

Het recht van initiatief in theorie en praktijk¹

Inleiding

Het recht van initiatief is een van de oudste parlementaire rechten en stond reeds in de eerste grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden van 1814: 'De Staten-Generaal hebben het regt om aan den Souvereinen Vorst voordragten te doen, zenden Hem dezelve door eene commissie.' In de huidige Grondwet luidt de tekst van artikel 82 lid 1: 'Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.'

Dit recht van initiatief heeft door de jaren heen zijn bestaansrecht meer dan bewezen. Omstreeks 240 voorstellen over zeer uiteenlopende onderwerpen werden in dit tijdsbestek ingediend. Daarvan haalden ongeveer 25% het *Staatsblad*, wat wil zeggen, dat het betreffende voorstel niet alleen in beide Kamers is aangenomen, maar ook het zogenaamde contraseign, de bekrachtiging door de regering, kreeg en dus kracht van wet krijgt.²

Nu is het aantal wetten dat van regeringswege wordt ingediend natuurlijk vele malen groter en bovendien hebben deze een veel hogere score van succes, maar dat ligt voor de hand: de regering dient te regeren, haar aangekondigde beleidsvoornemens in daden om te zetten. Het parlement is medewetgever, kan wijzigingen indienen (recht van amendement) en moet zijn goedkeuring aan het wetsontwerp hechten. Aan dit medewetgeverschap heeft het kamerlid reeds handen vol werk. Waarom dan toch bij tijd en wijle een initiatiefontwerp?

De motieven hiertoe zijn uiteenlopend. In het algemeen wordt het initiatief niet lichtzinnig genomen. Het gaat dikwijls om een zaak waarover aan de regering bij herhaling gevraagd is met wetgeving te komen maar waar de regering het bij voortduring laat afweten. Zij durft er niet aan vanwege de politieke gevoeligheid van het onderwerp bij de coalitiepartner (b.v. afschaffing filmkeuring voor volwassenen³, abortus,⁴ euthanasie⁵ of vanwege weerstand

¹ Dit opstel is een bewerking van een bijdrage van mijn hand in: '*Schrijvers over Sprekers' Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van mr. T.H.E. Kerkhofs als Griffier van de Tweede Kamer* ('s-Gravenhage 1993).

² Een uitvoerig overzicht van de initiatiefontwerpen 1968-heden is samengesteld door de Afdeling Parlementaire Documentatie van de Tweede Kamer.

³ *HTK 1970-1971*, Bijl. 11021, Voorstel van wet van de heren Visser en Voogd tot afschaffing van de filmkeuring voor volwassenen, invoering van een nieuw systeem van keuring voor jeudigen, en intrekking van de bevoegdheid van de burgemeester ex. artikel 221, lid 2, van de Gemeentewet (Bioscoopwet 1971).

⁴ *HTK 1969-1970*, Bijl. 10719, Voorstel van wet van de heren Lamberts en Roethof tot het wijzigen van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van strafvordering (wijziging strafbepalingen zwangerschapsverstoring); *HTK 1974-1975*, Bijl. 13253, Voorstel van wet van de leden Gardeniers-Berendsen en Van Leeuwen houdende nieuwe regelen met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap); *HTK 1974-1975*, Bijl. 13302, Voorstel van wet van de leden Veder-Smit en Geurtsen tot het stellen van regels met betrekking tot het afbreken van zwangerschap

bij maatschappelijke groeperingen (Winkelsluitingswet⁶/vakbeweging, pensioenwetgeving⁷/werkgevers).

Ook wel heeft zij, de regering, eenvoudig geen oog voor het belang van de zaak voor een bepaalde groepering, zoals bij de vertegenwoordiging van gepensioneerden in de pensioenfondsen.⁸ Soms vreest zij de financiële consequenties: afschaffing beursbelasting.⁹ Kortom er is onwil bij de 'gewone' initiator van wetgeving, de regering, en het maatschappelijk probleem blijft liggen. Op zo'n moment kan een kamerlid zeggen 'dan maar een initiatiefontwerp'. Ook komt het voor dat een kamerlid of een fractie zich wil profileren, getuigenis wil afleggen tegenover eigen achterban en het Nederlandse volk. Een voorbeeld hiervan is het wetsontwerp-Abma-Verburgh inzake zwangerschapsafbreking.¹⁰ De aanwezigheid van specialistische kennis en grote betrokkenheid bij een bepaald onderwerp willen ook nog wel eens uitmonden in een initiatief zoals het voorstel-Van Rossum tot wijziging van de Waterstaatswet¹¹ of het voorstel-Vermeend tot wijziging van de Wet op de Vennootschapsbelasting met het oog op het tegengaan van mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik.¹²

