

Inleiding

*'Democratie is pas democratie
als zij zichzelf instandhoudt.'*¹

Een hete zomer

In de nacht van 13 op 14 oktober 1966 valt het kabinet-Cals na een motie van KVP-fractie-leider Schmelzer, die door premier Cals als een motie van wantrouwen wordt geïnterpreteerd. Onder leiding van ARP-leider Zijlstra wordt een nieuw (overgangs-)kabinet geformeerd, dat vervroegde verkiezingen zal uitschrijven. Op basis van de verkiezingsuitslag van 1963 is dit het derde kabinet dat wordt geformeerd, zonder dat de kiezers in de gelegenheid zijn gesteld zich uit te spreken over de politieke problemen waarmee de kabinetten Marijnen (1963-1965) en Cals (1965-1966) te kampen hebben gehad.²

Het feit dat op basis van één verkiezingsronde drie achtereenvolgende kabinetten worden geformeerd, die bovendien onderling sterk van samenstelling verschillen, leidt ertoe dat diverse politicologen, politici en juristen voorstellen doen om het politieke bestel te vernieuwen. Met name de ideeën binnen de 'Amsterdamse school' in de politicologie en de voorstellen van de jurist Glastra van Loon krijgen veel aandacht.³

De wens om tot politieke vernieuwing te komen is niet nieuw. Al vanaf 1946 wordt er gesproken over een gewenste 'doorbraak' in de partijverhoudingen, een doorbraak die aanvankelijk door de totstandkoming van de PvdA had moeten geschieden. Binnen de bestaande partijen zijn de malaise in de Nederlandse politiek en de noodzaak tot vernieuwing van de politieke partijen en de overheid al langer onderwerp van discussie.⁴

Tot daadwerkelijke vernieuwing komt het echter niet. De gevestigde politici en bestuurders reageren uiterst terughoudend op de vernieuwingsvoorstellen. Deze reactie kan worden verklaard uit de stabiele, maar tegelijkertijd verstarrende situatie die de naoorlogse pacificatiepolitiek kenmerkt. In zijn standaardwerk *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* schrijft Arend Lijphart dat pacifica-

tiepolitiek wordt gekenmerkt door een sterk verdeelde, pluralistische samenleving waarin de grote (politieke) instabiliteit die deze verdeeldheid tot gevolg zou moeten hebben, wordt voorkomen doordat de leiders van de verschillende groepen in de samenleving samenwerken (pacificeren). Deze pacificatie zorgt voor een hoge mate van stabiliteit. In Nederland heeft het pluralistische karakter van de samenleving de vorm gekregen van 'verzuiling'. Al naar gelang hun sociale klasse of religie behoren Nederlanders tot de katholieke, de protestantse, de socialistische of de liberale zuil. De grote massa is in hoge mate passief en trouw aan de leiders van de eigen zuil.⁵

De pacificatiepolitiek heeft ook gevolgen voor de relatie tussen de burgers en de overheid. De eerste twintig jaar na de Tweede Wereldoorlog worden gekenmerkt door een hoge mate van politieke passiviteit onder de burgers. Men is trouw aan de instituties en gebruiken van de eigen zuil en schikt zich daarnaar. In het zuilensysteem zijn politieke partijen 'de politieke arm van de zuilen'.⁶ Het 'lidmaatschap' van een zuil valt nagenoeg samen met de partijvoorkeur. Katholieken stemmen op de KVP, arbeiders op de PVDa etc. De electorale aanhang van politieke partijen is derhalve zeer stabiel. Doordat politieke vraagstukken worden gedepolitiseerd, worden grote conflicten tussen de zuilen voorkomen.⁷ Traditionele opvattingen over godsdienst en gezag worden in de katholieke en protestants-christelijke zuilen geconserveerd.⁸ De belangstelling voor politieke vraagstukken onder de bevolking is gering. In 1963 geeft liefst 70% van de bevolking aan nauwelijks of geen belangstelling te hebben voor politiek.⁹ Tegenover dit passieve electoraat staat de politieke elite, die zich volgens Hans Daalder kenmerkt door een 'regentenmentaliteit'.¹⁰ Het is deze regentenmentaliteit die leidt tot de terughoudende reacties op de hiervoor aangehaalde vernieuwingsvoorstellen.

