



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

### 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.<sup>632</sup> 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.<sup>633</sup> Wetshandhaving was haast onmogelijk waardoor er feitelijk een situatie van abortusvrijheid was ontstaan.<sup>634</sup> De Nederlandse politiek beschouwde dit al langer als een lacune in de wetgeving.<sup>635</sup> 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 bewindslieden<sup>636</sup>, totdat uiteindelijk de katholieke minister van Justitie E.R.H. Regout de Zedelijkheidswet in 1911 door de Tweede Kamer loodste.<sup>637</sup>

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.<sup>638</sup> 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.<sup>639</sup>

---

<sup>632</sup> De Bruijn 1979, p.86.

<sup>633</sup> *Handelingen II* 1908/09, 293, 3, p.6.

<sup>634</sup> De Bruijn 1979, p.95.

<sup>635</sup> Outshoorn 1986, p.89.

<sup>636</sup> 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.)

<sup>637</sup> 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.)

<sup>638</sup> De Bruijn 1979, p.95.

<sup>639</sup> Outshoorn 1986, p.90.

De abortusdiscussie had daarna tot de tweede helft van de jaren zestig een overwegend apolitiek medisch en juridisch karakter.<sup>640</sup> Het ging over vraagstukken als anticonceptie in de relatie tot abortus provocatus en de juridische grenzen van de medische indicatie.<sup>641</sup> 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 softenonaffaire<sup>642</sup> en nieuwe abortuswetgeving in het buitenland.<sup>643</sup> 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.<sup>644</sup>

### 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.<sup>645</sup> Ook de abortuspro-

<sup>640</sup> De Bruijn 1979, p.189.

<sup>641</sup> 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.)

<sup>642</sup> 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.)

<sup>643</sup> Outshoorn 1986, p.111-115.

<sup>644</sup> De Bruijn 1979, p.191.

<sup>645</sup> 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.<sup>646</sup> 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.<sup>647</sup> 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.<sup>648</sup> 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.<sup>649</sup> 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.<sup>650</sup>

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.<sup>651</sup> Met deze uitleg sloot Polak aan bij Enschedé.<sup>652</sup> 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

<sup>646</sup> *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C20-24.

<sup>647</sup> Enschedé 1966, p.1349-1353.

<sup>648</sup> Enschedé 1966, p.1349-1353.

<sup>649</sup> *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C21.

<sup>650</sup> *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C22.

<sup>651</sup> *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C23.

<sup>652</sup> 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 strafvervolgning rekening zou houden met de inzichten van Enschedé.<sup>653</sup> 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.<sup>654</sup> 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.<sup>655</sup> 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.<sup>656</sup> 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.<sup>657</sup>

Opvallend bij de begrotingsbehandeling was dat Lamberts (PvdA) al zijn spreektijd besteedde aan de abortuskwestie. Hij betoogde uitgebreid waarom wetswijziging

<sup>653</sup> *Handelingen II* 19 oktober 1967 (vaste commissie voor justitie), C24.

<sup>654</sup> 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.)

<sup>655</sup> Outshoorn 1986, p.157.

<sup>656</sup> Outshoorn 1986, p.153-159.

<sup>657</sup> *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.<sup>658</sup> 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.<sup>659</sup> 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.<sup>660</sup>

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.<sup>661</sup> 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

<sup>658</sup> *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1772-1774.

<sup>659</sup> *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1763.

<sup>660</sup> *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1777.

<sup>661</sup> *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’.<sup>662</sup> 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.<sup>663</sup> 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 ‘crisissituatie’ 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’.<sup>664</sup>

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.<sup>665</sup>

### 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

<sup>662</sup> *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1775.

<sup>663</sup> *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1780-1781.

<sup>664</sup> *Handelingen II* 19 februari 1969, p.1766-1767.

<sup>665</sup> *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.<sup>666</sup> 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.<sup>667</sup>

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.<sup>668</sup> 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’.<sup>669</sup> 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.<sup>670</sup> 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.<sup>671</sup>

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

<sup>666</sup> De Bruijn 1979, p.195-196.