Is het indienen van een initiatiefvoorstel een daad van oppositie? H.M. Franssen noemt het in zijn bundel *Het parlement in aktie*¹³ één van de be-

(Wet afbreking zwangerschap); *HTK 1975-1976*, Voorstel van wet van de leden Geurtsen, Lamberts, Roethof en Veder-Smit tot het stellen van regels met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap); *HTK 1974-1975*, Bijl. 14253, Voorstel van wet van de leden Van Schaik en Van Leeuwen houdende nieuwe regelen met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap).

5 *HTK 1983-1984*, Bijl. 18331, Voorstel van wet van het lid Wessel-Tuinstra tot wijziging van de artikelen 293 en 294 van het Wetboek van Strafrecht.

6 *HTK 1985-1986*, Bijl. 19348, Voorstel van wet van het lid Groenman tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976.

7 *HTK 1979-1980*, Bijl. 16225, Voorstel van wet van het lid Nypels tot wijziging van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (Wet beperking pensioenverlies wegens inflatie).

8 *HTK 1984-1985*, Bijl. 19008, Voorstel van wet van het lid Nypels tot wijziging van de Pensioen- en Spaarfondsenwet, de Algemene burgerlijke pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet (Wet vertegenwoordiging gepensioneerden in pensioenfondsbesturen).

9 *HTK 1989-1990*, Bijl. 21342, Voorstel van wet van het lid De Grave tot wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.

10 *HTK 1978-1979*, Bijl. 15476, Voorstel van wet van de leden Abma en Verburgh tot het stellen van aanvullende regels tot bescherming van de menselijke vrucht tegen ontneeming van het leven (Wet levensbescherming menselijke vrucht).

11 *HTK 1966-1967*, Bijl. 9124, Voorstel van wet van de heer Van Rossum tot het brengen van de watervoorziening van landbouwgronden onder de werkingssfeer van de Waterstaatswet 1900.

12 *HTK 1986-1987*, Bijl. 19729, Voorstel van wet van het lid Vermeend tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 met het oog op het tegengaan van mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik.

13 H.M. Franssen ed., *Het parlement in aktie. Bevoegdheden van de Staten-Generaal* (Assen 1986) p. 28.

weegredenen om het recht van initiatief ter hand te nemen.¹⁴ Op deze wijze lijkt het mij goed gesteld: 'één van de beweegredenen'. Want het nemen van een initiatief is tē gecompliceerd om dit louter uit oppositionele motieven te doen, al zou men enkele voorbeelden kunnen aanwijzen waarbij dat wel het geval is.¹⁵

Wel worden, zoals uit onderzoek blijkt,¹⁶ meer initiatiefvoorstellen (63%) ingediend door leden van oppositiefracties, maar dat ligt voor de hand. Er zit iets van een verwijt naar de regering in het indienen. Een lid van een regeringspartij kan een meer technisch getint onderwerp evenwel zeker oppakken.

Anders ligt het bij politiek gevoelige zaken. Daarbij heeft een lid van de oppositie minder schroom, maar hij neemt wel een risico ten aanzien van de aanvaarding van zijn wetsontwerp: de kans daarop is bijzonder klein. Dat is een zekere rem, want het voorbereiden, indienen en behandelen van een initiatiefwet is een zwaar karwei. Het kost veel tijd naast het gewone kamerwerk. Er zijn oppositiemiddelen beschikbaar die minder arbeidsintensief zijn zoals moties, ingrijpende amendementen, interpellaties, vragen. Waarom dan zoiets bewerkelijks als een initiatief? Men moet wel zéér gemotiveerd zijn en inhoudelijk werkelijk iets te melden hebben.