In de eerste helft van de jaren zestig begint zich een kentering af te tekenen. Het is de periode waarin een nieuwe generatie zich begint te manifesteren (over de vraag of er sprake is van een generatieconflict zal decennia later nog worden gediscussieerd).¹¹ Voor deze nieuwe generatie zijn de passiviteit en conformeringsneiging die de generatie van hun ouders kenmerkt, niet vanzelfsprekend. Vraagstukken die na de Tweede Wereldoorlog prioriteit kregen, zoals de opbouw van de economie en de bestrijding van de werkloosheid, zijn grotendeels opgelost en nieuwe problemen hebben zich aangediend. Stond de belevingswereld van hun ouders nog in het teken van de Tweede Wereldoorlog en de daaropvolgende wederopbouw, de twintigers en dertigers van de jaren zestig leven in materiële welvaart. Zij geven er blijk van niet alleen oog te hebben voor de verworvenheden van de welvaart, maar ook voor de schaduwkanten daarvan, zoals de sociale ongelijkheid in de wereld, de nucleaire dreiging en de gevolgen voor het milieu. Ook tonen de jongeren zich zeer betrokken bij internationale conflicten zoals de oorlog in Vietnam en de Cubacrisis. Ze laten zich niet dwingen in het keurslijf van de samenleving die door de generatie die hen voorging is opgebouwd. De legitimatie van de macht wordt aan de kaak gesteld en normen worden verlegd. Overal klinken de kritische geluiden in door. In Amsterdam richt Provo zich tegen de over-regenteske autoriteiten met ludieke en minder ludieke acties. The

Beatles en Bob Dylan verwoordden de onafhankelijkheid van de jonge generatie in hun muziek. Aanvaarding van het gezag wordt niet meer vanzelfsprekend gevonden.¹²

De regentenmentaliteit die door de jonge generatie aan de orde wordt gesteld, wordt bevestigd door de reactie van de gevestigde orde, die defensief en repressief op de protesten reageert. Aan het gezag mag niet worden getornd en de openbare orde moet worden gehandhaafd, zo is de heersende mening bij de bestuurders.¹³ Maar de anarchistische Provo's hebben er geen boodschap aan dat voor hun demonstraties toestemming is vereist. Het Amsterdamse politiekorps grijpt hard in en slaat de demonstraties letterlijk uiteen. Pamfletten met provocerende teksten worden verboden. Actievoerende jongeren worden hard aangepakt. Het resultaat is het tegenovergestelde van wat wordt beoogd. Actie en reactie versterken elkaar. Op 10 maart 1966 raken demonstranten in Amsterdam slaags met de politie tijdens de huwelijks-voltrekking tussen kroonprinses Beatrix en Claus von Amsberg. Opnieuw is het centrum van Amsterdam het toneel van ernstige rellen.¹⁴ Het is het begin van een hete zomer.

Vreemd is het niet, dat na de acties van Provo, de anti-Vietnam-demonstraties, de 'sit-ins', de bouwvakkersrellen, de bestorming van het gebouw van *De Telegraaf* en de rellen tijdens het koninklijke huwelijk, veel Nederlanders denken dat het bestel op instorten staat en er anarchie dreigt. Het beeld dat de autoriteiten niet met de ontwikkelingen weten om te gaan, wordt versterkt door de media en de opkomende televisiecultuur.¹⁵ Journalisten gaan zich kritischer opstellen tegenover het handelen van politici en bestuurders en via de televisie zijn steeds meer mensen getuige van de gebeurtenissen in Amsterdam. Ook in de media blijkt de loyaliteit ten opzichte van de zuilen afgenomen.

Uit een onderzoek in het voorjaar van 1966 blijkt 82% van de bevolking voorstander van een harde aanpak door de politie.¹⁶ Maar er is ook veel kritiek op het repressieve optreden van de politie. Met name in 'linkse' kringen worden de botsingen met de politie en de reactie van het bestuur aan de orde gesteld, al snel gevolgd door een aanzienlijk deel van de hoger opgeleide bevolking en intellectuelen die sympathiseren met de protesterende jongeren.¹⁷ Hierdoor dringt de verdeeldheid over hoe er tegen vermeende gezagsondermijnende gebeurtenissen moet worden opgetreden ook door tot het korps van bestuurders.¹⁸ De maatschappelijke ontwikkelingen missen hun invloed op de politiek dan ook niet. De aanvankelijk lokale onrust in Amsterdam krijgt zijn weerslag op de landelijke politiek, als minister van Binnenlandse Zaken Smallegenbroek in de Tweede Kamer ter verantwoording wordt geroepen over het politieoptreden in Amsterdam. De gezagscrisis kost de Amsterdamse politiecommissaris, de burgemeester en uiteindelijk ook de minister hun positie.