<sup>667</sup> Outshoorn 1986, p.141-142; De Bruijn 1979, p.195-196.

<sup>668</sup> Outshoorn 1986, p.141-142.

<sup>669</sup> *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945.

<sup>670</sup> De Bruijn 1979, p.195-197.

<sup>671</sup> 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.<sup>672</sup> 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.<sup>673</sup> 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.<sup>674</sup> 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.<sup>675</sup> 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.<sup>676</sup> 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.<sup>677</sup>

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.<sup>678</sup> 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

<sup>672</sup> 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).)

<sup>673</sup> Outshoorn 1986, p.158.

<sup>674</sup> *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945.

<sup>675</sup> *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945.

<sup>676</sup> 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.)

<sup>677</sup> *Handelingen II* 3 februari 1970, p.1945-1946.

<sup>678</sup> *Kamerstukken II* 1969-70, 10.719, 2.

vrouw en arts door het wegnemen van wettelijke belemmeringen.<sup>679</sup> 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.<sup>680</sup> 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.<sup>681</sup>

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.<sup>682</sup> In eerste instantie werden, om aan

<sup>679</sup> *Kamerstukken II* 1969-70, 10.719, 3, p.3.

<sup>680</sup> *Kamerstukken II* 1969-70, 10.719, 3, p.4.

<sup>681</sup> Het wetsvoorstel had een relatief kort memorie van toelichting. De reductie van de abortusthematiek tot een ‘technische’ kwestie had allermist een *depolitiserend* 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.)

<sup>682</sup> 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.<sup>683</sup> 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.<sup>684</sup>

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.<sup>685</sup> 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.<sup>686</sup>

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.<sup>687</sup> 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.<sup>688</sup>

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

<sup>683</sup> Tak 1999, p.369.

<sup>684</sup> De Bruijn 1979, p.200-201.

<sup>685</sup> Tak 1999, p.369.

<sup>686</sup> De Bruijn 1979, p.201-202.

<sup>687</sup> De Bruijn 1979, p.201.

<sup>688</sup> 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-zuiggebonden 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.<sup>689</sup> 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.<sup>690</sup>

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.<sup>691</sup> 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.

<sup>689</sup> 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.)

<sup>690</sup> 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.)

<sup>691</sup> *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.<sup>692</sup> 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.<sup>693</sup>

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.<sup>694</sup>

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-

<sup>692</sup> Outshoorn 1986, p.187-188.

<sup>693</sup> Outshoorn 1986, p.193.

<sup>694</sup> *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.<sup>695</sup> In juni 1972 dienden de ministers een wetsvoorstel in dat op hoofdlijnen de abortusparagraaf uit het regeerakkoord volgde.<sup>696</sup> 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.<sup>697</sup> 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 ontczegd.<sup>698</sup>

<sup>695</sup> Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.137.

<sup>696</sup> *Kamerstukken II* 1971/72, 11.890, 3.

<sup>697</sup> Wielenga 2011, p.258.; Woltjer 1992, p.404.

<sup>698</sup> Van Thijn 1967, p.54-73.

### 13.2.1 Kabinetformatie 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.<sup>699</sup> Om een dergelijk kabinet te formeren werd een nieuwe formateur in de persoon van J.A.W. Burger (PvdA) aangewezen.<sup>700</sup>

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.<sup>701</sup> 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.<sup>702</sup>

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 'extraparllementair 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 PPR<sup>703</sup> het kabinet 'zakelijk' zouden beoordelen. Een extra informa-

<sup>699</sup> Maas 1982, p.331.

<sup>700</sup> Maas 1982, p.326-332.

<sup>701</sup> Maas 1982, p.337.

<sup>702</sup> Maas 1982, p.339-341.