Interessant is ook in dit verband dat de ondertekenaars uit verschillende partijen kunnen komen: oppositie- en regeringspartijen zag men b.v. gezamenlijk opereren bij de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd en de wijziging van de Enquêtewet.¹⁷ De kans op aanneming van het voorstel is dan natuurlijk hoog. De waarde van een initiatiefwetsontwerp ligt overigens bepaald niet alleen in de aanvaarding ervan. Het is natuurlijk wel het mooiste als het voorstel het *Staatsblad* haalt en dus wet wordt, maar van het indienen en de behandeling plus de aandacht in de pers gaan altijd signalen uit, tenminste naar de regering. We zien dan ook nogal eens dat de regering zelf met wetgeving terzake komt waar zij eerst de boot had afgehouden, zoals de

¹⁴ Franssen verwijst daarbij naar het doorwrochte artikel van H. Borstlap, 'Het recht van initiatief van de Staten-Generaal', *Acta Politica. Tijdschrift voor politicologie* 7 (1972) p. 405-444.

¹⁵ *HTK* 1979-1980, Bijl. 15953, Voorstel van het lid Kombrink houdende tijdelijke aftopping van de looninkomens en in verband daarmee tijdelijke verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting; *HTK* 1981-1982, Voorstel van wet van het lid Wilbers tot wijziging van de Omroepwet inzake de verdeelsleutel voor de verdeling van de zendtijd onder de omroeporganisaties.

¹⁶ G.J.P. de Vries, 'Het gebruik van het recht van initiatief 1814-1977', *Acta Politica* 17 (1982) p. 161-204.

¹⁷ *HTK* 1969-1970, Bijl. 10579, Voorstel van wet van de heren Van Thijn, Van den Bergh, mejuffrouw Goudsmit en de heren Wiebenga en Aarden tot het in overweging nemen van een voorstel tot verandering in de artikelen 90, 137 en 152 van de Grondwet; *HTK* 1975-1976, Bijl. 13873, Voorstel van wet van de leden De Vries, Van Schaik, Kappeijne van de Copello, De Kwaadsteniet, Tilanus en Waltmans tot wijziging van de Enquêtewet.

Afvalstoffenwet na het initiatief-Milieuschadelijke verpakkingen¹⁸ en de Leegstandswet na het initiatief-Woonruimtetwet.¹⁹ Een deel van het gestelde doel is dan toch bereikt n.l. regeling van de materie al gaat die regeling nogal eens minder ver dan het initiatiefvoorstel.

Praktijkgeval

Dit klinkt allemaal nogal vanzelfsprekend, maar in de praktijk zitten zoveel voetangels en klemmen, dat voor de initiatiefnemer de hele onderneming een spannend avontuur wordt. Als praktijkgeval neem ik initiatiefontwerp 18.331: een voorstel tot wijziging van de artikelen 293 en 294 van het Wetboek van Strafrecht, dat door mij werd ingediend op 12 april 1984. Het beoogde wettelijk mogelijk te maken iemand die langdurig ernstig lijdend is, onder bepaalde voorwaarden, op zijn uitdrukkelijk verzoek, humanaan te laten sterven.

Ook dit initiatief werd niet lichtvaardig genomen. Reeds in 1978 was bij kamerbrede motie gevraagd om een staatscommissie inzake euthanasie in te stellen. Het duurde jaren voordat deze commissie werd ingesteld en daarna weer jaren voor zij advies uitbracht (1985). Intussen was de nood onder de betrokkenen hoog. Door de voortschrijdende medische technologie was eindeloos rekken van het leven mogelijk, terwijl artsen strafbaar waren, die ingingen op het verzoek van patiënten hun lijden te bekorten. De rechtspraak zowel als de betrokken beroepsgroepen probeerden een weg uit dit dilemma aan te geven maar rechtsonzekerheid heerste alom.

Binnen mijn eigen politieke groepering gingen stemmen op om de Tweede-Kamerfractie van D66 tot een initiatief te bewegen. Een werkgroep uit de partij had zich jaren over het onderwerp gebogen en een rapport uitgebracht. Het onderwerp bewoog zich tussen justitie en gezondheidszorg en kwam dus op mijn bordje terecht, want ik beheerde deze beide portefeuilles namens de fractie. Eerder had ik meegewerkt aan een initiatief-ontwerp-Roethof²⁰ inzake abortus, waardoor ik enige ervaring had. Het euthanasievraagstuk interesseerde mij zeker. Ik had er al eens over gepubliceerd. Maar ik aarzelde toch. Onze D66-fractie was in die tijd klein en elk fractielid was dus al overbelast. Twee feiten trokken mij tenslotte over de streep.