Bij de Provinciale-Statenvierkiezingen, kort na het huwelijk van Beatrix en Claus begin 1966, wordt de onvrede met de politieke instituties voor het eerst echt duidelijk in de winst van de Boerenpartij, de 'anti-establishmentpartij' van boer Koekoek. De politici, hun partijen en de bestuurders kunnen niet of willen niet ingaan op de

kritiek die vanuit de samenleving wordt geleverd. Het is juist die reactie die de zorg over het functioneren van het politieke bestel verder aanwakkert.¹⁹ De historicus James Kennedy stelt hierover:

'Het staat buiten kijf dat de "crisis in de Nederlandse politiek" zowel voortkwam uit een veranderend electoraat als uit een institutioneel verzet tegen hervorming. Maar zij was ook een gevolg van de bereidheid van leiders binnen alle grote partijen om veranderingen toe te staan die in hun ogen noodzakelijk waren geworden. De "crisis" was dus niet zozeer ontstaan doordat "reactionaire" krachten zich verzetten tegen "revolutionaire" bewegingen, maar werd voornamelijk veroorzaakt door de behoedzame, conservatieve en vaak tegenstrijdige besluiten die gematigde politici namen om hun eigen politieke systeem te vernieuwen.'²⁰

Hoewel de gevestigde orde beseft dat veranderingen noodzakelijk zijn geworden, blijkt zij niet in staat of bereid de veranderingen te kanaliseren door vernieuwing van het politieke bestel en modernisering van de bestaande partijen. Volgens Lijphart zou dit ook strijdig zijn met de belangen van diezelfde gevestigde orde. De pacificatiedemocratie wordt immers in stand gehouden doordat er over één aspect consensus bestaat: de wens om het bestaande politieke stelsel in stand te houden.²¹ Om dit te bereiken, zo is althans de gevestigde orde van mening, is het noodzakelijk om politieke conflicten die onoplosbaar lijken, op vreedzame wijze op te lossen.²² De gevestigde orde heeft er dus alle belang bij om de stabiliteit van de pacificatiedemocratie te bewaren en handelt als zodanig. Volgens Kennedy levert de gevestigde orde daarmee een belangrijke bijdrage aan wat hij noemt de 'de crisis in de Nederlandse politiek'.²³ Een crisis die wordt gekenmerkt door de invloed van een veranderend electoraat en een onvermogen bij de gevestigde orde om hierop te reageren. 1966 vormt het kruispunt van deze twee ontwikkelingen. Het is dan ook niet toevallig dat juist in dat jaar de oprichting plaats vindt van een nieuwe politieke partij: D66.

Hoewel Lijphart in zijn beschrijving van het Nederlandse politieke stelsel bestrijdt dat Nederland tijdens de pacificatiedemocratie niet democratisch was²⁴, stelt hij wel dat de gevestigde orde (de elites) er bewust voor zorgde dat de bestaande verhoudingen in stand werden gehouden. De ideologische scheidslijnen werden geconserveerd door de sterk levensbeschouwelijke (ideologische) retoriek waarmee de achterban door de elites werd aangesproken.²⁵ De samenstelling van de volksvertegenwoordiging was een sterk oligarchisch proces, dat wil zeggen bepaald door de partij-elites.²⁶ Aan de andere kant was het electoraat in hoge mate passief en volgzzaam aan de elites²⁷, maar dit werd volgens Lijphart mede veroorzaakt door het politieke bestel dat de burgers weinig mogelijkheden bood om invloed uit te oefenen (geen rechtstreeks gekozen regering, geen referenda).²⁸ Nederland was in feite een 'indirecte' democratie. Politiek was bovendien een gesloten, schimmig proces:

politieke *issues* werden gedepolitiseerd (door de elites zelf maar ook door de door deze elites gedomineerde zuilgebonden media)²⁹, kiezers kregen bij verkiezingen geen duidelijke alternatieven voorgelegd en bij de kabinetsformaties werd lang niet altijd in de geest van de uitslag gehandeld.³⁰ Maar: Lijphart concludeert dat het feit dat de elites in Nederland ervoor zorgden dat deze situatie werd gehandhaafd, 'niet een symptoom van de ziekte, maar juist een symptoom van de gezondheid (stabiliteit) van het democratische bestel was.'³¹