<sup>703</sup> 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.<sup>704</sup>

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.<sup>705</sup> 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.<sup>706</sup> 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 'werkdokument' zouden opstellen voor het pre-constituerend beraad.<sup>707</sup>

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.<sup>708</sup> 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.<sup>709</sup> De progressieve drie hadden namelijk de initiatiefwet van Lamberts en Roethof, die op veel kritiek uit confessionele kring stuitte, integraal overgenomen in *Keerpunt* '72.<sup>710</sup> 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.)

<sup>704</sup> Maas 1982, p.345-347.

<sup>705</sup> 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.)

<sup>706</sup> *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2.

<sup>707</sup> *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2, p.5-6.

<sup>708</sup> *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2, p.41-45.

<sup>709</sup> *Kamerstukken II* 1972/73, 12.383, 2, p.41.

<sup>710</sup> *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.<sup>711</sup> Met deze procedureafpraak 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.<sup>712</sup> 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.<sup>713</sup> 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.<sup>714</sup> Daarbij groeide de kritiek vanuit conservatieve hoek op het abortusbeleid en het ‘lakse’ justitiële optreden.<sup>715</sup> Van Agt hield die critici

<sup>711</sup> *Kamerstukken II 1972/73*, 12.383, 2, p.41, 45.

<sup>712</sup> Lijphart 1968/2007, p.116-131.

<sup>713</sup> *Kamerstukken II 1972/73* 12.383, 2, p.41, 45.

<sup>714</sup> De Bruijn 1979, p.212-213; Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.136-137.

<sup>715</sup> 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.<sup>716</sup> 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.<sup>717</sup>

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.<sup>718</sup> 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.<sup>719</sup>

In de daaropvolgende ministerraad op 18 oktober deed 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-

<sup>716</sup> 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.)

<sup>717</sup> *Kamerstukken II* 28 oktober 1974, 13.161, 1.

<sup>718</sup> Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.140-141.

<sup>719</sup> Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.140-141.

ziging van het bestaande vervolgingsbeleid impliceerde en of daarmee de formatie-afspraken 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.<sup>720</sup> 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 Bloemenhovekliniek nog een extra week uitstel.<sup>721</sup>

Na de ministerraad van 25 oktober werd met veel zorg een kabinetsbrief opgesteld waarmee alle partijen konden leven.<sup>722</sup> 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.<sup>723</sup>

#### 13.2.3.1 Eerste Bloemenhovedebat

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.<sup>724</sup> 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 uitsluitel kon geven over wat het beleid zou kunnen zijn en dat dit niet via het vervolgingsbeleid moest gebeuren.<sup>725</sup> Volgens deze lezing zou het voorgenomen optreden van Van Agt een schending zijn van het regeerak-

<sup>720</sup> Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.142.

<sup>721</sup> Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.142.

<sup>722</sup> *Kamerstukken II* 28 oktober 1974, 13.161, 1.

<sup>723</sup> Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.141-144.

<sup>724</sup> De Bruijn 1978, p.212.

<sup>725</sup> *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.<sup>726</sup>

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.<sup>727</sup> 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.<sup>728</sup> 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.<sup>729</sup>

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

<sup>726</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1015.

<sup>727</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1019.

<sup>728</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1020.

<sup>729</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1020.

ingebouwde impuls hebben om grenzen te verleggen.<sup>730</sup> 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’.<sup>731</sup>

Door het optreden van Van Agt groeide binnen de PvdA-fractie de ongerustheid over een mogelijke verscherping van het vervolgingsbeleid.<sup>732</sup> 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’.<sup>733</sup>

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’.<sup>734</sup> 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.<sup>735</sup> Goudsmit (D’66) vond dat de minister, als een wetsontwerp door de Kamers was aangenomen, dit conform ‘het arrangement-Burger’ zal moeten contrasigneren. Dit weigeren achtte zij staats, politiek en juridisch onhoudbaar.<sup>736</sup> Desalniettemin had Van Agt duidelijk laten doorschemeren dat hij niet aan elk wetsvoorstel zonder meer zijn contraseign zou geven.

