbeidsmarktbeleid, mede om daarmee niet te veel aan de sociale rechten van burgers te hoeven komen. De steun van de PvdA in het kabinet-Lubbers III voor de hervormingen, die ook gevolgen zouden hebben voor de hoogte en duur van de uitkeringen, betrof dan ook een fundamentele koerswijziging. De sociaaldemocraten hadden zich daarmee namelijk voor het eerst nadrukkelijk in het kamp van de hervormers geschaard en daarmee de continuering van de sociaaleconomische hervormingspolitiek van de jaren daarvoor mogelijk gemaakt.

16.5 De Nederlandse politieke besluitvormingscultuur

Deze studie heeft gepoogd de besluitvorming over enkele van de meest beeldbepalende politieke kwesties in de tweede helft van de twintigste eeuw op systematische wijze te bestuderen en te karakteriseren. Het is de eerste studie die vanuit de tegenstelling in spelregels (consensus- versus meerderheidsregels) de besluitvorming in de Nederlandse context heeft geanalyseerd. Hieraan ten grondslag lag een theoretische verkenning en plaatsbepaling van de verschillende spelregels van de politiek. Deze politieke spelregels werden daarin gerelateerd aan twee tegengestelde visies op de democratie die teruggaan op de vraag over de juiste omgang met pluriformiteit in een democratie en de vraag of een simpele meerderheid voldoende is of dat een zo groot mogelijke meerderheid nagestreefd dient te worden.

Over het algemeen bleek het mogelijk om de politieke tegenstellingen en de gekozen oplossingen uit de parlementaire debatten te halen en de besluitvorming aan de hand van de politieke spelregels te karakteriseren en veranderingen en continuïteiten in de besluitvormingscultuur te duiden. Daarmee biedt deze studie een theoretisch onderbouwd analysekader voor verder onderzoek naar de politieke besluitvormingscultuur in Nederland op andere kwesties, op andere bestuurslagen of voor internationaal vergelijkende studies. Deze studie richtte zich echter primair op het feitelijke gedrag van de politieke elites. Dit gedrag geeft weliswaar een indicatie van de dominante democratievisies in de Nederlandse politiek, maar het ontbreekt nog aan een systematische verkenning van de elite-opvattingen over de democratie in de Nederlandse politiek gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw. Daarvoor zouden debatten over politiek-bestuurlijke hervormingen geanalyseerd kunnen worden, publicaties van politieke partijen over democratie of interviews met politici om daarmee ook de achterliggende motivaties en overwegingen ten aanzien van vooral de concrete politieke besluitvorming inzichtelijk te maken. Een dergelijke studie zou vooral zicht kunnen geven op de mate van congruentie tussen opvattingen en gedrag van de elites en of de politieke elites handelden uit overtuiging of dat hun gedrag primair werd bepaald door de politieke machtsverhoudingen.

Deze studie brengt uiteindelijk vooral enkele nuanceringen aan bij de literatuur over de Nederlandse consensusdemocratie. Het laat zien dat enige voorzichtigheid gewenst is met te algemene classificaties die de Nederlandse politiek scharen onder het ‘consensusmodel van politieke besluitvorming’. Compromisgerichte politiek binnen coalitieverband is immers niet geheel hetzelfde als consensuspolitiek en een politiek-institutionele inrichting naar de criteria van de consensusdemocratie leidt niet noodzakelijkerwijs tot een consensuele politiek. Meerderheidspolitiek bleek immers ook zichtbaar te zijn in een politiek stelsel dat over het algemeen tot de consensusdemocratie wordt gerekend. Dit betekent dat de institutionele inrichting van het Nederlandse politieke stelsel met zijn evenredige vertegenwoordiging, twee tamelijk gelijkwaardige kamers, meerdere partijen en de noodzaak tot coalitievorming, op zichzelf onvoldoende is om ook de politieke praktijk in de consensusdemocratie onder het ‘consensusmodel’ te scharen. Deze nuanceringen zijn relevant in relatie tot de meer of minder expliciete normatieve claims over de Nederlandse besluitvormingscultuur en de consensuele wijze waarop politieke conflicten en spanningen over het algemeen zouden worden opgelost. De uitkomst van deze studie roept ook de vraag op naar de rol van constitutionele conventies voor de ordende werking van het politieke proces en de bescherming van politieke minderheden, zoals dat in paragraaf 3.2.1 is besproken. Het is namelijk aannemelijk dat, als de politieke machtsverhoudingen in hoge mate het karakter van de besluitvorming bepalen, dit ook zal gelden voor constitutionele conventies en dat deze omwille van machtspolitieke overwegingen ter zijde kunnen worden geschoven indien de politieke elites dat opportuun achten. Zo zou de terughoudende rol van de Eerste Kamer – een veel genoemde conventie – weleens weg kunnen vallen als senatoren door te *politiseren* en te *polariseren* de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Ook is het denkbaar dat de conventies rondom de kabinetsformatie zullen veranderen, als dit door de formerende partijen bevorderlijk wordt geacht voor de vorming van een nieuwe coalitie.

De belangrijkste bevinding van deze studie is dus dat de politieke elites in de bestudeerde casussen binnen de gegeven politieke instituties primair handelden vanuit hun eigen belang en minder vanuit het normatieve idee dat ten grondslag ligt aan de consensusdemocratie en de consensuspolitiek. Dit heeft tot gevolg dat de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur twee gezichten kent, enerzijds is er een compromisgerichte politiek binnen verdeelde coalities zichtbaar waarbij de spelregels van de consensuspolitiek worden gevolgd om een compromis te sluiten tussen de coalitiepartijen en anderzijds is er een majoritaire politiek herkenbaar bij relatief homogene coalities om daadkrachtig bepaalde kwesties op te lossen. Deze dynamiek in de besluitvorming lijkt grotendeels tijd en onderwerp onafhankelijk te zijn. Het is aannemelijk dat niet alleen in de bestudeerde periode (1945–2002) deze dynamiek dominant was, maar ook daarvoor en daarna. Echte consensuspolitiek is

een mooi democratisch ideaal, maar blijkt niet te corresponderen met de realiteit. Het is immers maar zeer de vraag of politici, die worden geconfronteerd met grote, complexe en gepolariseerde kwesties, geneigd zullen zijn om de besluitvorming daarover onnodig – voor een parlementaire meerderheid – te compliceren en te vertragen door ook een compromis met de oppositie na te streven. Deze regel lijkt voor zowel eensgezinde als politiek-verdeelde coalities te gelden, maar hier is wel een verandering waar te nemen. Een internergerichte compromispolitiek bij verdeelde coalities lijkt na 1967 namelijk wel moeilijker te zijn geworden. De spelregel *regering regeert* kwam onder druk te staan door een opkomend *parlementair activisme*. Dit maakte een compromisgerichte politiek niet onmogelijk, maar het moest dan wel worden afgedwongen door de leidende politici binnen de coalitie. Het is aannemelijk dat hier door de tijd heen enig verschil is te verwachten en dat dit te maken heeft met de doorwerking van de veranderende opvattingen over de democratie in de politieke praktijk: is de consensuspolitiek als ideaal tanende zoals mogelijk in het decennium na 1967 of na 2002, dan wordt een compromisgerichte politiek lastiger en een majoritaire politiek algemener geaccepteerd.

Dit laat onverlet dat consensuspolitiek, verstaan als het rekening houden met politieke minderheden buiten de coalitie, in de Nederlandse politieke praktijk dus eigenlijk niet voorkwam. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt, dat de lat van de consensuspolitiek tamelijk hoog ligt. Het veronderstelt dat politici deels tegen hun eigen belangen, opvattingen en voorkeuren ingaan en daarmee ook deels hun macht opgeven ten gunste van de minderheid. Een dergelijke consensusgerichte attitude kwam in de bestudeerde casussen eigenlijk niet naar voren: de macht van het getal bleek telkens sterker dan de macht van de moraal.

BIJLAGE 1

Consensusregels versus meerderheidsregels

CONSENSUSREGELS		MEERDERHEIDREGELS	
SPELREGELS	INDICATOREN	SPELREGELS	INDICATOREN
<p>1. Pragmatische verdraagzaamheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aanvaarden levensbeschouwelijke en politieke pluriformiteit om van daaruit compromissen tussen meerderheid en minderheid te sluiten (compromisbereidheid). - Begripvolle attitude en respectvolle toezetting jegens andersdenkenden en hun politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen. - Verbreding besluitvorming die zich uit in een brede samenstelling van commissies naar expertise en levensbeschouwing en/of politieke kleur. - Erkenning 'vetorecht' (op kabinetsniveau) van de minderheid. - Uitsstel van de besluitvorming bij het ontbreken van een breed draagvlak. 		<p>1. Beleidsmaximalisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maximalisatie eigen belangen en preferenties. - De overtuigingen van de minderheid mogen de doorwerking van de ideologische preferenties van de (parlementaire) meerderheid niet belemmeren. - Voorkomen onnodige vertraging besluitvorming en benadrukken politieke daadkracht. 	
<p>2. Zakelijkheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ideologische aspecten van politieke kwesties en fundamentele tegenstellingen worden niet of amper benadrukt. - Politieke conflicten, crises worden vermeden om de dagelijkse politiek niet in gevaar te brengen. - Oude posities worden verlaten om daarmee bijdrage te leveren aan een breder gedragen compromis (plooibaarheid). 		<p>2. Polarisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ideologische aspecten en fundamentele tegenstellingen tussen de partijen worden benadrukt en uitgelicht. - Aanscherpen tegenstellingen om simpele meerderheden te vormen. - Compromissen worden geïmplementeerd, omdat het de eigen posities te zeer doet verwatere(n) (ideologische standvastigheid). - Bekritisseren en 'bestrijding' van andermans politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen. 	
<p>3. Depolitiseren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflicten worden ontdaan van ideologische aspecten door herformulering kwestie in economische, juridische of technische termen. - Verschuiven politieke verantwoordelijkheid naar belangengroepen, andere bestuurslagen, rechterlijke macht of beroepsgroepen. - Instellen commissies van wijzen en consultatie van experts en belangengroepen. - Politieke besluiten rusten op de rapporten en adviezen van experts en belangengroepen. 		<p>3. Politisering</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agenderen en verpolitieken van potentieel gevoelige sociaal-maatschappelijke en economische kwesties. - De politiek moet leidend zijn in het beslechten van sociaal-maatschappelijke en economische kwesties (primaat van de politiek). 	