Hoewel de Democraten in hun kritiek op het politieke stelsel grotendeels dezelfde argumenten gebruikten als Lijphart twee jaar later in zijn boek zou doen, kwamen de politici van D66 tot een andere conclusie dan de politicoloog Lijphart. 'Het bestel is ziek', zo concludeerden de Democraten (zie hoofdstuk 2). De anti-establishmentpartij D66 streefde ernaar zowel de politiek als de samenleving verregaand te democratiseren, de politieke verhoudingen moesten worden doorbroken en ideologische politiek diende plaats te maken voor pragmatisme. Drie doelstellingen die, zo blijkt ook uit de oprichtingsgeschiedenis van de partij, hun oorsprong hadden in de tijdgeest in de jaren zestig. Het centrale begrip in de boodschap van de nieuwe partij was democratie, of preciezer: democratisering. Het streven naar democratisering was voor de initiatiefnemers van D66 zo belangrijk dat de term 'Democraten' in de partijnaam werd opgenomen.

De opvattingen van D66 over democratisering waren in feite een fundamentele aanval op het Nederlandse politieke stelsel. En hoewel deze aanval uiteraard niet tegen Lijphart gericht was, was het impliciet dus een aanval op de door hem beschreven pacificatiedemocratie.³² Ten eerste was de pacificatiedemocratie gebaseerd op het bestaan van een dominante elite en de volgzzaamheid van het electoraat. Radicale democratisering van politiek en samenleving zou deze verhouding volledig veranderen en daarmee de consensusdemocratie ondermijnen. Ten tweede stond het pleidooi van D66 voor een gekozen regering en minister-president en een districtenstelsel haaks op de institutionele kenmerken van de pacificatiedemocratie zoals Nederland die kende. En ten derde lagen de ideologische scheidslijnen in de Nederlandse politiek ten grondslag aan Lijpharts model van de pacificatiedemocratie. Verwezenlijking van het streven naar pragmatische, niet-ideologische politiek zou ook het einde van het bestaande stelsel betekenen.

Opzet van deze studie

Doel- en vraagstelling

Dit boek is in de eerste plaats een studie naar de geschiedenis van de politieke partij Democraten 66, kortweg D66*. Het geeft een historisch overzicht van bijna 37 jaar D66, waarbij alle hoogte- en dieptepunten van meer dan drie decennia D66 aan de

* Tussen 1966 en 1985 werd de naam van de partij afgekort tot D'66, dus met apostrof. Begin 1985 is de apostrof uit de partijnaam geschrapt en sindsdien wordt D66 zonder apostrof geschreven.

orde komen. De nadruk ligt daarbij op de ontwikkeling van D66 als politieke partij, zowel wat betreft de ontwikkeling van de partijorganisatie, de gevoerde partijpolitieke strategie en de vormgeving van het gedachtengoed. In dit kader wordt onder meer aandacht besteed aan het ontstaan van D66 (het initiatiefcomité en het Appèl), de kabinetsdeelnames in de jaren zeventig en tachtig, de crisis in de partij in 1974, het verlies na de deelname aan de kabinetten-Van Agt II en III, de historische verkiezingsoverwinning in 1994 en de vorming van het paarse kabinet. Er wordt uitgebreid stilgestaan bij de interne kritiek op de gebrekkige partijstructuur, de roep om duidelijkere stellingname en de vele discussies over een beginselprogramma. Daarnaast worden ook de verkiezingsprogramma's, -campagnes en -uitslagen behandeld.

In de tweede plaats is dit boek over D66 een *case study* naar het wel en wee van nieuwe politieke partijen die de politieke arena betreden. De geschiedenis laat zien dat slechts weinig politieke partijen die in de twintigste eeuw zijn ontstaan op langere termijn overleven. Indien een nieuwe politieke partij vasthoudt aan haar oorspronkelijke doelstellingen dan is zij veelal een kort leven beschoren. Wil zij overleven dan moet ze vaak water bij de wijn doen en haar oorspronkelijke doelstellingen loslaten. Zodoende zien nieuwe partijen zich al snel voor een dilemma gesteld: ofwel vasthouden aan de doelstellingen, wetende dat de kans op overleven gering is, ofwel de doelstellingen loslaten teneinde te overleven.

Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, was D66 volgens de oprichters bedoeld als tijdelijk 'breekijzer', dat na het bereiken van haar doelstellingen weer zou kunnen worden opgeheven. Het is daarom des te opmerkelijker dat D66 van alle nieuwe politieke partijen die in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw werden opgericht, de enige is die nog steeds bestaat. Volgens het hiervoor beschreven dilemma zou dit betekenen dat D66 haar oorspronkelijke doelstellingen heeft losgelaten.