Verschillende 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.<sup>737</sup> De meeste Kamerleden van de progressieve drie onthielden hun steun aan de moties om een kabinetscrisis te voorkomen. Ze namen genoegen met de brief van de minister van Justitie van 28 oktober 1974 waarin hij aangaf dat het vervolgingsbeleid ten aanzien

<sup>730</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1027-1028.

<sup>731</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1023-1024.

<sup>732</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1007.

<sup>733</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1042.

<sup>734</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1044-1045.

<sup>735</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1044.

<sup>736</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1044.

<sup>737</sup> 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.<sup>738</sup>

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.<sup>739</sup> 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).<sup>740</sup>

#### 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.<sup>741</sup> 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.<sup>742</sup> Het wetsontwerp van de KVP en de ARP was een poging om enige ruimte te geven voor veranderde opvattingen over abortussen, maar men wenste allerm minst 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.<sup>743</sup> De opstellers keerden zich tegen

<sup>738</sup> *Kamerstukken II* 28 oktober 1974, 13.161, 1 (brief minister van Justitie, inzake vervolgingsbeleid abortus provocatus); *Handelingen II* 5 november 1974, p.1026-27.

<sup>739</sup> Roethof 1982, p.127-128.

<sup>740</sup> Bekedam 2012.

<sup>741</sup> *Kamerstukken II* 1974/75, 13.253, 3.

<sup>742</sup> Outshoorn 1986, p.212-213.

<sup>743</sup> 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’.<sup>744</sup> 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.<sup>745</sup>

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.<sup>746</sup> 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.<sup>747</sup> 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’.<sup>748</sup> Neerleggen van toetsingscriteria achtte men onjuist, de vrouw en de behandelend arts moesten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid tot een consciëntieus oordeel komen.<sup>749</sup>

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.<sup>750</sup> Opvallend genoeg benaderde de VVD eerst de KVP en de ARP om te zoeken naar een compromis, maar de christendemocraten hielden de boot af.<sup>751</sup> Daarna werden de liberalen al vrij snel benaderd

<sup>744</sup> *Kamerstukken II* 1974-75, 13.253, 3, p.12.

<sup>745</sup> *Kamerstukken II* 1974-75, 13.253, 3, p.13-14.

<sup>746</sup> *Handelingen II* 5 november 1974, p.1001.

<sup>747</sup> Outshoorn 1986, p.217.

<sup>748</sup> *Kamerstukken II* 1974/75, 13.302, 3, p.17.

<sup>749</sup> *Kamerstukken II* 1974/75, 13.302, 3, p.18.

<sup>750</sup> Roethof 1982, p.139.

<sup>751</sup> 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 allerm minst onverenigbaar. Een ‘geheim’ overleg over een gezamenlijk wetsvoorstel volgde.<sup>752</sup> De twee wetsvoorstellen werden goeddeels in elkaar geschoven en de procedureregels uit het liberale voorstel werden overgenomen.<sup>753</sup>

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.<sup>754</sup> De samenwerking tussen VVD en PvdA was destijds door de lange polarisatie tussen de partijen allerm minst 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.<sup>755</sup> 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.<sup>756</sup> Justitie besloot zonder voorafgaand overleg met de Inspectie op de Volksgezondheid over te gaan tot strafvervolg ing. 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

<sup>752</sup> 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.)

<sup>753</sup> 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.)

<sup>754</sup> Geciteerd in: Roethof 1982, p.182-183.

<sup>755</sup> Roethof 1982, p.157.

<sup>756</sup> De Bruijn 1979, p.221.

Justitie vond het onverantwoord om het op een mogelijk gewelddadige botsing te laten aankomen.<sup>757</sup> De dag erna, op 19 mei, volgde op verzoek van Roethof (PvdA) een interpellatiedebat over de gebeurtenissen.<sup>758</sup>

#### 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.<sup>759</sup>

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.<sup>760</sup> B. van der Lek (PSP) was perplex over het feit dat een kliniek kan worden gesloten op grond van één klacht.<sup>761</sup> 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.<sup>762</sup> J.H. Lamberts (PvdA) noemde de minister zelfs een gevaar voor de volksgezondheid en voor de openbare orde.<sup>763</sup> 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.<sup>764</sup> 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.<sup>765</sup> Uiteindelijk nam de Tweede

<sup>757</sup> *Kamerstukken II* 22 juni 1976, 13.964, 1.