CONSENSUSREGELS		MEERDERHEIDSRREGELS	
SPELREGELS	INDICATOREN	SPELREGELS	INDICATOREN
- Opstellen van procedureafspraken en/of het stellen van alleen beleidsdoelen zonder middelen.			
4. Evenredigheid	- Verleggen politieke actie van een strijd over doelen naar een debat over de verdeling van de middelen (financiën, politieke en ambtelijke posities).	4. Disproportionaliteit	- Beleid sterk gericht op de doorwerking parlementaire meerderheid in de verdeling van de middelen (financiën, politieke en ambtelijke posities).
5. Regering regeert	- Het kabinet is leidend in de besluitvorming, het heeft een zekere autonomie (onafhankelijke positie) ten opzichte van het parlement. - Parlement laat initiatief beslechting kwestie over aan de regering en maakt zeer terughoudend gebruik van het 'parlementaire wapensarsenaal'. - Politici zijn zeer terughoudend, men poogt boisingen te voorkomen door debatten tijdelijk te schorsen, het besluit over lastige aspecten van een kwestie uit te stellen, en de leden van het parlement laten uit hoffelijkheid aan het kabinet de ruimte om een compromis te smeden.	5. Parlementair activisme	- Het parlement is het hoogste politieke orgaan en is leidend in de besluitvorming. Het primaat van de besluitvorming ligt met name in de direct gekozen Tweede Kamer. - Activistische opstelling van het parlement, Kamervragen, moties, amendementen, initiatiefwetgeving worden ingezet om de 'sovereiniteit' van het parlement in het bestel te bevestigen en het kabinetsbeleid richting de positie van de parlementaire meerderheid te doen buigen.
6. Topoverleg	- Hoe belangrijker een kwestie, des te hoger het niveau van besluitvorming.	6. Consultatie basis	- De besluitvorming moet de wil van 'de basis' (partijleden, electoraat, bevolking) volgen. - Gebruik maken enquêtes, opiniepeilingen, enzovoorts ter onderbouwing standpunten. - Politici zijn primair belangenbehartigers achterban en 'uitvoerders' van de volkswil.
7. Geheimhouding	- Parlementaire behandeling betreft laatste fase van de besluitvorming. - Onderhandelingen vinden plaats in de pre-parlementaire fase plaats in de beslotenheid van 'commissies en overlegorganen'.	7. Openheid	- Het parlement is de plek om in alle openheid grote kwesties aan te kaarten en te beslechten.

LITERATUURLIJST

- Aarts, De Jong & Van der Veen 2002
L. Aarts, P. de Jong & R. van der Veen, *Met de beste bedoelingen, WAO 1975-1999: trends, onderzoek en beleid*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie 2002.
- Aarts & Thomassen 2008
K. Aarts & J.J.A. Thomassen, 'Dutch voters and the changing party space 1989-2006', *Acta Politica* 2008, 43, p.203-234.
- Andeweg 1989
R.B. Andeweg, 'Institutional conservatism in the Netherlands: Proposals for and Resistance to Change', *West European Politics* 1989, 42(1), p.42-60.
- Andeweg 1999
R.B. Andeweg, *Parties, pillars and the politics of accommodation: weak or weakening linkages? The case of Dutch consociationalism*, in: K.R. Luther en K. Deschouwer (red.), *Party elites in divided societies: political parties in consociational democracy*, London: Routledge 1999, p.108-133.
- Andeweg 2000
R.B. Andeweg, 'Consociational democracy', *Annual Review of Political Science* 2000, 3, p.509-536.
- Andeweg & Irwin 2014
R.B. Andeweg & G.A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014 (4th edition).
- Arendt 1958/1998
H. Arendt, *The human condition*, Chicago: Chicago University Press 1998 (2nd edition, introduction by M. Canovan).
- Aristoteles 2008
Aristoteles, *The politics*, Cambridge: Cambridge University Press 2008 (12^{de} druk, redactie S. Everson, oorspronkelijk uit het Grieks naar het Engels vertaald door J. Barnes in 1984).
- Bannink 2004
D. Bannink, *Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer*, in: W. Trommel en R. van der Veen (red.) *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004 (1^{ste} druk 1999), p.51-81.
- Bekedam 2012
S. Bekedam, 'Abortus Nee!', *Historisch Nieuwsblad* 2012, 12.
- Bellekom 1995
Th.L. Bellekom, *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, in: J.Th.J. van den Berg, e.a. (red.), *Inleiding Staatskunde*, Deventer: Kluwer 1995, p.183-201.

- Van Bergen 2006
L. van Bergen, *De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de omslag in de claimbeoordeling (1976-1992)*, in: W.E.L. de Boer & E.S. Houwaart (red.), *Geschiedheid Gewogen. Claimbeoordeling en arbeidsongeschiktheid in Nederland 1901-2005*, Almere: PlantijnCasparie 2006, p.237-282.
- Bell 2002
S. Bell, 'Institutionalism', in: J. Summers (red.) *Government, Politics, Power And Policy In Australia*, NSW Australia: Pearson Education Australia 2002, p. 363-380.
- Van den Berg 1969
J.H. van den Berg, *Medische macht en medische ethiek*, Nijkerk: Uitgeverij G.F. Callenbach b.v. 1969.
- Van den Berg 1990
J.Th.J. van den Berg Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek* (oratie Rijksuniversiteit Leiden), Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1990.
- Van den Berg 1992
J.Th.J. van den Berg, *Een geschiedenis van grote vraagstukken, grote noden en grote mannen en vrouwen - De politiek-historische context van de sociale zekerheid*, in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *De SVr 40jaar: einde van een tijdperk, een nieuw begin?* Zoetermeer 1992, p.29-45.
- Van den Berg 2016
J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels revisited: conventies en machtsverhoudingen in Nederland*, in: G.J.A. Geertjes & L.F.M. Verhey (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* Den Haag: Boom juridisch 2016, p.41-49.
- Van den Berg & Vis 2013
J.Th.J. Van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2013.
- Beveridge 1942
W. H. B. Beveridge, *Social insurance and allied services: Report by Sir William Beveridge*, London: H.M. Stationery Off 1942.
- Bogaards 1998
M. Bogaards, 'The favourable factors for consociational democracy: A review', *European Journal of Political Research* 1998, 33, p.475-496.
- Bos 2016
A. Bow, 'Werkende weg' van centrumrechts naar centrumlink. *De formatie van het kabinet-Lubbers III (1989)*, in: C. Van Baalen & A. Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2016*, Amsterdam: Boom, 2016, p.191-220.
- Bos, Ebben & Te Velde 2007
D. Bos, M Ebben & H. te Velde (red.), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2007.
- Bosmans 2013
J. Bosmans, *Veldkamp, Gerardus Matheus Johannes (1921-1990)*, in: *Biografisch Woordenboek van Nederland* 5, Den Haag: Huygens ING 2013.

- Van den Braak & Van den Berg 2017
B.H. van den Braak & J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland, deel II 1946-2016*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2017.
- Broertjes & Joustra 1984
P. Broertjes en A. Joustra, *Ambtenaren in actie, Reportage van een Hollandse herfst*, Amsterdam: Van Gennep 1984.
- De Bruijn 1979
J. de Bruijn, *Geschiedenis van abortus in Nederland, Een analyse van opvattingen en discussies 1600-1979*, Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep 1979.
- Buijs 2009
G.J. Buijs, 'Christelijk-sociaal - een archeologie, een her-innening', in: M. Becker (red.), *Christelijk Sociaal Denken. Traditie. Actualiteit. Kritiek*, Budel: Damon 2009, p.68-101.
- Capoccia & Keleman 2007
G. Capoccia & R.D. Keleman, 'The Study of Critical Junctures, Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism', *World Politics* 2007, 59, p.341-369.
- Carter 1991
S.L. Carter, 'Abortion, absolutism, and compromise' (boekbespreking van: L.H. Tribe, *The clash of absolutes*, New York & London: W.W. Norton & Co, 1990), *The Yale Law Journal* 1991, 100, p.2747-2766.
- CDA 1977
Christen Democratisch Appèl (CDA), *Niet bij brood alleen, CDA-verkiezingsprogram 1977-1981*, CDA: Den Haag 1977.
- Cohen de Lara 2012
E. Cohen de Lara, Publius (1787-1788), in: T. Baudet & M. Visser (red.), *Revolutionair verval, en de conservatieve vooruitgang in de achttiende en negentiende eeuw*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2012, p.79-97.
- Commissie-Donner 2001
Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, *Werk maken van arbeidsgeschiktheid. Rapport van de Commissie Donner*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2001.
- Commissie-Melai 1980
Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving, *Eindrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving*, 's Gravenhage: Staatsuitgeverij 1980.
- Commissie-Wagner 1981
Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*, juni 1981.
- Daalder 1964/1995
H. Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, in: H. Daalder, *Van Oude en Nieuwe Regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1995, p.11-39 (oratie, Leiden 1964).

- Daalder 1974a
H. Daalder, 'The consociational democracy theme,' *World Politics* 1974, 26 (4), p.604-621.
- Daalder 1974b
H. Daalder, *Politici en politisering in de Nederlandse Politiek (1974)*, in: H. Daalder, *Van Oude en Nieuwe Regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1995, p.40-72.
- Daalder 1981/1990
H. Daalder, *Consociationalism, center and periphery in the Netherlands (1981)*, in: H. Daalder, *Politiek en Historie, optellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1990, p.21-63.
- Daalder 1987/1990
H. Daalder, *Oud-Republikeinse veelheid en democratisering in Nederland (1987)*, in: H. Daalder, *Politiek en Historie, optellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1990, p.64-80.
- Daalder 1989a
H. Daalder, *Ancient and modern pluralism in the Netherlands*, (The 1989 Erasmus lectures at Harvard University), 1989.
- Daalder 1989b
H. Daalder, 'The mould of Dutch politics', *West European politics* 1989, 42(1), p.1-20.
- Daalder 1995
H. Daalder, *De Nederlandse politiek in 1984 en de Nieuwe Flinkheid*, in: H. Daalder, *Van Oude en Nieuwe Regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1995, p.73-100 (Niet eerder gepubliceerde diescollege aan de Rijksuniversiteit Leiden op 11 februari 1984).
- Dahl 1956/2006
R.A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory (expanded edition)*, Chicago: The Chicago University Press 2006 (1^{ste} druk 1956).
- Daudt 1980/1995
H. Daudt, *De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederlands sinds 1945 (1980)*, in: H Daudt, *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1995, p.395-414.
- Delsen 2000
L. Delsen, *Exit Poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*. Assen: Van Gorcum 2000.
- Van Doorn 1981/2009
J.A.A. van Doorn, *Corporatisme en technocratie - een verwaarloosde polarieteit in de Nederlandse politiek (Heruitgave Beleid & Maatschappij, 1981, 8.)*, in: J.A.A. van Doorn (red. J. de Beus en P. de Rooy), *Nederlandse democratie, historische en sociologische waarnemingen 2009*, Amsterdam: Mets & Schilt 2009, p.199-222.