In de eerste plaats bleek uit de programma's van de politieke partijen dat er een ruime kamermeerderheid (PvdA, VVD, D66, PPR, PSP, CPN) inzat en in de tweede plaats stelde zich een groepje deskundigen beschikbaar om mij bij te staan: een ethica, en jurist, een medicus en een (ex)europarlementariër. Dit was een uitkomst. Want een kamerlid beschikt niet over een departement zoals een minister. Wel kan men technische assistentie inroepen van ambtenaren van het

18 *HTK 1972-1973, Bijl. 12304, Voorstel van wet van de leden Epema-Brugman en Terlouw tot regeling en beperking van de vervaardiging en het gebruik van het milieu schadelijke en uitputtende verpakkingsmiddelen (Wet verpakkingsmiddelen).*

19 *HTK 1977-1978, Bijl. 15030, Voorstel van wet van de leden Salomons en Patijn tot wijziging van de Woonruimtetwet 1947 (Stcr) H 291 (Leegstandswet).*

20 *HTK 1980-1981, Bijl. 16322, Voorstel van wet van de leden Roethof en Wessel-Tuinstra tot het stellen van regels met betrekking tot het afbreken van zwangerschap (Wet afbreking zwangerschap).*

departement, maar dan moet er toch een concept liggen. Het schrijven van de stukken deed ik zelf, maar de definitieve tekst werd steeds intensief besproken. Deze discussie wierp haar vruchten af en voor mij was het dan ook een groot moment met de stukken onder de arm de griffie binnen te stappen en het werkstuk aan te bieden.

Op de griffie gaat het niet plechtig toe. 'Legt U het daar maar neer' zei iemand. 'Wij zorgen dat het naar de staatsdrukkerij gaat.' Nu is het natuurlijk goed je te realiseren dat je eigen werkstuk maar enkele bladen druks vormt temidden van de honderden andere die daar dagelijks terechtkomen. Maar ik moest toch even aan het liedje van Wim Kan denken: 'Zet maar neer daar, op die hoop daar, de hele zoi.' Maar: de procedure startte! Het presidium van de Tweede Kamer gaf het ingediende voorstel in handen van de gezamenlijke vaste Kamercommissie van Justitie en Volksgezondheid. Nu ligt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer vast dat binnen een bepaalde tijd het voorlopig verslag, de schriftelijke reactie van de commissie, klaar moet zijn en dat is maar goed ook. Kamerleden zijn ook mensen en bovendien zwaar bezet, zodat de neiging tot uitstel vooral bij preciaire onderwerpen groot is. Men moet zich dus aan de termijnen houden. In de eerste gezamenlijke commissievergadering werd evenwel nog geen datum vastgesteld. Algemeen had men behoefte aan de gebruikelijke adviezen van de adviesorganen van de regering.

Advies Raad van State

Nu was het bij initiatiefontwerpen regel dat de regering pas na afhandeling van het ontwerp door beide Kamers advies aan de Raad van State vroeg. Tezamen met dit advies werd het wetsontwerp dan door de ministerraad geleid om daarna gecontrasigneerd te worden, de sanctie dus van de medewetgever (de regering) te verkrijgen. Aan de parlementaire behandeling droeg dat advies dus niets bij en geen wonder dat bij de discussies over de grondwetswijziging²¹ werd vastgesteld dat de Raad van State direct na het indienen van het initiatiefontwerp advies diende uit te brengen. Het was dan de Tweede Kamer (niet de regering dus) die dit advies aan zou vragen. De nadere procedure diende geregeld in een wijziging op de Wet op de Raad van State, die echter in 1984 nog niet was ingediend.

Het aldus ontstane vacuüm werd creatief ingevuld door een overgangsregeling die de minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk bij brief van 20 maart 1984²² aan de Tweede Kamer aanbood. Dat was dus slechts enkele weken voor de datum (april) van indiening van genoemd initiatiefontwerp. Dit viel dus de eer te beurt als eerste van de nieuwe volgorde gebruik te kunnen maken: eerst advies van de Raad van State en daarna pas kamerbehandeling. De meest betrokken minister (hier die van Justitie) geleidde het verzoek om advies van de Tweede Kamer door naar de Raad van State, zoals de overgangsregeling

21 *HTK 1979-1980*, p. 5313.