<sup>758</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4226-4227.

<sup>759</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4226-4227.

<sup>760</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4229.

<sup>761</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4229.

<sup>762</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4231.

<sup>763</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4232.

<sup>764</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4234, 4236.

<sup>765</sup> *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.<sup>766</sup> 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.<sup>767</sup> 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.<sup>768</sup> 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 verbeterd voorvechtster van het 'baas in eigen buik-principe' en zij wenste absoluut te voorkomen dat de kliniek zou worden gesloten. Afblazen 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.<sup>769</sup>

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

<sup>766</sup> Outshoorn 1986, p.222; *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4238.

<sup>767</sup> *Kamerstukken II* 22 juni 1976, 13.964, 1, p.2.

<sup>768</sup> *Handelingen II* 19 mei 1976, p.4235.

<sup>769</sup> Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008, p.152.

door de groeiende druk van de Rooie Vrouwen in de PvdA,<sup>770</sup> 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.<sup>771</sup> 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.<sup>772</sup> 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.<sup>773</sup> Van Agt ontpopte zich

<sup>770</sup> 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.)

<sup>771</sup> 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.)

<sup>772</sup> *Kamerstukken II* 22 juni 1976, 13.964, 1.

<sup>773</sup> *Kamerstukken II* 30 juli 1976, 13.964, 2.

in deze kabinetsperiode tot een ideologisch bevroren 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.<sup>774</sup>

### 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.<sup>775</sup> 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.<sup>776</sup> 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.<sup>777</sup> 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’.<sup>778</sup>

### 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.<sup>779</sup> 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

<sup>774</sup> Roethof 1982, p.203.

<sup>775</sup> *Handelingen II* 31 augustus 1976, p.5197-5198.

<sup>776</sup> *Handelingen II* 31 augustus 1976, p.5188.

<sup>777</sup> *Handelingen II* 1 september 1976, p.5223.

<sup>778</sup> *Handelingen II* 31 augustus 1976, p.5199.

<sup>779</sup> 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.<sup>780</sup> 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.<sup>781</sup>

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.'<sup>782</sup> Het legaliseren van abortus drong 'niemand een overtuiging op, die de zijne niet is.'<sup>783</sup> 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'<sup>784</sup> 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.<sup>785</sup> 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,

<sup>780</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5433.

<sup>781</sup> *Handelingen II* 15 september 1976, p.5484.

<sup>782</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5574.

<sup>783</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5574.

<sup>784</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5544, 5570.

<sup>785</sup> *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.<sup>786</sup>

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.'<sup>787</sup>

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'.<sup>788</sup> 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'.<sup>789</sup> In een 'veelvormig denkende samenleving' dient de staat daarom 'een maximale afstandelijkheid te betonen tegenover de afzonderlijke gewetensopvattingen van uiteenlopende groepen in de samenleving'.<sup>790</sup> 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.<sup>791</sup>

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'.<sup>792</sup> 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

<sup>786</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5570.

<sup>787</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5432.

<sup>788</sup> *Handelingen II* 23 september 1976, p.81.

<sup>789</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5438.

<sup>790</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5438, 5453.

<sup>791</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5613.

<sup>792</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5582.

uitgaan, leidt tot een gezamenlijke stellingname van socialisten en liberalen.<sup>793</sup> Van Leeuwen had het over het ineenvloeien van het liberalisme en socialisme, omdat beide ideologieën ten diepste uitgaan van een autonome mensvisie.<sup>794</sup>

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.<sup>795</sup> Tilanus (CHU) sprak in dezen over een 'essentiële evangelische opdracht' en over de oudste en meest fundamentele taak van de overheid.<sup>796</sup>

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.'<sup>797</sup> 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.'<sup>798</sup> 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?'<sup>799</sup>

De parlementaire behandeling ging vooral over het wetsvoorstel van de PvdA en de VVD, omdat het confessionele voorstel bij voorbaat kansloos was. Over enkele

<sup>793</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5465.