- Van Doorn & Schuyt 1982
J.A.A. van Doorn & C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, Amsterdam: Boom, 1982 (3^{de} druk).
- Enschedé 1966
Ch.J. Enschedé, 'Abortus op medische indicatie en strafrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 110 (30), 23 juli 1966, p.1349-1353. (Ook gepubliceerd in: *Nederlands Juristenblad* 1966, 41, p.1109-1118.)
- Esping-Andersen 1990
G. Esping-Andersen, *The three world of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990.
- Fröling 2016
J.R. Fröling, 'first lady, interview met Anneke Goudsmit', *Democraat*, maart 2016, p.14-15.
- Geertjes & Verhey 2016
G.J.A. Geertjes & L.F.M. Verhey (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* Den Haag: Boom juridisch 2016.
- George 1997
R.P. George 'Public Reason and Political Conflict: Abortion and Homosexual Acts', *The Yale Law Journal*, 1997, 106(8), p.2475-2504.
- George 1999
R.P. George, *Democracy and moral disagreement, reciprocity, slavery, and abortion*, in: S. Mecado (red.), *Deliberative politics, Essays on Democracy and Disagreement*, New York/Oxford: Oxford University Press 1999, p.184-197.
- Van Griensven 1997
P.G.T.W. Van Griensven, *Sociale zaken: spanning tussen het sociaal wenselijke en economisch mogelijke*, in: J.J.M. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 deel IV, Het kabinet-Drees II 1951-1952 In de schaduw van de Koreacrisis*, Nijmegen: SNN 1997, p.159-246.
- Van Griensven 2016
J. van Griensven, *Eendracht, daadkracht en no-nonsense, de formatie van het kabinet-Lubbers I (1982)*, in: C. Van Baalen & A. Van Kessel (red.), *Kabinetformaties, 1977-2012*, Amsterdam: Boom 2016, p.129-159.
- Van Gunsteren 1992
H.R. van Gunsteren, *Eigentijds Burgerschap* (WRR-publicatie), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Sdu uitgeverij Plantijnstraat 1992.
- Hamilton, Madison, Jay 1788/2004
A. Hamilton, J. Madison & J. Jay, *The Federalist*, B.F. Wright (red.), New York: Barnes & Noble Books, 2004 (1^{ste} originele druk 1788).
- Hemerijck & Visser 2004
A.C. Hemerijck & J. Visser, *De opmerkelijke revitalisering van de overlegeconomie*, in: R. van der Veen & W.A. Trommel (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, 2004 (1^{ste} druk 1999), p.115-138.

- Hendriks 2006
F. Hendriks, *Vitale democratie: Theorie van Democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
- Hendriks & Toonen 1998
F. Hendriks & Th. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen: Van Gorcum 1998.
- Hilhorst 1979
H.W.A. Hilhorst, 'Euthanasie in de Nederlandse politiek. Een standpuntenanalyse', *Intermediair* 1979, 44, p.37-44.
- Hilhorst, Leenders & Vendrik, *De Groene Amsterdammer* 8 mei 1996
P. Hilhorst, P. Leenders & K. Vendrik, 'Reconstructie van een fuik' *De Groene Amsterdammer*, 19, 8 mei 1996.
- Hoetink 2016
C. Hoetink, *Conventies vanuit politiek-historisch perspectief: een verkenning*, in: G.J.A. Geertjes & L.F.M. Verhey (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* Den Haag: Boom juridisch 2016, p.15-27.
- Hoetink 2018
C. Hoetink, *Macht der gewoonte, regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*, Nijmegen: Van Tilt 2018.
- Van Holsteyn & Irwin 2003
J.J.M. van Holsteyn & G.A. Irwin, 'Never a dull moment: Pim Fortuyn and the Dutch parliamentary election of 2002', *West European Politics* 2003, 26(2), p.41-66.
- Hoogenboom 1995
M. Hoogenboom, 'Lijphart vs Lijphart', *Acta politica* 1995, 30(3), p.335-349.
- Hoogenboom 1996
M. Hoogenboom, *Een miskende democratie. Een andere visie op verzuiling en politieke samenwerking in Nederland*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden 1996.
- Hoogenboom 2005
M. Hoogenboom, 'De democratische paradox van de RKSP. De 'leer van de uiterste noodzaak' als uiting van de groeiende eensgezindheid tussen katholieken en sociaal-democraten in het interbellum', *BMGN* 2005, 120(4), p.521-545.
- Ten Hooven 2011
M. Ten Hooven, *Een machtspartij met idealen, Een geschiedenis van het CDA, 1980-2010*, in: G.E. Voerman (red.), *De conjunctuur van de macht. Het Christen Democratisch Appèl, 1980-2010*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2011, p.59-108.
- Van der Horst 2007
H. van der Horst, *Onze premiers (1901-2002), hun weg naar de top*, Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep 2007.
- Horwitz 1966
M.J. Horwitz, 'Tocqueville and the Tyranny of the Majority', *The Review of Politics* 1966, 28(3), p.293-307.

- Huyse 1970
L. Huyse, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek, een sociologische studie*, Antwerpen: Standaard wetenschappelijke uitgeverij 1970.
- Irwin & Van Holsteyn 1997
G.A. Irwin & J.H.M. van Holsteyn, 'Where to go from here? Revamping electoral politics in the Netherlands', *West European Politics* 1997, 20(2), p.93-118.
- Jüngen & Tervoort 2011
I.J.D. Jüngen & M.J. Tervoort, *Toegepaste geneesmiddelenkennis*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghem 2011.
- Kappelhof 2004
T. Kappelhof, 'Omdat het historisch gegroeid is', De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952)', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 2004, 1(2), p.71-91.
- Katzenstein 1985
P.J. Katzenstein, *Small States in World Markets, industrial policy in Europe*, Ithaca/London: Cornell University Press 1985.
- Kennedy 1995
J.C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw, Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 1995.
- Kennedy 2002
J. C. Kennedy, *Weloverwogen dood, euthanasie in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2002.
- Kennedy 2014
J.C. Kennedy, 'Het euthanasiedebat in de kerken in historisch perspectief', *Christen Democratische Verkenningen (Biopolitiek: over de beheersing van leven en dood)*, 34(2), 2014, p.124-128.
- Van Kersbergen & Becker 1988
P. van Kersbergen & U. Becker, 'The Netherlands: A Passive Social Democratic Welfare State in a Christian Democratic Ruled Society', *Journal of Social Policy*, 17(4), 1988, p.477-499.
- Van Kersbergen & Vis 2006
K. van Kersbergen & B. Vis, *Staat, Macht en Sociale Politiek: De Opbouw, Groei en Hervorming van de Nederlandse Welvaartsstaat*, in: U. Becker & Ph. van Praag (red.), *Politologie, basisthema's en Nederlandse politiek*, Apeldoorn/Antwerpen: Het Spinhuis 2006, p.296-321.
- Kinneging 2006
A.M.M. Kinneging, *Geografie van goed en kwaad, filosofische essays*, Utrecht: Spectrum 2006.
- Kinneging 2009
A.A.M. Kinneging, *Constitutioneel Patriotisme ter Overbrugging van Tegenstellingen*, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Polarisatie, Bedreigend of verrijkend?*, Amsterdam: B.V. Uitgeverij SWP 2009, p.235-253.

- Koole 1995
R.A. Koole, *Politieke partijen in Nederland*. Utrecht: Uitgeverij Spectrum B.V. 1995.
- Koole & Daalder 2002
R.A. Koole & H. Daalder, 'The consociational democracy model and the Netherlands: Ambivalent allies?', *Acta Politica* 2002, 37 (special issue), p.23-43.
- Kranenburg, *NRC Handelsblad*, 30 september 1991.
M. Kranenburg, 'Congres steunde Wim Kok, maar niet zijn plannen', in: *NRC Handelsblad*, 30 september 1991.
- Kriesi e.a. 2006
H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer, & T. Frey, 'Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared', *European Journal of Political Research* 2006, 45, p.921-956.
- Kriesi 2014
H. Kriesi, *West-Europa: het toenemende belang van de culturele dimensie*, in: M. Bovens, P. Dekker & W. Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 2014, p.59-78.
- Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2002
B. Kromhout, 'Raad van State voorzag WAO-debacle al in 1963', *Historisch Nieuwsblad* 2002, 3.
- Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2006
B. Kromhout, 'Coalities tussen sociaaldemocraten en confessionelen, 'Alleen bij uiterste noodzaak'', *Historisch Nieuwsblad* 2006, 3.
- Koenders 1996
P. Koenders, *Tussen Christelijk Réveil en seksuele revolutie. Bestrijding van zedeloosheid in Nederland, met nadruk op de repressie van homoseksualiteit*, Amsterdam: stichting beheer IISG 1996, p.150-170.
- Koeneman, Lucardie & Noomen 1987
A.A. Koeneman, A.P.M. Lucardie & I.M. Noomen, *Kroniek 1986. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1986*, in: R.A. Koole (red.), *Jaarboek 1986 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen 1987, p.15-61.
- Kuipers 2004
S.L. Kuipers, *Cast In Concrete? The Institutional Dynamics Of Belgian And Dutch Social Policy Reform*, Delft: Eburon Academic Publishers 2004.
- Law 1992
S.A. Law, 'Abortion compromise. Inevitable and impossible', *University of Illinois Law Review* 1992, 4, p.921-941.
- Leegmate 2012
J. Leegmate, *Classifications and definitions: Dutch Developments*, in: S.J. Youngner, & G.K. Kimsma (Eds.), *Physician-Assisted Death in Perspective, Assessing the Dutch Experience*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p.21-33.

- Leenen 1977
H.J.J. Leenen, *Euthanasie in het gezondheidsrecht*, in: P. Muntendam, e.a. *Euthanasie*, Leiden 1977, p.72-146.
- Leenen 1988
H.J.J. Leenen, 'Euthanasie en wetgeving', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 1988, 132(37), p.1702-1705.
- Lehmruch 1982
G. Lehmruch, *Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective*, in: G. Lembruch & P.C. Schmitter (red.), *Patterns of corporatist policy-making*, Beverly Hills/London: Sage Publications 1982, p.1-27.
- De Liagre Böhl 2004
H. de Liagre Böhl, *Consensus en polarisatie, spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990*, in: R. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy & H. te Velde (red.), *Land van kleine gebaren, een politieke geschiedenis 1780-1990*, Nijmegen/Amsterdam: Uitgeverij SUN 2004 (4^{de} druk), p.263-342.
- Lijphart 1968
A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: J.H. De Bussy 1968 (1e druk) (A. Lijphart, *The Politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press 1968.).
- Lijphart 1969
A. Lijphart, 'Consociational Democracy', *World Politics* 1969, 21(2), p.207-225.
- Lijphart 1976
A. Lijphart, 'Repliek (Op M. Fennema)', *Acta Politica* 1976, 11(1), p.78-84.
- Lijphart 1977
A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press 1977 (paperback 1980).
- Lijphart 1981
A. Lijphart, 'Consociational Theory: Problems and Prospects', *Comparative Politics* 13(3) 1981, p.355-360.
- Lijphart 1984
A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press 1984.
- Lijphart 1989
A.Lijphart, 'From the Politics of Accommodation to Adversarial Politics in the Netherlands: A Reassessment', *West European Politics* 1989, 12(1), p.139-153.
- Lijphart 1968/2007
A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: Atheneum Boekhandel Canon 2007 (heruitgave van de 9^{de} herziene druk uit 1992 met een voorwoord van M. Sommer).
- Lijphart 2008
A. Lijphart, *Thinking about Democracy, power sharing and majority rule in theory and practice*, London: Routledge 2008.