22 *HTK 1983-1984*, Bijl. 18293, Advisering van de Raad van State over initiatiefvoorstellen van wet, nr. 1, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, p. 1-2.

bepaalde. Achteraf vermoed ik, dat deze nieuwe gang van zaken de Raad van State nogal verraste. Deze zag zich eigenlijk onvoorbereid voor een adviesaanvraag geplaatst over een moeilijk onderwerp dat bovendien politiek gevoelig lag, gezien de tegengestelde meningen over euthanasie binnen de toenmalige regeringsfracties CDA en VVD. De Raad reageerde nogal afhoudend en kritisch: we moesten liever het advies van de ingestelde staatscommissie afwachten, de gekozen wetsconstructie zou niet kunnen etc. Vooral uit het juridische stuk bleek gebrek aan ervaring van de Raad met de materie, zulks in tegenstelling tot de vele juridisch doorwrochte adviezen die wij van dit college gewend zijn.

Pijnlijk was bovendien dat het advies aan de Raad van State ditmaal openbaar werd gemaakt vóórdat aan de initiatiefneemster de gelegenheid was gegeven een reactie te schrijven. En dat terwijl de overgangsregeling zulks toch uitdrukkelijk voorschreef. Natuurlijk gaf ik direct een persbericht uit dat de kritiek weerlegde, maar van gelijktijdig publiceren van advies en reactie van de indienster kon geen sprake meer zijn.

Andere adviezen en reacties

Inmiddels hadden de betrokken vaste kamercommissies een oproep in de *Staatscourant* geplaatst om reacties uit de maatschappij op het wetsvoorstel. Iedereen kon daarop reageren, maar vooral de adviezen van officiële adviesorganen van de regering, zoals de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en de Gezondheidsraad, werden met belangstelling tegemoet gezien.

Ook hier deed zich een nieuwigheid voor, omdat in de Tweede Kamer kort tevoren een motie²³ was aanvaard, waarin was neergelegd dat de Tweede Kamer ook zelfstandig aan adviesorganen van de regering advies kon vragen. Omdat ik er niet zeker van was dat deze nieuwe mogelijkheid wel bekend was bij b.v. de Nationale Raad voor de Volksgezondheid, stelde ik deze schriftelijk hiervan op de hoogte en wees ik op de oproep in de *Staatscourant*. Bovendien schreef de minister van WVC op mijn verzoek nog een briefje naar dit adviesorgaan waarin hij meedeelde geen bezwaar te hebben tegen een reactie van die zijde. Bijzonder teleurstellend was dat de Nationale Raad vier volle maanden later liet weten geen reactie te willen geven omdat zij het rapport van de staatscommissie wilde afwachten. Een wel heel magere reactie van een belangrijk adviesorgaan op een initiatief-ontwerp dat een voor de gezondheidszorg uiterst belangwekkend onderwerp behandelde.

Gelukkig reageerden andere instanties volop, waaronder de Gezondheidsraad, de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst, enkele kerkgenootschappen en vele particulieren. Wat deze laatste categorie betreft werd initiatiefneemster gedurende de hele periode van behandeling overstroomd met brieven van burgers die daarin hun ervaringen met lijden en sterven neerlegden. Deze waren dikwijls bijzonder ontroerend en duiden er nogmaals op dat hier een stuk maatschappelijke nood lag.

²³ HTK 1983-1984, Bijl. 17353, Reorganisatie Rijksdienst, nr. 16, Gewijzigde motie van het lid Wessel-Tuinstra.

Na binnenkomst van de adviezen volgden de vaste kamercommissies de gebruikelijke procedure. Men nam ruim de tijd. Het voorlopig verslag werd bijna een vol jaar na indiening van het wetsontwerp vastgesteld. Ik had daarvoor begrip. De zaak was met diepgang alleen maar gebaat en het was bemoedigend dat vrijwel alle fracties zich bijzonder serieus en uitvoerig in de materie verdiepten. Alleen enkele zeer kleine fracties (PSP, RPF, CPN) deden niet mee.