<sup>794</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5581.

<sup>795</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5582.

<sup>796</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5453.

<sup>797</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5464.

<sup>798</sup> *Handelingen II* 14 september 1976, p.5467.

<sup>799</sup> *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.<sup>800</sup> 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’.<sup>801</sup>

Politiek opmerkelijk waren de uitspraken van Van Agt, die zoals dat gebruikelijk is bij de parlementaire behandeling van een initiatiefwetsvoorstel als toehoorder 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 ongeboren leven: ‘Alleen een regeling die deze zorg in voldoende mate tot gelding brengt, verdient het kracht van wet te krijgen’.<sup>802</sup> Hiermee liet hij, staatsrechtelijk tamelijk ongebruikelijk, vanuit zijn positie als toehoorder 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’.<sup>803</sup>

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.<sup>804</sup>

<sup>800</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5564.

<sup>801</sup> *Handelingen II* 23 september 1976, p.79.

<sup>802</sup> *Handelingen II* 16 september 1976, p.5595.

<sup>803</sup> *Handelingen II* 23 september 1976, p.106.

<sup>804</sup> Deze ‘dissidenten’ waren B. De Gaay Fortmann, H.J.G. Waltmans van de PPR, H.M. Fransen 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.<sup>805</sup>

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.<sup>806</sup> 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.'<sup>807</sup> 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.<sup>808</sup> 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.<sup>809</sup> 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.<sup>810</sup> 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.<sup>811</sup> Hij keerde zich

<sup>805</sup> Outshoorn 1986, p.230.

<sup>806</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.142.

<sup>807</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.142.

<sup>808</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.146.

<sup>809</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.140.

<sup>810</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.141.

<sup>811</sup> *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.<sup>812</sup> 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. Remmelink, 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 Remmelink 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.<sup>813</sup>

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' geraten was. Hij sprak daarbij de hoop uit dat het KVP-ARP-wetsontwerp, dan wel een gelijkend kabinetsontwerp, nog eens in stemming gebracht zou worden.<sup>814</sup> 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.<sup>815</sup>

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

<sup>812</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.138.

<sup>813</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.140.

<sup>814</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.147.

<sup>815</sup> *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.<sup>816</sup> 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.’<sup>817</sup> 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.<sup>818</sup>

---

<sup>816</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.152.

<sup>817</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.155.

<sup>818</sup> *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.<sup>819</sup> 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.<sup>820</sup> 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 allerm minst 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 allerm minst 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

<sup>819</sup> *Handelingen I* 14 december 1976, p.194.

<sup>820</sup> 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. (Outhoorn 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.<sup>821</sup>

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.<sup>822</sup> 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.<sup>823</sup> 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.'<sup>824</sup>

De formatie zou op 25 augustus 1977 stranden op de abortuskwestie. Informateur 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.<sup>825</sup> 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.<sup>826</sup> 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:

<sup>821</sup> Merriënboer, Bootsma & Van Griensven, 2008, p.159-160.

<sup>822</sup> Van Thijn 1978, p.105-106, 111-114.

<sup>823</sup> *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.35.

<sup>824</sup> *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.41.

<sup>825</sup> *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.50.

<sup>826</sup> 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.<sup>827</sup>

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.<sup>828</sup>

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.<sup>829</sup>

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 noodsituatie van de vrouw.<sup>830</sup> In het wetsvoorstel van het kabinet ontbrak het echter aan een duidelijke definitie van een noodsituatie.<sup>831</sup> 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 noodsituatie is

<sup>827</sup> *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.50.

<sup>828</sup> *Kamerstukken II 1977/78*, 14.600, 4, p.106-107.