- Lijphart 2012
A. Lijphart, *Patterns of democracy: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press 2012. (2^{de} volledige bijgewerkte uitgave, 1^e uitgave 1999)
- Lindner 2003
J.J. Lindner, *Het tweede Kabinet-Den Uyl, Linkse idealen en mislukkingen 1966-1994*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2003.
- Lipset & Rokkan 1967
S.M. Lipset & S. Rokkan, *Cleavages structure, party systems, and voter alignments: an introduction. Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press 1967, p.1-64.
- Lucardie, Nieboer & Noomen 1991
P. Lucardie, M. Nieboer en I. Noomen, *Kroniek 1991, Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1991*, in: G.Voerman (red.), *Jaarboek 1991 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen: 1991, p.14-61.
- Lucardi, Noomen & Voerman 1993
P. Lucardie, I. Noomen & G. Voerman, *Kroniek 1992, Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1992*, in: G.Voerman (red.), *Jaarboek 1992 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen: 1993, p.13-52.
- Lustick 1997
I. Lustick, 'Lijphart, Lakatos, and Consociationalism: Almond and Lijphart: Competing Research Programs in an Early-Lakatosian Mode', *World Politics* 1997, 50(1), p.88-117.
- Maas 1982
P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973*, 's Gravenhage: Staatsuitgeverij 1982.
- Mair 1994
P. Mair, 'The Correlates of Consensus Democracy and the Puzzle of Dutch Politics', *West European Politics* 1994, 17(4), p.97-123.
- March & Olsen 2008
J.G. March & J.P. Olsen, *Elaborating the "New Institutionalism"*, In: S.A. Binder, R.A.W. Rhodes, A. Rockman (red.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford Handbooks Online 2008, p.3-20.
- May 2005
S.C. May, 'Principled compromise and the abortion controversy', *Philosophy & Public Affairs* 2005, 33(4), p.313-348.
- Medisch Contact 3 januari 1969,
Hoofdbestuur KNMG, *Het abortusvraagstuk*, in: Medisch Contact (1), 3 januari 1969.
- Mellink 2011
B. Mellink, 'Tweedracht maakt macht, de doorbraak en de ontluikende polarisatiestrategie (1946-1966)', *BMGN Low Countries Historical Review* 2011, 126(2), p.30-53.

- Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008
J. van Merriënboer, P. Bootsma & P. van Griensven, *Van Agt Biografie, tour de force*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2008.
- Van Merriënboer 2016
J. van Merriënboer, *De prolongatie van premier Lubbers, de formatie van het kabinet-Lubbers II (1986)*, in: C. Van Baalen & A. Van Kessel (red.) *Kabinetformaties, 1977-2012*. Amsterdam: Boom 2016, p.161-189.
- Van Merriënboer 2016
J. van Merriënboer, *De moeder van alle formaties, de kabinetformatie van 1977*, in: C. Van Baalen & A. Van Kessel (red.) *Kabinetformaties, 1977-2012*, Amsterdam: Boom 2016, p.11-80.
- Van Mierlo 1986
J.G.A. van Mierlo, 'Depillarisation and the decline of consociationalism in the Netherlands, 1970-1985', *West European Politics* 1986, 9(1), p.97-119.
- Ten Napel 1999
H.M.Th.D. ten Napel, *The Netherlands; Resilience Amidst Change*, in: D. Broughton en M. Donovan (red.) *Changing Party Systems in Western Europe*, London: Pinter 1999, p.163-182.
- Oud 1968
P.J. Oud, *Het jongste verleden, parlementaire geschiedenis van Nederland (zes delen 1918-1940)*, Assen: Van Gorcum & Comp. n.v. 1968 (2^{de} druk).
- Outshoorn 1986
J. Outshoorn, *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984* (Diss. Vrije Universiteit Amsterdam), 's-Gravenhage: VUGA 1986.
- Prak & Luiten van Zanden 2013
M. Prak & J. Luiten van Zanden, *Nederland en het poldermodel, sociaal-economische geschiedenis, 1000-2000*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2013.
- Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2007
H. Pellikaan, S.L. de Lange & T. van der Meer, 'Fortuyn's Legacy: Party System Change in the Netherlands', *Comparative European Politics* 2007, 5(3), p.282-302.
- Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2016
H. Pellikaan, S.L. de Lange & T. van der Meer, 'The centre cannot hold. Coalition politics and party system change in the Netherlands 2002-2012' *Government and Opposition* 2016, p.1-25.
- Pennings & Keman 2008
P.J.M. Pennings en, J.E. Keman, 'The changing landscape of Dutch politics since the 1970s: A comparative exploration', *Acta Politica* 2008, 43(2-3), p.154-179.
- Peters 2015
K. Peters, *Een doodgewoon kabinet, acht jaar paars 1994-2002*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2015.
- Pleij 2005
H. Pleij, *Erasmus en het poldermodel*, Amsterdam: Bert Bakker 2005.

- Van Praag 2006
Ph. van Praag, *Hoe uniek is de Nederlandse consensusdemocratie?* In: U, Becker, Ph. van Praag (red.) *Politologie: basisthema's en Nederlandse politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis 2006, p.267-295.
- PSP 1977
PSP, *Aktieprogramma PSP1977-1981, voor een werkelijk socialistische politiek*, 1977.
- PvdA 1977
PvdA, *Voorwaarts... Verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid voor de Tweede Kamerverkiezingen*, Amsterdam: De Trommel B.V. 1977.
- Ramakers 1998
J.J.M. Ramakers, *Regelen of gedogen? De Zondagswet van 1953 en de Wijziging van de begrafeniswaet van 1955*, in: *Politieke opstellen*, 18, Nijmegen: Centrum voor parlementaire geschiedenis 1998, p.33-51.
- Ramakers 2016,
J. Ramakers, *Een kabinet dat er nooit had mogen komen, de formatie van het kabinet-Van Agt II (1981)* in: C. Van Baalen & A. Van Kessel (red.) *Kabinetsformaties, 1977-2012*. Amsterdam: Boom 2016, p.81-114.
- Rommelse 2011
A. Rommelse, *Een geschiedenis van het arbeidsongeschiktheidsbeleid in Nederland, Onderzoeksmemorandum hervoring sociale zekerheid*. Leiden: Stichting instituut GAK 2011.
- Rehwinkel & Nekkers 1994
P. Rehwinkel & J. Nekkers, *Regerenderwijs, de PvdA in het Kabinet-Lubbers/Kok*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1994.
- Righart 1995/2006
H. Righart, *De eindeloze jaren zestig, Geschiedenis van een generatieconflict*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006. (Heruitgave 1^e druk 1995, met voorwoord van N. Pas)
- Roethof 1982
H. Roethof, *De abortuskwestie en meer dan dat*, Den Haag: Uitgeverij Stimezo Nederland 1982.
- Rosanvallon 2012
P. Rosanvallon, *Democratie en tegendemocratie*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2012.
- De Rooy 2014a
P. de Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart, de politieke cultuur van modern Nederland*. Amsterdam: Wereldbibliotheek 2014 (3^{de} druk).
- De Rooy 2014b
P. de Rooy, *Republiek van Rivaliteiten. Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2014 (5^{de} herziene druk).
- De Rooy & Te Velde 2005
P. de Rooy & H. te Velde, *Met Kok, over veranderend Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Wereldbibliotheek 2005.

- Van Royen, *NRC Handelsblad* 17 september 1991
M. van Royen, 'De WAO: een vat vol verborgen werkloosheid', *NRC Handelsblad* 17 september 1991.
- Van Schendelen 1984
M.P.C.M. van Schendelen, 'Consociational democracy: the views of Arend Lijphart and collected criticisms', *Political Science Reviewer* 1984, 15(1), p.143-183.
- Van Schendelen 1987
M.P.C.M. van Schendelen, 'Politics and political science in the Netherlands', *Political Science & Politics* 1987, 20(3), p.790-800.
- Schroten e.a. 1979
E. Schroten, e.a., *Euthanasie: rapport van een commissie van de wetenschappelijke instituten van de KVP, ARP en CHU*, Den Haag: Wetenschappelijke Instituten voor het CDA 1979.
- Scholten 1980
I. Scholten, *Does Consociationalism Exist? A Critique of the Dutch Experience*, in: R. Rose (red.), *Electoral Participation*, London: Sage 1980, p.329-355.
- Schuyt 1991
C.J.M. Schuyt, *Het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden: Stenfert Kroese Uitgevers 1991.
- Schuyt & Taverne 2000
C.J.M. Schuyt & E. Taverne, *1950. Welvaart in zwart-wit*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.
- Steiner 1970
J. Steiner, *Gewaltlose politik und kulturelle vielfalt: hypothesen entwickelt am beispiel der Schweiz*, Bern/Stuttgart: Verlag Paul Haupt. 1970.
- Steiner 1971
J. Steiner, 'The principles of majority and proportionality', in: *British Journal of Political Science* 1971, 1(1), p.63-70.
- Steiner 1981
J. Steiner, 'The consociational theory and beyond', *Comparative Politics* 1981, 13(3), p.339-354.
- Steiniger 1975
R. Steiniger, *Polarisierung und Integration. Eine vergleichende Untersuchung der strukturellen Versauerung der Gesellschaft in den Niederlanden und in Osterreich*. Meisenheim am Glan: Verlag Anton Hain 1975.
- Tak 1999
P.J.P. Tak, 'Induced abortion in the Netherlands', *Tilburg Foreign Law Review* 1999, 7, p.363-392.

- The 2009
A.M. The, *Verlossers naast God, dokters en euthanasie in Nederland: een cultuurhistorisch onderzoek naar de veranderingen in het denken van de dokter over leven en dood in Nederland in de tweede helft van de twintigste eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Thoeris 2009.
- Thelen 1999
K. Thelen, 'Historical institutionalism in comparative politics', *Annual Review of Political Science* 1999, 2, p.369-404.
- Van Thijn 1967
E. Van Thijn, *Van partijen naar stembusaccorden*, in: E.C.M. Jurgens, e.a. (red.), *Partijvernieuwing?*, Amsterdam: Arbeiderspers 1967, p.54-73.
- Van Thijn 1978
E. van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar, 25 mei - 11 november 1977*, Amsterdam: Van Genneep 1978.
- Thoenes 1971
P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese 1971 (2^{de} druk).
- Thomassen 1991
J.J.A. Thomassen, *Democratie, problemen en spanningsvelden*, in: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1991, p.15-33.
- Thomassen 1992
J.J.A. Thomassen, *Democratie en Democratisering*, in: J.W. van Deth & J.C.P.M. Vis (red.), *Burger & Politiek*, Leiden: Stenfert Kroese, 1992, p.47-64.
- Thomassen 2000
J.J.A. Thomassen, *Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland*, in: J.J.A. Thomassen, K. Aarts & H. Van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: SDU 2000, p.203-217.
- Trappenburg 2001
M. Trappenburg, *Paarse ethiek*, in: B. Tromp e.a. (red.) *Zeven jaar paars, Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers 2001, p.53-78.
- Trappenburg & Oversloot 2012
M. Trappenburg & H. Oversloot, *The Dutch Social Fabric, Health Care, Trust, and Solidarity*, in: S.J. Youngner, & G.K. Kimsma (red.), *Physician-Assisted Death in Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p.99-119.
- Treffers 2006
P.E. Treffers, 'Abortus provocatus in Nederland in de 20e eeuw: van stilzwijgen naar revolutionaire verandering', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 11 maart 2006, 150(10), p.567-573.