Bovendien reageerde, zoals ik verwacht had, een ruime meerderheid voorzichtig positief en droeg met name de VVD-fractie verschillende suggesties aan ter verbetering. Deze nam ik bij de schriftelijke beantwoording graag over, daar zij geheel in de lijn van het ontwerp lagen en bij de nota naar aanleiding van het eindverslag voegde ik dan ook een nota van wijzigingen en een gewijzigd wetsontwerp. Nu verscheen echter een nieuwe beer op de weg.

De CDA-fractie meende, bij monde van haar woordvoerder Borgman²⁴, dat na deze wijzigingen opnieuw advies van de Raad van State gewenst was. Tot mijn vreugde kreeg hij bij een openbaar debat²⁵ over dit punt nauwelijks bijval. Ook niet van de regeringspartner van het CDA, de VVD, die bij monde van woordvoerder Dees nadrukkelijk afstand van het voorstel van Borgman nam. Er was mij veel aan gelegen om ruim voor de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 1986 de zaak althans in de Tweede Kamer te hebben afgerond. Een verkiezingsstrijd over euthanasie vond ik ongewenst. Ik vreesde voor te grote politisering van het onderwerp. Geen uitstel dus door nader advies van de Raad van State in december 1985, wel nog een extra ronde met vraagpunten.

Regering doorkruist procedure

Intussen bleek uit de vele uitlatingen van CDA-zijde (premier Lubbers en WVC-minister Brinkman) dat men zich daar bijzonder bezorgd maakte over de meerderheid die zich aftekende voor het initiatief-ontwerp. Een tegenvaller voor het CDA was bovendien dat de staatscommissie, toen zij eindelijk in de zomer van 1985 met haar rapport kwam, in veel opzichten met ideeën kwam die parallel liepen met die van de initiatiefneemster.

De regering verzon nu een list, waarvan de ervaren parlementariër Van Rossum (SGP), zelf indiener van verscheidene initiatiefontwerpen, zich later in het openbaar afvroeg: '(...) doorkruiste de regering die er nog niet helemaal uit was, de behandeling eigenlijk niet? De procedure is eigenlijk onzuiver.'²⁶ De regering zond namelijk, toen de data voor de openbare behandeling van het initiatiefontwerp reeds vastgelegd waren, een brief²⁷ naar de Kamer, ondertekend door de ministers van Justitie en Volksgezondheid, Korthals Altes en Brinkman, waarin zij haar reactie neerlegde op het rapport van de

²⁴ HTK 1985-1986, p. 2513.

²⁵ HTK 1985-1986, p. 2514.

²⁶ HTK 1985-1986, p. 4018-4049.

²⁷ HTK 1985-1986, Bijl. 19359, Proeve tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met enkele bepalingen omtrent euthanasie, nr. 1, Brief van de ministers van Justitie en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, p. 1-2.

staatscommissie en tevens als haar mening uitsprak 'dat nadelen verbonden aan wetgeving nu, zwaarder lijken te zijn dan de voordelen'. Tegelijkertijd zond zij met deze brief een 'Proeve van een wetsontwerp met toelichting'.

De Tweede Kamer zag zich nu voor de moeilijkheid geplaatst dat er een wetsontwerp ingediend was dat geen wetsontwerp was, maar een Proeve, omdat de regering liever geen wetgeving wilde, terwijl de data voor behandeling van een ander wetsontwerp over dezelfde materie reeds vastlagen. Men had natuurlijk deze behandeling rustig (!) kunnen laten doorgaan. Immers wie tegen het initiatief was, kon na de openbare behandeling gewoon tegen stemmen.

Uit deze stemmingsuitslag zou dan wel blijken of een procedure rond het regeerontwerp verder moest worden vastgesteld. Helaas werkt de politiek niet rustig en logisch. Politieke factoren, emoties, prestigeslagen spelen volop mee en zo werd vooral om gezichtsverlies van de regering te voorkomen, de proeve tevens op de agenda van de openbare commissie-vergaderingen gezet, hoewel er zelfs geen advies van de Raad van State over gevraagd was, laat staan van andere adviesorganen. Met bewonderingswaardige ijver bestudeerden de leden van de vaste commissies de nieuwe stukken en stelden daar vragen over ter voorbereiding van de openbare beraadslagingen.