<sup>829</sup> Outshoorn 1986, p.246.

<sup>830</sup> *Kamerstukken II 1979/80*, 15.475, 3, p.9-10.

<sup>831</sup> 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 zwangerschapen langer dan 20 weken was in beginsel niet toegestaan. (*Kamerstukken II 1978/79*, 15.475, 3.)

voor een vrouw.<sup>832</sup> 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.<sup>833</sup>

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 ‘depolitisering’ 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.<sup>834</sup> 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.<sup>835</sup>

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.’<sup>836</sup> Desondanks had men grote moeite met het wetsvoorstel. De PvdA en D’66 vonden het voorstel een ‘autoritaire en betuttelende geest’ ademen.<sup>837</sup> 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

<sup>832</sup> Outshoorn 1986, p.250-251.

<sup>833</sup> 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.)

<sup>834</sup> Outshoorn 1986, p.260-261.

<sup>835</sup> 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.)

<sup>836</sup> *Kamerstukken II* 1979/80, 16.322, 3, p.12-13.

<sup>837</sup> *Kamerstukken II* 1979/80, 16.322, 3, p.13.

de PvdA en D'66 immers niet te vinden.<sup>838</sup> Het initiatiefwetsvoorstel moest er ook toe bijdragen dat, indien het voorstel Ginjaar-De Ruiter het niet zou halen, er reeds een voorstel geagendeerd was en het CDA niet zonder meer tijdens de komende formatie een veto kon uitspreken.<sup>839</sup> 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.<sup>840</sup>

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.<sup>841</sup> 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 Ruiter te laten stemmen.

### 13.3.3 Parlementaire behandeling Waz

De behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Ginjaar-De Ruiter 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 Ruiter was de rek voor het kabinet er enigszins uit en werd amendering door de Tweede Kamer eigenlijk niet meer mogelijk geacht.<sup>842</sup>

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

<sup>838</sup> *Kamerstukken II* 1979/80, 16.322, 3, p.13-14.

<sup>839</sup> Roethof 1982, p.303.

<sup>840</sup> Outshoorn 1986, p.262.

<sup>841</sup> *Kamerstukken II* 1978/79, 15.476, 3.

<sup>842</sup> Outshoorn 1986, p.268.

gevolg dat de ministers voorafgaand aan het debat hierover geen consensus wisten te smeden.<sup>843</sup> 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.<sup>844</sup> 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.<sup>845</sup> 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'.<sup>846</sup> 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.<sup>847</sup> 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 gedepolitiseerd 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.<sup>848</sup>

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'.<sup>849</sup> Uit de stemverklaring van Deetman bleek dat, ondanks de 'fragiele aard' van de rechtsbescherming van het ongeboren leven, het doorslaggevende punt

<sup>843</sup> Outshoorn 1986, p.268.

<sup>844</sup> *Handelingen II* 4 november 1980, p.940.

<sup>845</sup> *Handelingen II* 4 november 1980, p.946-947.

<sup>846</sup> *Handelingen II* 4 november 1980, p.948.

<sup>847</sup> *Handelingen II* 27 november 1980, p.1703.

<sup>848</sup> *Handelingen II* 17 december 1980, p.2180.

<sup>849</sup> *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.<sup>850</sup>

### 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 noodsituatie 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.<sup>851</sup> 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.<sup>852</sup> 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 Ruiter werd daar met 38 tegen 37 stemmen aangenomen.<sup>853</sup>

<sup>850</sup> *Handelingen II* 18 december 1980, p.2315.

<sup>851</sup> *Handelingen II* 18 december 1980, p.2315-2319.

<sup>852</sup> Outshoorn 1986, p.269, 273.

<sup>853</sup> *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 allerm minst 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 abortuskwesitie niet met een compromis op kabinetsniveau zouden willen regelen, maar de abortuskwesitie 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 kabinetsniveau 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 allerm minst 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<sup>de</sup> 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 allerm minst 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.