- Van Wijnen 2000
P. van Wijnen, *Ideologische oriëntaties en stemgedrag*, in: J.J.A. Thomassen, C.W.A.M. Aarts & H. v.d. Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland: Kiezers en de smalle marges van de politiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2000, p.139-152.
- Van der Veen 2004
R. van der Veen, *De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, in: W. Trommel & R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004 (1^{ste} druk 1999), p.23-47.
- Te Velde 2004
H. te Velde, *Van Grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting 1848-1917*, in: R. A. M. Aerts, H. te Velde, & P. de Rooy (red.), *Land van kleine gebaren*, Nijmegen/Amsterdam: Uitgeverij SUN 2004 (4^{de} druk), p. 99-176.
- Te Velde 2016
H. te Velde, *Culturele conventies in de parlementaire politiek*, in: G.J.A. Geertjes & L.F.M. Verhey (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* Den Haag: Boom juridisch 2016, p.29-40.
- Verhey 2014
L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie, een blinde vlek in ons staatsrecht* (Oratie Universiteit Leiden), Uitgeverij Kluwer BV 2014.
- Visser & Hemerijck 1998
J. Visser & A.C. Hemerijck, *Het Nederlands mirakel. Beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.
- Wertheimer 1999
A. Wertheimer, *Internal disagreements, deliberation and abortion*, in: S. Mecado (red.), *Deliberative politics, Essays on Democracy and Disagreement*, New York/Oxford: Oxford University Press 1999, p.170-183.
- Weyers 2004
H.A.M. Weyers, *Euthanasie: Het proces van rechtsverandering*, Amsterdam: University of Amsterdam 2004 (dissertatie Rijksuniversiteit Groningen 2002).
- Weyers 2012
H.A.M. Weyers, *The Legalization of Euthanasia in the Netherlands: Revolutionary Normality*, in: S.J. Youngner, & G.K. Kimsma (red.), *Physician-Assisted Death in Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 34-68.
- Wielenga 2010
J.W.F. Wielenaga, *Nederland in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2010 (2^{de} herziene druk).
- Woldendorp 2005
J.J. Woldendorp, *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-corporatism 1965-2000*, Amsterdam: Thela thesis 2005.

- Wolfson 1992
D.J. Wolfson, *Niemand aan de kant, om de toekomst van de verzorgingsstaat (rapport van de commissie Wolfson en commissie verzorgingsstaat)*, Amsterdam: PvdA 1992.
- Woltjer 1992
J.J. Woltjer, *Recent verleden, de geschiedenis van Nederland in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 1992.
- WRR 1980
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *WRR-rapport nr.18, Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1980.
- Van der Zwaard 2013
W. van der Zwaard, *Van rechtsgrond tot grondrecht, Sociale wetgeving en het dilemma van particulariteit (1840-1960)*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) 2013.

ENGLISH SUMMARY

Consensus politics in the Netherlands

*A study of the political decision-making culture
in the second half of the twentieth century*

This thesis focuses on the political decision-making culture of the Netherlands in the second half of the twentieth century. The dominant view of Dutch politics has been strongly influenced by Lijphart's 1968 book *Politics of Accommodation*. In this study, he sketched a divided country in which the political elites worked together to resolve political conflicts, and to keep the social peace. According to Lijphart, this consensual style of politics was dominant from the Great Pacification of 1917, when the universal suffrage issue and the school struggle about financial position of religious schools were resolved, and lasted until 1967 when this so-called politics of accommodation seemed to come to an end. Since then, the extent to which the political culture may have changed at elite level is being debated. This study aims to contribute to this debate by studying the political decision-making process about some of the major political issues. In the scientific literature, three images arise about the development of the Dutch political culture after 1967:

1. The first image shows periods of consensus and majority politics succeeding each other. The politics of accommodation was at its peak in the 1950s and ended around 1967, after which a decade of polarized relations in politics and society began. A restoration of consensus-style politics started again around 1980 and lasted until 2002, after which another period of polarization and political struggle followed.
2. A second image highlights the continuity of the consensus-style elite behaviour. The Netherlands has always been a country of minorities and this simple fact led to a political culture of cooperation between different groups. Two mechanisms emerge in the scientific literature. The first mechanism emphasizes a deep-seated consensus culture dating back to the time of the Republic and its political, religious and geographical pluralism. A second mechanism highlights the political balance of power within the Dutch party system in which no political party has ever had a majority. This is partly the result of the extreme proportionality of the Dutch electoral system and the way it fragments political power among several political parties. From this fragmentation of power arises the inevitability of cooperation, and a necessity to make compromises.
3. A third and alternative image for the two images above, which has been put forward in this study, is the possibility that in a certain period of time, there will be both continuity and change in the political culture. Consensus politics could be dominant on certain issues, while at the same time a majoritarian style of politics can be seen on other issues. This expectation is based on the assumption that the degree of consensus politics might depend on the kind of political issues on the political agenda. The underlying argument is that the rules of consensus politics would be less easily applicable to particularly fundamental and dichotomous issues. The problem with such issues is that, due to the lack

of an alternative position between opposite positions, the outcome will have clear winners and losers. In the political science literature, some discussion exists about the idea that it would be very difficult, if not impossible, to make compromises on particularly religious and ethical issues, such as abortion and euthanasia. This case rests on the assumption that the more dichotomous character of these issues complicates making compromises, while parties could move more easily to the centre on socio-economic issues.

The above reflections led to the following central question of this study:

- *To what extent was the political elite's behaviour consensual of character during the decision-making process on some of the major political issues in the Netherlands in the period from 1945 to 2002, and how should continuities and changes be understood?*

This question was answered by analysing the political debates on some of the most salient political issues in the second half of the twentieth century. The cases were selected based on both the time period and the types of subject that are related to the political cleavages that were dominant in period under study, i.e. the socio-economic and the ethico-religious cleavages. Three periods could be distinguished from the literature: from 1945 to 1967, from 1967 to 1982, and from 1982 to 2002. The following political issues were selected on this basis:

- Socio-economic issues: *Social Security Organization Act (OSV) (1949–1952)*; *Occupational Disability Insurance Act (WAO) (1963–1966)*, *General Occupational Disability Act (AAW) (1973–1976)*, *Social Security Reform Package (Stelselherziening) (1982–1986)*, *Reduction in Occupational Disability Schemes Act (Wet TBA) (1991–1993)*
- Ethico-religious issues: *Cremation (1949–1955)*, *Abortion (1965–1982)*, *Euthanasia (1979–2002)*.

The character of the political culture in the Netherlands has been analysed by studying the rules of the political game applied in the parliamentary debates about these issues. These rules deal with the relations between political elites and their attitude towards the decision-making process, particularly on controversial issues. These rules are informal rules of conduct that determine the character of the political culture. Two sets of rules were distinguished for the analysis. These sets of political rules of the political game are opposed to each other and correspond to the dichotomy between consensus and majoritarian democracy:

- Consensus rules: pragmatic tolerance, business-like politics, depoliticization, proportionality, government's right to govern, top consultations, secrecy.
- Majority rules: policy-preference maximization, polarization, politicization, disproportionality, parliamentary activism, grassroots consultation, transparency.

These rules of the political game were used to assess the extent to which political elites resolved the issues by following consensual or majoritarian rules.

This study consists of four parts and sixteen chapters. Part I is about theory and research design. In **chapter 2**, a further explanation of Lijphart's politics of accommodation is described, and the three images from literature on elite behaviour after 1967 are further discussed. **Chapter 3** discusses the methodological aspects of this study, with attention for the selection of political issues and the way in which elite behaviour can be analysed in relation to these issues on the basis of the rules of politics. The empirical chapters cover two parts in this study. Part II (chapters 4 to 10) focuses on the political debates about some of the major socio-economic issues. Furthermore, part III (chapters 11 to 14) focuses on the political debates about some of the major ethico-religious issues. Part IV contains the final consideration of this study. In **chapter 15**, a further characterization and comparison of the selected political debates has been given. Finally, in **chapter 16** the main findings of this study in relation to the three images from the literature on Dutch politics after 1967 are discussed, and the main question of this thesis is answered by a further characterization and interpretation of the degree of consensus politics.

In this summary the main points of these parts and chapters are subsequently discussed in the following pages.

SOCIO-ECONOMIC DEBATES

The socio-economic debates about social security could be divided into three major episodes. The first episode (chapter 4 and 5) is about the structure and character of the social security. The second episode (chapter 6, 7 and 8) is about the extension of the social welfare program, and finally the third episode (chapters 8, 9 and 10) is about the reform of the social security.

The organisation of the social security

In the years after the economic crisis of the 1930s and the horrors of World War II (1940–1945), a departure from a strongly *laissez-faire* politics of state-absenteeism was followed by politics which encompass a more active role of the state, particularly in the economy and towards social life in general. An economic model combining a free market capitalist economic system alongside an extensive social welfare system was gradually established in the three decades after 1945. The prologue in **chapter 4** discusses this development towards a Keynesian policy consensus.

One of the first building blocks of this modern social welfare system is discussed in **chapter 5**: the *Social Security Organization Act* (OSV) of 1952. This act provided the system's basic organisational framework in which the welfare state could be established.

The creation of this framework was an important issue, because the decisions made during this debate would deeply affect the character of the welfare state. Two main positions could be recognized. Christian democrats and conservative liberals tended towards a system based on the contract relation between the employee and employer and a private implementation structure governed by the employee's and employer's organisations (the social partners), while the social democrats preferred a system based on the principle of solidarity with a national insurance and an implementation structure with a more central role for the state. It is important to realize that the political struggle about the OSV was therefore no longer about whether the social security programs should be expanded, but rather about how that should be done.

The parliamentary majority of Christian democrats and conservative liberals aimed strongly at reducing the role of the state in the proposed legislative bill, and instead, increasing the role of the social partners. Ultimately, they won the debate over the social democrats, but they were only partially victorious. In the bill, amended heavily by parliament, almost all social insurances would become 'privatised'. However, the social democratic ministers depoliticized the issue, and prevented a cabinet crisis by postponing a decision on one of the most politically sensitive aspects of the bill, namely the administration for the old age pension (AOW) which was to be introduced. The social democrats strongly preferred a public administration instead of a private administration, because this element of the public administration was strongly connected to the possibility of the introduction of a state pension. In the end, the parliamentary majority of Christian democrats and conservative liberals got their way and the social democrats voted against the OSV, though, surprisingly, this did not lead to a cabinet crisis. Ultimately, a grand compromise was formed when the new Old-Age Pension Act (AOW, 1956) got a public administration and, as a consequence of this, the Netherlands got a mixed social security system with public and private insurances.