Voor de eerste openbare commissie-vergadering op 17 februari 1986 betond grote belangstelling. Het onderwerp was natuurlijk op zichzelf van belang, maar de politieke aspecten waren ook los daarvan boeiend. De verkiezingen wierpen hun schaduwen vooruit. De coalitie-partijen CDA en VVD wilden zich extra profileren, ieder voor hun eigen achterban. Tegelijkertijd wilden ze elkaar vasthouden en na de verkiezingen weer samen verder. Deze tegenstrijdigheid belastte voor de regeringspartijen het debat in hoge mate, temeer daar er ook nog verschillen van opvatting waren tussen enerzijds de bewindslieden van CDA en VVD en anderzijds hun respectieve fracties. Dat werd die eerste dag maar al te duidelijk toen de CDA-woordvoerder Borgman zich niet alleen kritisch bleef opstellen over het initiatief-ontwerp, maar zich ook op geen enkele wijze aan de Proeve van de regering wilde binden. VVD-woordvoerder Dees koos nadrukkelijk voor het initiatiefontwerp: '(...) op grond van een vergelijking van het initiatiefvoorstel, het voorstel van de staatscommissie en de Proeve van het kabinet, spreekt de VVD wat de hoofdlijnen betreft, een weloverwogen voorkeur uit voor het initiatiefvoorstel.' Wel deed hij nog enkele voorstellen tot wijziging op onderdelen, 'voorstellen', aldus Dees 'die mogelijk het draagvlak voor nieuwe wetgeving vergroten'. Dit laatste klonk de initiatiefneemster natuurlijk als muziek in de oren. Maar waar ligt de macht?

Bij de behandeling van een initiatiefontwerp is de laatste jaren de meest betrokken minister doorgaans op uitnodiging aanwezig. Voorheen was een grote afstandelijkheid gebruikelijk van de zijde van de regering, maar dit bevorderde de dialoog tussen regering en Kamers over het initiatief niet.²⁸ De vraag van al dan niet bekrachtigen werd dan t \grave{e} geïsoleerd van de parlementaire behandeling beantwoord. Maar bij dit initiatiefvoorstel dreigde het andere uiterste. De bewindslieden zetelden pontificaal met hun ambtenaren

28 Zie hierover ook Franssen in zijn hierboven vermeld boek (zie voetnoot 13).

achter de tafel om hun Proeve te verdedigen en kritiek te leveren op het initiatief (Brinkman) dan wel te zeggen dat de tijd nog niet rijp was voor wetgeving (Korthals Altes). Voor de initiatiefneemster die het met één assistente hier tegen op moest nemen, geen benijdenswaardige positie, waarvan ik hoop dat zij een unicum in de parlementaire geschiedenis zal blijven. Dat is namelijk geen fair play meer. Het is zeker een vooruitgang dat thans in art. 116, lid 3 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is bepaald dat de aanwezige bewindslieden pas het woord krijgen *nadat* de initiatiefnemer het woord heeft gevoerd.

Kabinetscrisis en verzoening

In deze eerste vergadering in een serie van drie²⁹ kwam de initiatiefneemster zelf nog niet aan het woord; Kamer en ministers zetten hun visie eerst uiteen, waarna de beantwoording twee weken later zou volgen. Inmiddels was echter de politieke strijd tussen de coalitiepartners CDA en VVD zo hoog opgelopen dat de lijsttrekker van het CDA (Lubbers) de VVD met een kabinetscrisis dreigde als die haar positieve houding ten aanzien van het initiatief zou handhaven. Het is mij nooit duidelijk geworden waarom de VVD-fractie voor dit argument door de knieën is gegaan. Er waren nog maar een paar maanden te gaan met dit kabinet. In het VVD-program stond een duidelijke euthanasieparagraaf, die door de lijsttrekker (Nijpels) steeds was verdedigd. Juist met de verkiezingen in zicht zou een liberale profilering consequent geweest zijn. Maar neen, binnen één week maakte de VVD een slag van honderdtachtig graden en vernam de initiatiefneemster via een journalist dat de VVD-fractie niet langer aan spoedige wetgeving zou meewerken. En inderdaad bracht VVD-woordvoerder Dees dit standpunt bij de volgende openbare beraadslaging naar voren: zijn fractie stelde voor het bijgestelde initiatiefontwerp tezamen met de Proeve die dan een echt wetsontwerp zou worden, naar de Raad van State te sturen voor een nieuw advies. Dit betekende uitstel tot na de verkiezingen. Het was duidelijk dat dit het compromis was, waarop de coalitiegenoten elkaar hadden gevonden. Men noemde het echter 'verzoening'.