The debate over the *Social Security Organization Act* (OSV) in 1952 could be seen as majoritarian at first sight, but when taking a closer look from the perspective of the 'grand compromise' the debate on the organisation of the social welfare state does have some characteristics of consensual politics.

Extension of the social security system

In the decades after the institutional framework of the social welfare system was established, which happened in the early 1950s, many new social laws were introduced until the mid-1970s. The Dutch social security system emerging from this process is a product of all major political parties and carries characteristics from both conservative-corporatist and social-democratic welfare states. The debate

about the extension of the social security system is discussed in chapters 6, 7 and 8, and analyses two major new disability insurances.

The political debate about the *Occupational Disability Insurance Act* (WAO) is discussed in **chapter 6**. This new and progressive insurance was introduced in 1966, and it was supposed to be “the jewel in the crown” of modern Dutch social security.

The debate on the disability act could be characterized as a highly depoliticized decision-making process with an almost complete dissolvment of all political tensions. This substantive agreement was partly the result of the “business-like attitude” of the political elites. They approached this bill in particular, and the development of social security in general, as very important issues. Both the ministers and the members of parliament avoided any potential points of conflict. The created consensus was further strengthened by the fact that leading politicians, especially from the three Christian-Democratic parties and, to a lesser extent, from the social democratic PvdA, gave the subject an extra “ideological charge” by presenting the law as a very important aspect of the modernisation of the country. This is somewhat in contrast with Lijphart’s explanation of the rule of business-like politics where an ideological approach carries the risk of paralyzing the decision-making process.

This compelling belief in progress combined with a principled and serious approach to the subject led to a strong parliamentary conformism that became evident in the way in which critical discussions from the professional field and divergent views from the past were put aside with a certain disdain. Ultimately, both chambers discussed the WAO and almost unanimously adopted it in 1965 and 1966. As a result, the Netherlands got a relatively progressive and ambitious disability insurance, with high benefits and flexible admission requirements.

However, two groups were not yet covered by the WAO: the majority of self-employed entrepreneurs and small-business owners and those people who got a disability early in life. All parties in parliament saw this as a major social problem. The *General Disability Insurance Act* (AAW), which is discussed in **chapter 7**, would be an addition to the WAO, and had to provide a social minimum in the social security system for all citizens who were disabled. The AAW completed the modern social welfare state, and it would be the last major social insurance that was introduced.

In 1975, the Dutch parliament debated the bill in the context of an economic downturn and a growing demand for unemployment and disability benefits. In both chambers, however, the law could count on a broad political support. Even the critical conservative liberals voted in favor of the extension of the disability insurances, and only the small orthodox Calvinist parties voted against the bill. This did not mean that there were no points of conflict, but the general “business-like” attitude was that

such points should not stand in the way of the AAW's adoption. Potential points of conflict, such as the issue of the organization of social security or the position of women in the social security system, were depoliticized by the political elites.

Despite this consensus, the parliamentary discussion about the AAW can be seen as a turning point in the political history of the social security. It was the moment that the potentially explosive issue of the affordability of social security was briefly discussed in parliament. It did not become a central issue, partly due to the avoidance of the issue for the risk of polarization. The adoption of the AAW was simply more important than starting a big debate about the affordability of social security. However, the economic sustainability of the Dutch welfare state would become one of the most salient issues in the 1980s and 1990s. Until this moment, the general attitude of the political elites was to avoid any serious discussion and to directly depoliticize potential disputes that could jeopardize the higher objective of developing a modern social security system.

Social security reform

The introduction of the AAW marked a change in the political debate on the Dutch social security. The period of gradual expansion of the social security system came to an end. The intermezzo in **chapter 8** discusses the economic stagnation in the mid-1970s and the shift in economic policy. Policy initiatives from that moment on were almost all directed at reducing the budget deficit and government spending. **Chapter 9** discusses the first round of social security reforms aimed at reducing the costs of social security and controlling the inflow into social insurances.

In 1982, a centre-right coalition government of Christian democrats (CDA) and conservative liberals (VVD) was formed. The main policy objective of this first Lubbers cabinet (1982–1986) was to strengthen the economy, to reduce the high unemployment rate and to make the Dutch economy competitive again. Several policies were proposed as 'pills' to cure the so called 'Dutch disease'. These propositions included wage moderation, the reduction of the government's budget deficit, and the improvement of the financial position of the private sector. A key aspect of these plans was the reform of the social security system. The cabinet came with a reform package that was primarily meant to reduce the level and the duration of benefits, and to tighten eligibility criteria, especially of the unemployment and disability insurances. This package was a core element of the first Lubbers cabinet's reform policy, and it had to contribute to keeping social security affordable and to reducing the tax burden and social contributions for both citizens and businesses.

Parliament debated about the reform package in 1985 and 1986. The largest opposition party, the social democratic PvdA, was strongly opposed to reform plans. They were convinced that an active labor market policy and Keynesian-style government

investments were the central means to solve the socio-economic problems, while CDA and VVD primarily sought to resolve the issues by reducing the social contributions, taxes and benefits of the recipients. Eventually, the reform package only got the support of the coalition parties. Both the left-wing opposition and the small conservative Calvinist parties voted for opposite reasons against the reforms. The decision-making process was, without a doubt, majoritarian in nature. The coalition parties had a large parliamentary majority in favor of their reform plans and this combined with a strong sense of urgency to finally reform the social security system contributed strongly to this majoritarian process. According to the coalition parties, the economic crisis made reforms simply inevitable. Therefore, fixing the problems became more important than broadening the political support for the reforms.

Disability insurance act reform

The reform package and the preceding cuts on wages and benefits kept the social security system affordable in the short term. However, it was not the structural reform that curbed the influx into the system. Extra reforms were deemed necessary in the late 1980s to get grip on particularly the disability insurances.

Chapter 10 deals with the debate on the occupational disability insurance reforms in the early 1990s aimed at reducing the number of beneficiaries. During the formation of the third Lubbers cabinet (1989–1994) of CDA and PvdA, they set themselves the goal that the number of beneficiaries should not increase. This so called “stabilization objective” was agreed upon, but other than some minor interventions at the level of prevention of disability and the financial involvement of employers, concrete measures were avoided. However, the number of people with disabilities allowances continued to rise during the governments’ term of office and additional measures were considered necessary. These extra reform plans would be included in the Reduction in *Occupational Disability Schemes Act* (Wet TBA), and would touch on the vested interest of a large group of beneficiaries.

The parties were deeply divided on this subject, and particularly on whether the amount and duration of allowances should also be affected as a result of new health checks of current beneficiaries. The social democrats were only in favor of some extra measures aimed at reducing the inflow, while the Christian democrats in parliament wanted to intervene on the level and duration of disability benefits, in line with the cabinet’s perspective. However, such reforms would be a particularly explosive issue for the social democrats.

A political struggle erupted between the coalition parties, and within the PvdA, an uproar among its members followed. However, the social democratic party leadership in the cabinet eventually defied the party base, and focused on making a compromise deal on the reforms.

A long and bumpy decision-making process about the bill followed, and eventually, parliament debated about an adjusted compromise bill in January 1993. This long and arduous process was about the balancing between conflicting interests within the given framework of the “stabilization objective”. This was a joint effort by the coalition leaders to find a substantive compromise. This consensual process threatened to get stuck because politicians of both coalition parties took a more majoritarian stance. The tone among the leading politicians hardened, and they would highly polarize the issue. Ultimately, the cabinet leadership, and in particular the political leaders of the CDA and PvdA, i.e. Lubbers and Kok respectively, had to force a compromise by linking their positions to the cabinet’s survival, and thereby enforcing the political rule of the government’s right to govern.

ETHICO-RELIGIOUS DEBATES

The prologue in **chapter 11** discusses the background of the political debates on the studied ethico-religious debates. It highlights a noticeable consensus on ethical issues during the period of the politics of accommodation from 1917 to 1967. This was especially prevalent when a prudent elite cooperation was, according to Lijphart, at its peak in the two decades after 1945. This consensus can partially be explained by the success of the politics of accommodation, but perhaps it is better understood as a result of a fundamental consensus in politics and society on all kinds of ethical issues such as abortion and euthanasia. This consensus is reflected in the undisputable position of the relative lenient morality laws of 1911 about prostitution, homosexuality and abortion until the mid-1960s.

The views on these kinds of issues would only really start shifting from the mid-1960s, and subsequently, the demand for legislative change of the morality laws became louder. This would lead to important legislative changes in several areas, such as the legalization of abortion (chapter 13) and the legalization of active euthanasia (chapter 14). The debates about this took place after the mid-sixties. For the preceding period, the debate on the legalization of cremation (chapter 12) has been studied.

The big difference between these periods is that the power relations were clearly distinctive. Before 1967, the parliament had a conservative and mainly confessional majority on ethico-religious issues, while after 1967 there was a predominantly secular and progressive majority. The decision-making process about the legalization of cremation, abortion and euthanasia furthermore mostly took place within ideologically deeply divided coalitions of Christian Democrats on the one side and conservative liberals and/or social democrats on the other side.

Cremation law

The cremation law, that was proposed in the early 1950s, is discussed in **chapter 12**. It had to end the unsatisfactory and decades long state of non-enforcement of the anti-cremation regulation in force. In doing so, the government wanted to consider the fact that large groups of the population had serious objections to corpse burning, but at the same time the government had tolerated cremation for a long time. In practice, “corpse burning” had therefore taken on such a large scale that, according to the government, a prohibition “would go beyond the limits of reasonableness”. In the explanatory memorandum of the bill, the government wrote that a “mode” had to be found to allow corpse burning within certain limits. This was a compromise within the government coalition. The three Christian democratic parties (KVP, CHU, ARP) in the coalition were reluctant in legalizing, such a pagan practice, while their social democratic (PvdA) coalition partner was more inclined to equate cremation with the traditional funeral practice. The biggest opposition party, the conservative liberals, were strongly opposed to this compromise, and wanted a complete equation of cremation with the burial of corpses.

In 1955, the Dutch parliament discussed the bill. A particularly fundamental discussion ensued about the extent to which the government was allowed to favor certain moral customs over others, and whether the restrictions imposed on cremation violated fundamental human rights. A fierce debate followed about the desirability of the compromise the bill represented and about whether the coalition parties had found an appropriate “modus vivendi” for dealing with ethical differences, especially between the PvdA and the opposition of conservative liberals (VVD) and communists (CPN).

This compromise only became possible because the coalition parties followed the rules of consensus politics during the decision-making process, such as the business-like and non-ideological approach. Also helpful was the work of the broadly composed committee, which already laid down the foundation for the compromise bill in the pre-parliamentary phase that was also supported by both the proponents and the opponents of cremation. This contributed to the consensual outcome of the debate. It was especially important for the social democrats, because in the debate they were able to fall back on the work of the committee. Eventually, only the coalition parties supported the bill in both chambers, and an unusual alliance of orthodox Calvinists, communist and conservative liberals voted against the bill.

Abortion laws

As discussed in chapter 11, the morality laws of 1911 had strict restrictions on abortion, and these were not seriously disputed until the cultural revolution of the 1960s when abortion especially became a central political issue for the feminist

movement. The abortion debate in the Netherlands would come to an end with the adoption of a 'liberal' law in the early 1980s. The political struggle on abortion is discussed in **chapter 13**. This struggle was essentially between those who endorsed a more traditional morality, which was primarily based on Christian morality, and those who embraced a liberal ethic of freedom, individual choice and self-determination. First, the latter group prevailed in society, especially under doctors and lawyers, and as a result the old abortion legislation of 1911 quickly lost its power and a free and barely regulated abortion practice was the result. The political struggle that emerged hereafter was about the adjustment of the existing abortion legislation in a progressive or conservative direction in order to at least regulate the new liberal practice.

The political decision-making process about abortion had moments where consensus or majoritarian politics were dominant. Three phases can be distinguished.

In the first phase, the political elites tried to follow the rules of consensus politics. Initially, they depoliticized the issue by reformulating it as primarily an issue for doctors and lawyers. Later on, they composed and installed an ideologically broad state advisory commission. However, this process of consensus-building ended when in the early 1970s social democratic members of parliament came with a private member bill to create a breakthrough and to decisively shift the outcome of the debate towards their position.

This activism marked the second phase of a battle about the rules of the game. This debate was about whether the issue should be settled with a compromise at cabinet level – following the rule of the government's right to govern – or whether it should be left to the free power play of the majority formation in parliament. Eventually, this last option was chosen during the formation of the Den Uyl cabinet (1973–1977) after the general elections in 1972. The parties involved in the formation process concluded to leave the abortion issue open for the parliament. Eventually, two private member bills were introduced in parliament: one combined bill from social democrats (PvdA) and conservative liberals (VVD) in favor of liberalizing the abortions laws, and a Christian democratic bill (KVP, ARP) that was set up to restrict and regulate the liberalized abortion practice. Both bills were discussed in parliament in 1975. The PvdA/VVD-bill was adopted by the House of Representatives after a long and calm debate, but the bill got voted down by the Senate, mainly because a majority of the conservative liberal senators voted against this bill.

With the rejection of the initiative bill by the Senate, a third phase began, in which the leading politicians attempted to settle the issue in a more consensual way. During the formation of a new cabinet after the general elections in 1977, the parties made some arrangements about the procedure on how to settle the abortion issue

by a compromise at cabinet level. A substantive agreement was found during the cabinet's term of office. In 1982, the parliament debated and adopted a CDA/VVD-bill that liberalized the abortion laws.

After all, this compromise was only possible after the Christian democrats had accepted the women's right to self-determination. Only then it became possible to negotiate on a few sub-aspects of the bill, such as the five days rule for women to think their choice through. The abortion issue was thus settled in a more majoritarian way. The parties had simply not been able to find a real middle ground between the woman's right to self-determination on the one side and the protection of unborn life on the other. The Christian Democrats had essentially lost the battle over the abortion issue.

Euthanasia laws

Chapter 14 highlights the issue about euthanasia. When the House of Representatives firstly spoke in the 1970s about this issue, they spoke very reluctantly while the debate and controversy around the issue of abortion was still in full swing.

When looking at the political debate about euthanasia there are three different phases to be distinguished in which certain rules were dominant, just as it was the case with the abortion issue. After a first phase in which the consensus rules were followed, a second phase began with the proposal of a private member bill which initiated a political struggle over the rules of the game. A more consensual politics was ultimately enforced by the government and a third phase followed in which the political debate was dominated again by consensus rules.

The first phase of the debate on euthanasia from the 1970s to the early 1980s was consensual in nature. The attitude of the political elites was characterized by a business-like and pragmatic approach to the issue, and by a great deal of reluctance to not unnecessarily politicize this sensitive and complex issue. The elites also tried to build some consensus between the parties by installing a broadly composed state advisory commission.

The first sign that this consensual decision-making was slowly coming to an end and would pass to a second phase, was the criticism of the supposed "conservative" composition of the state advisory commission. Supporters of the liberalization of the euthanasia laws expected that the committee would not propose any legislative changes. In retrospect, this criticism proved unfounded. The real tipping point in the decision-making, however, would be the introduction of a private member bill to legalize euthanasia by the Liberal Democrats of D'66. In 1984, they submitted a bill whereby the doctor would go free when committing euthanasia, if he should adhere to certain conditions of due care.

The first Lubbers cabinet (1982–1986) of Christian democrats and conservative liberals was put under pressure by a parliamentary majority to adopt the private member bill of D'66. The cabinet was particularly pressed by the VVD parliamentary group to support this bill. However, the Christian democratic ministers in the cabinet vetoed the D'66 bill, and the cabinet subsequently came up with a draft bill with some minor steps towards liberalisation. This road was only acceptable for the Christian Democrats, if the government was leading in this process and not the parliament, as it was the case during the abortion debate. This meant on the one hand that CDA was prepared to support limited legalization of euthanasia, but on the other hand that the views of the Christian Democrats, although they took a minority position on this issue, had to be considered during the legislative process.

Hereafter, the debate was no longer about the fundamental question of the permissibility of euthanasia, but it shifted to the question about how the euthanasia practice should be regulated. Several bills were proposed by the succeeding two Lubbers cabinets in which the CDA worked together with the VVD (1986–1989) and later on with the PvdA (1989–1994). These bills can all be characterised as compromises within ideologically divided coalitions, whereby the political elites in the coalition played the political game by the rules of consensus politics.

After the general elections in 1994, CDA lost and was put into an opposition role after forming a cabinet of PvdA, VVD and D66. This first “Purple” cabinet (1994–1998) continued the euthanasia policy of the Lubbers cabinets, and no direct attempts were taken to liberalise the laws. This was quite remarkable, because an amendment of the law in line with the D66 bill would have been possible without CDA. It was not until the end of the first purple cabinet that D66 parliamentarians came up with a private member bill for the liberalisation of euthanasia. This *Law on Termination of Life on Request* (Review Procedure) got the support of the VVD and PvdA. During the formation of the second Purple cabinet (1998–2002), they agreed to include the bill in the coalition agreement. The government presented the bill as the final step in line with the policies of the previous cabinets. The bill would mainly be the codification of the grown euthanasia practice. Furthermore, the idea that it was a radical change was strongly rejected.

In 2001, the parliament debated about this bill. The issue was approached fairly pragmatically and non-ideologically by the cabinet and the coalition groups in parliament. This approach reflected the fact that the fundamental opposition between the protection of life and the right to self-determination was not played out sharply. In addition, the Justice and Public Health ministers, and in particular the PvdA and VVD spokespersons, made it clear – on several occasions – that the right to self-determination was not the central principle of the law and that they did not want to legalize the extremely sensitive ‘completed life’ issue. Also, other

issues, such as euthanasia in the case of dementia and on young children, were not allowed by the new law and a discussion about this was avoided for the time being. Ultimately, the bill was supported by a majority of coalition groups and the left-wing greens (GroenLinks). The small orthodox Calvinist parties voted against the bill because of major fundamental objections, while the CDA and the socialist SP voted against the bill for more practical reasons.

FINAL CONSIDERATIONS

In **chapter 15**, the political issues are further analysed and compared with each other. An important first observation is that the political issues studied in this research are difficult to position within the dichotomy of consensus and majoritarian politics. Only a few cases can be included, while most cases do not fall into either category or have characteristics of both. A pure form of consensus politics could not really be recognized in the studied debates. The goal of the political elites was generally not aimed at achieving a supra majoritarian consensus between the parties in parliament on the basis of a certain democratic ideal. More noticeable was a pragmatic effort to forge political majorities in order to continue the coalition. Only the decision-making on the *Social Insurance Organization Act* (OSV, 1952) can be regarded to some extent as an example of the ideal-typical consensus politics. The treatment of the social security reform package of the 1980s and the legalisation of euthanasia (WTL, 2002) were more of a majoritarian nature, while the abortion legislation of 1982, the euthanasia bills of the Lubbers I, II and III cabinets (1982–1994) and the occupational disability insurance reforms of the early 1990s can in the end be seen as substantive compromises within ideologically divided coalitions. The decision-making on the *Occupational Disability Insurance Act* (WAO, 1966) and the *General Occupational Disability Act* (AAW, 1976) are characterized by highly depoliticized decision-making processes.

In **chapter 16**, the main findings of this study in relation to the three images from the literature on Dutch politics after 1967 are discussed, and the main question of this thesis is answered.

Image 1: Continuity and change, 1967 and 1982

On the basis of the studied political issues (chapters 4 to 14), it can be concluded that the relations between the parties on the socio-economic cleavage did not really become polarized until the mid-1970s, while the polarization on the ethico-religious cleavage already became polarized in the late 1960s. As a result of this, no clear turning points in the political culture and the behaviour of the political elites appear from the perspective of the decision-making on these specific political

issues. Nonetheless, some changes in the nature of political culture can be observed in the period from 1945 to 2002.

An important continuity that emerges in this study is that the political elites worked together and made compromises within ideologically divided coalitions both before and after 1967. This finding seems to indicate that the differences over time were less significant than is often suggested. If there was a change in 1967, then this was by no means the “almost revolutionary change” that Lijphart has proposed. This also means that the changes around 1982 are less likely to be signs of a return to a tradition of the old consensus politics than has often been proposed.

Decision-making on the cremation law in the 1950s was different from that on the abortion legislation in the mid 1970s. In the cremation debate, the coalition parties were still working together, and this was no longer the case in the abortion debate. The coalition left the initiative for new legislation to the House of Representatives. This led to majoritarian politics with a reversal of the rules of the game relative to the compromise-oriented politics during the cremation debate.

Considering political decision-making on some of the central political issues in the second half of the twentieth century, it is too schematic to present the Dutch political culture as a pendulum that moves between periods of harmonious cooperation and periods of polarization and majoritarian politics. The political culture at the elite level did not make a clear turn to its opposite around 1967, and there did not follow a complete restoration around 1982. Therefore, periods of consensual politics and periods of majoritarian politics did not simply follow one another. A more correct image is that in certain periods consensus politics could be dominant on some issues and that, at the same time, majoritarian politics could be dominant on other issues.

The behaviour of the political elites seems to be determined more casuistically. It depends on the type of issues and the political divisions within the coalition. Therefore, it is difficult to make any generalisations and to point out moments where the political culture changed dramatically. However, this does not mean that there were no changes.