Dit alles was een bittere pil voor de initiatiefneemster die zich voor de ondankbare taak gesteld zag de behandelingsprocedure af te handelen, terwijl tevoren vaststond dat het niet tot een stemming zou komen. Van het debat, dat inhoudelijk op hoog peil stond, was nu de politieke spanning af. De amendementen werden nog besproken, maar alle aandacht ging uit naar het ordedebat op 18 maart 1986, waaraan alle fractievoorzitters en de minister-president deelnamen. In dit langdurige debat³⁰ werd de nieuwe adviesaanvraag aan de Raad van State besproken. De fracties van VVD en CDA stemden tezamen met de kleine christelijke partijen voor, zodat dit voorstel werd aangenomen. Aldus verdween het initiatiefontwerp naar de Raad van

²⁹ HTK 1985-1986, Verslagen uitgebreide commissie vergaderingen: nr. 50, 17 febr. 1986; nr. 53, 3 maart 1986, nr. 55, 10 maart 1986.

³⁰ HTK 1985-1986, p. 4018-4049.

State, tezamen met de Proeve van het kabinet. Het advies van de Raad van State kwam in de zomer van 1986 uit toen ondergetekende de Tweede Kamer reeds verlaten had.

Het initiatief was inmiddels op naam komen te staan van haar partijgenoot Kohnstamm. Een pikante bijzonderheid was nog dat het advies van de Raad van State zo vernietigend was voor de Proeve, dat het kabinet zelfs geen antwoord aan de Raad heeft geformuleerd en deze proeve van een wetsontwerp later heeft ingetrokken.

De nieuwe regering (CDA-PvdA) kon na al deze politieke verwickelingen niet om het euthanasievraagstuk heen. Een commissie (de commissie-Remmeling) werd ingesteld om onderzoek te doen naar de praktijk terzake in Nederland, waarna wederom wetgeving volgde, het derde regeringsvoorstel over de kwestie dus.³¹ De ondertekenaars waren Hirsch Ballin (CDA) en Simons (PvdA), respectievelijk minister van Justitie en staatssecretaris van Volksgezondheid.

Over het initiatiefvoorstel was intussen nog steeds niet gestemd. Het was wel degelijk nog 'in behandeling'. Vandaar dat Kohnstamm het opnieuw kon laten agenderen. In de Tweede Kamer werden op 2 en 3 februari 1993 beide voorstellen (het initiatiefvoorstel en het regeringsvoorstel) tegelijk behandeld.³² De stemming vond plaats op 9 februari 1993.³³ Dat was dus negen jaar na indiening van het initiatiefvoorstel. In die negen jaar had een intensieve discussie binnen en buiten het parlement over ingrijpen in het levenseinde plaatsgevonden; een discussie die voorlopig nog geen einde heeft. Het initiatiefvoorstel werd weliswaar verworpen (alleen VVD en GroenLinks stemden voor) maar voor een nijpend maatschappelijk probleem was een aanzet tot een oplossing gekomen. Dat is al heel wat.

Slotbeschouwing

Met deze beschrijving van een praktijkgeval over de gang van zaken bij de indiening van een initiatiefvoorstel heb ik willen illustreren dat het recht van initiatief een groot goed is, waarvan het een voorrecht is gebruik te maken. Maar de keurig uitgestippelde weg die een wetsontwerp volgens de democratische spelregels heeft te gaan is geen gemakkelijk begaanbaar pad. De voetganger (want harder gaat het niet) ziet zich voortdurend geplaatst voor obstakels, valstrikken, beren en omleidingen. Er kan mist komen opzetten en/of er worden rookgordijnen opgetrokken. Dit alles maakt het hanteren van dat recht tot een soort overlevingstocht, waarop je al gaande steeds meer plezier krijgt. Een grote uitdaging voor je creativiteit en vindingrijkheid. Om vol te houden is er wel één onherroepelijke voorwaarde: je moet er zelf in geloven. Dat heb ik gedaan en doe ik nog.

³¹ HTK 1991-1992, Bijl. 22572, Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging.

³² HTK 1992-1993, p. 3276-3335, 3340-3352.

³³ Het initiatiefvoorstel werd verworpen. HTK 1992-1993, p. 3404.