An important finding of this study is that it seems to have become more difficult for the political elites after 1967 to apply compromise-oriented politics. This manifested itself mainly in the way that the rule government’s right to govern became disputed by a form of parliamentary activism. This activism could be seen in how sensitive issues were politicized by members of the House of Representatives, as was the case in the abortion and euthanasia debates. In these issues, the attitude of parts of the opposition – towards the ideologically divided cabinet – was that a minority should not limit the will of a parliamentary majority. Some members of parliament were

therefore prepared to politicize and to polarize the issues by introducing a private member bill, and thereby preventing a compromise in the coalition.

Image 2: Pluralism and the continuity of consensus politics

This study seems to confirm the thesis that the continuity of the consensual style of politics is the result of the pluralism of Dutch politics. The political elites had to make compromises after all within ideologically divided coalitions, and this process should primarily be understood as a result of the power relations within the coalition and between the coalition and the opposition. This implies that the political culture at elite level is determined only to a limited extent by all kinds of unwritten political norms and rules of conduct that go back to a normative ideal of a more inclusive democracy.

This compromise-oriented style of coalition politics is in line with the rules of consensus politics, but it is primarily a consequence of the necessity to mediate the political disagreements within the coalition. This became clear in the debates about cremation (1955), abortion (1977–1982), euthanasia (1984–1994), and reforms of the disability insurances (1991–1993). The rules of politics were in these cases used instrumentally in order to forge compromises that could count on parliamentary majorities. Within coalitions cooperation was standard practice, parties took a business-like and pragmatic approach to the issues and showed understanding for each other's diverging views.

However, it should be noted that the degree of pluralism of Dutch politics depends strongly on the chosen perspective. If we look at the number of political parties in the parliament, a high degree of pluralism can be seen as after all, no political party in Dutch parliamentary history has ever had a majority. However, from the perspective of political cleavages, an image emerges of a political space with some clear majorities. On the ethico-religious cleavage after 1967, a progressive majority of mainly social democrats and conservative liberals replaced a conservative, confessional majority. On the socio-economic conflict dimension, there was a consensus on the extension of the social security system from the mid 1950s until the mid-1970s, and after this period a reformist centre-right majority of Christian democrats and conservative liberals was formed.

Image 3: Consensus politics and diverging kinds of political issues

In the second chapter of this study, the rules of consensus politics were suggested to be more applicable to some issues than to others. As a consequence of their more dichotomous nature, the expectation was that ethico-religious issues would be more difficult to resolve in a consensual way than socio-economic issues. This distinction

appears to have been set too sharply, and the findings even seem to be somewhat contrary to the formulated expectations. In addition, there are some aspects that are related to the nature of political issues, and that seem to hamper consensual decision-making and compromise-oriented politics in general. These aspects are relevant for a better understanding of the complex image of elite behaviour both before and after 1967. A number of things stand out.

A first observation is that a consensual decision-making process on socio-economic issues seems to become more difficult if the political elites are convinced that reforms are necessary and urgent given the socio-economic circumstances. This was clearly the case in the debate in the 1980s on the reform package. A second observation is that a consensual decision-making process on ethico-religious issues seems easier in the beginning, mainly because of the lack of a compelling necessity and urgency to act quickly and decisively. With the debates on cremation, abortion and euthanasia, the political elites still had the time to depoliticize the issues. In the beginning there was time to set up a state advisory commission or to see how the issue would develop in case law. These issues needed to be regulated at some point, but there was no urgency for politicians to intervene.

However, this politics of depoliticization had also its limits. The debate in politics and society will continue, and a parliamentary majority in favour of some kind of legal change will probably be formed. If this majority does not coincide with the majority of the coalition, it will be interesting for the opposition groups to steer the outcome of the decision-making process towards the position of this alternative majority in parliament, as this was also the case in the debates on abortion, euthanasia and to some lesser extent also in the debate about the reform of the disability insurance in the early 1990s.

Consensus politics in the Netherlands

The most important finding of this study is that, within the given political institutions, the political elites primarily act on the basis of their own interests, and less with regard to higher normative notions that underlie the concept of consensus politics. As a result, the Dutch political culture at elite level has two faces: on the one hand a compromise-oriented style of politics is visible within politically divided coalitions in which the rules of the consensus politics are followed to reach a compromise between the coalition parties. On the other hand, a majoritarian politics is recognizable in relatively homogeneous coalitions to resolve certain issues decisively. This aspect of the Dutch political culture seems to be largely independent of time and subject.

Real consensus politics is perhaps a great democratic ideal, but it does not seem to correspond with reality. After all, it is highly unlikely that politicians who are

confronted with large, complex and polarized issues will be inclined to complicate the decision-making process to create a larger parliamentary majority than necessary, and to include also the views and interests of the opposition parties in some kind of bigger compromise.

This rule seems to apply to both united and politically divided coalitions, but some change over the studied period can be seen here. A political compromise within divided coalitions seems to have become more difficult after 1967. The consensus rule of the governments' right to govern came under pressure from an emerging parliamentary activism. It did not, however, make a compromise-oriented politics impossible, but it had to be enforced by the leading politicians within the coalition. This finding does not affect one of the main conclusions of this research that consensus politics, understood as considering also the views and interests of political minorities outside the coalition, did not really occur in the Dutch political practice. It should be noted, however, that the bar of consensus politics is fairly high. It assumes that politicians partly go against their own interests, views and preferences, and thereby also give up some of their power in favour of the minority. Such a consensual attitude actually did not emerge in the cases studied: the power of the number was always stronger than the power of morality.

DANKWOORD

Het is een groot voorrecht om de kans te krijgen om te mogen promoveren. In het najaar van 2010 deed die mogelijkheid zich voor en sindsdien heeft het veel van mijn tijd en aandacht opgeslokt, het heeft mij als mens gevormd en bovenal heeft het mij een rijker beeld gegeven van de werking van de Nederlandse politiek. In dit proefschrift heb ik gepoogd van dat laatste zo nauwkeurig en volledig mogelijk verslag te doen.

Dit was nimmer goed mogelijk geweest zonder de uitstekende begeleiding van Ruud Koole en Hans-Martien ten Napel. Jullie waren als promotor en copromotor elk op een eigen wijze onmisbaar. Ruud was van de correcte redeneringen, de nauwkeurigheid in de onderbouwing en bovenal de rode lijnen, terwijl Hans-Martien altijd een kritisch opbouwende noot wist te plaatsen en onaffe gedachtes wist af te maken. De vruchtbare gesprekken over mijn onderzoek op Ruuds werkkamer bovenin het Pieter de la Courtgebouw zullen mij dan ook altijd bijblijven als dierbare herinneringen over hoe mooi wetenschap kan zijn als mensen gericht zijn op het doorgronden van de werkelijkheid.

Vele malen heb ik familie, vrienden en collega's voorgehouden dat mijn dissertatie bijna was afgerond, maar deze laatste fase duurde al met al minstens een drietal jaren. Een studie naar parlementaire debatten over complexe politieke kwesties is eigenlijk meer het werk voor een kluzenaar, dan voor iemand die midden in het profane bestaan staat. Meerdere verhuizingen, de komst van vier kinderen, een echtgenote die ook ging promoveren en carrière maakte, het geven van onderwijs en jezelf bekwamen als docent hebben mij evenwel niet van het einddoel weten af te houden. Een aantal mensen was hierbij echter onmisbaar en ik ben hen mijn dank verschuldigd.

Allereerst moet ik mijn collega's van het Instituut Politieke Wetenschap bedanken, de collega promovendi binnen het profileringsgebied Political Legitimacy en de studenten aan wie ik onderwijs heb mogen geven. Dankzij jullie heb ik mogen werken in een inspirerende omgeving. Vervolgens wil ik de leden van de promotiecommissie bedanken voor hun scherpe commentaren. Ook wil ik mijn paranimfen, Maarten Neuteboom en Gerard Versluis, bedanken voor jullie vriendschap die rust op een diepe geestverwantschap, die je maar weinig ziet.

Verder wil ik mijn ouders, Harry en Els Heine, bedanken. Zij hebben mij altijd gestimuleerd om kritisch en onafhankelijk na te denken en alles uit mijn studies en werkzaamheden te halen. Zonder jullie onvoorwaardelijke steun, jullie geloof in mijn kunnen en al jullie praktische hand-en-span-diensten in ons drukke gezin was dit onmogelijk geweest. Bij dit laatste mogen ook mijn schoonouders, Jos en Claudie Bröring, niet onvermeld blijven. Bedankt voor al jullie hulp.

Uiteindelijk gaat mijn grootste dank uit naar mijn vrouw Renate Heine-Bröring. Jij bent de stille kracht geweest achter dit project. Ik kon altijd bouwen op jouw rust en geduld. Dankzij jouw inzet en begrip is het de afgelopen jaren toch goed gekomen en hebben we ook nog kunnen genieten van ons grootste 'project', ons prachtige gezin. Arnoud, Carmen, Elsemarie en Jonathan, jullie waren mijn grootste motivatie. Vanaf nu hoef ik niet meer aan 'mijn boek' en gaan wij samen de wereld verder onderzoeken, zoals jullie ouders dat ook altijd hebben gedaan. Ik draag dit boek aan jullie vieren op.

Beilen, september 2019

Bart-Jan Heine

CURRICULUM VITAE

Bart-Jan Heine werd op 29 april 1983 geboren in de stad Groningen en groeide daarna op in Emmen. Daar ging hij naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) aan het Katholiek Drents College (KDC) en behaalde aldaar in 2000 zijn diploma. Hierna begon hij eveneens in Emmen aan een studie Commerciële Economie aan de Hogeschool Drenthe en na het behalen van zijn propedeuse verhuisde hij in 2002 naar Utrecht om daar aan de Universiteit Utrecht te beginnen met een bachelor Sociale Geografie en Planologie. Naast het reguliere bachelor-programma volgde hij verschillende minoren en/of keuzevakken in de filosofie, economie en bestuurskunde. In 2007 behaalde hij zijn bachelor en werd hij toegelaten tot de tweejarige onderzoeksmaster *Research in Public Administration and Organizational Science* van de *Utrecht University School of Governance* (USG). In 2009 ronde hij deze studie af met een afstudeeronderzoek naar de ruimte voor godsdienstige argumentatie binnen parlementaire debatten over medisch ethische vraagstukken na de periode van de verzuiling. Hierna heeft hij gewerkt als beleidsonderzoeker bij Research voor Beleid te Zoetermeer. In 2011 begon hij aan het Instituut Politieke Wetenschap met een promotieonderzoek binnen het profileringsgebied *Political Legitimacy* van de Universiteit Leiden. Aan dit instituut was hij, eerst vanuit de hoedanigheid van promovendus en van 2015 tot en met 2016 als docent politieke wetenschap, betrokken bij verschillende vakken uit de bachelorfase. Sinds 2016 is hij als docent bestuurskunde verbonden aan de Thorbecke Academie van de NHL-Stenden te Leeuwarden. Bart-Jan is getrouwd met Renate Heine-Bröring en zij hebben vier kinderen.