Deze doelstellingen zijn hiervoor al kort genoemd. Toen D66 zich in 1966 aandeede, had de partij drie hoofddoelstellingen: de nieuwe partij streefde naar een radicale democratisering van politiek en samenleving, naar het doorbreken van de partijpolitieke verhoudingen en naar pragmatische, niet-ideologische politiek. Deze studie is niet bedoeld om over de opvattingen van D66 over democratie een waardeoordeel uit te spreken. In plaats daarvan wordt in deze studie onderzocht hoe D66 heeft getracht haar doelstellingen in de eigen partij te verwezenlijken. De Democraten vertaalden de doelstellingen die ze in de politiek en de samenleving wilden verwezenlijken naar hun eigen partijorganisatie.

In de eerste plaats pleitte D66 voor radicale democratisering van politiek en samenleving: de nieuwe partij wilde burgers meer betrekken bij de politieke besluitvorming en meer mogelijkheden tot inspraak geven. Ze wilde zelf het goede voorbeeld geven en paste deze doelstelling ook toe op de eigen partijorganisatie. De besluitvorming binnen D66 zou plaatsvinden middels een systeem van directe democratie, teneinde zoveel mogelijk mensen bij de besluitvorming te betrekken.

In de tweede plaats wilde D66 de partijpolitieke verhoudingen in Nederland doorbreken. Daarom wilde ze als politieke partij een electorale bedreiging vormen voor de bestaande partijen en zo als een soort breekijzer de andere partijen tot aanpassing dwingen. D66 was dan ook bedoeld als tijdelijke beweging. Tegelijkertijd betekende de keuze voor het oprichten van een politieke partij dat D66 zelf deel ging uitmaken van het politieke bestel waar zij zich tegen keerde. De partij zou 'het spel meespelen' vanuit de wens het spel fundamenteel te veranderen.

Ten slotte pleitte D66 voor een zakelijke en pragmatische politiek, die niet gebaseerd is op verouderde en verstarrende ideologieën. Om deze reden weigerde D66 zelf een keuze te maken tussen de bestaande ideologieën en besloot de partij geen beginselprogramma op te stellen. Tegelijkertijd was het ook voor D66 noodzakelijk om de eigen identiteit duidelijk te maken, de grondslagen waarop D66 haar politiek baseert.

Hoe is het interne debat over bovenstaande doelstellingen binnen D66 verlopen, hebben de Democraten aan deze doelstellingen vastgehouden (en hebben ze die wellicht zelfs bereikt) of hebben ze deze in de loop van hun bestaan losgelaten? Op basis van het hiervoor beschreven dilemma waarmee nieuwe politieke partijen zich geconfronteerd zien, kan als hypothese worden gesteld dat D66, gelet op het feit dat zij als nieuwe partij heeft 'overleefd', haar oorspronkelijke doelstellingen niet in de praktijk heeft weten te brengen en heeft opgegeven.

Bij het schrijven van dit boek is, deels noodgedwongen, deels bewust, een selectie gemaakt uit de grote hoeveelheid informatie die beschikbaar was. Doel van dit boek is niet om de lezer te overtuigen van de zin of onzin van de D66-opvattingen over onderwerpen als democratie of individualisering. Ook wordt niet de balans opgemaakt van wat D66 gedurende haar bestaan allemaal heeft bereikt. In dit boek zijn geen uitputtende verhandelingen opgenomen over de prestaties van bewindslieden van D66 of de standpunten die D66 de afgelopen jaren heeft ingenomen in bijvoorbeeld parlementaire debatten. Ten slotte is relatief weinig aandacht besteed aan D66 op decentraal niveau.

In de eerstvolgende zes hoofdstukken wordt de geschiedenis van D66 beschreven. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over de ontwikkeling van D66 in die periode. Na deze historische hoofdstukken wordt in hoofdstuk 8 nader ingegaan op de ontwikkeling van D66 en wordt een aantal wezenlijke kenmerken van D66 (organisatie, strategie en gedachtengoed) nader belicht. Vervolgens worden het bestaan en de ontwikkeling van D66 geplaatst in het kader van de ontwikkeling van politieke partijen en wordt bezien in hoeverre bestaande literatuur op D66 van toepassing is. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de hiervoor genoemde vraagstelling. In de Slotbeschouwing wordt ingegaan op de meest recente ontwikkelingen. Het boek eindigt bij de Tweede Kamerverkiezingen van 22 januari 2003 en wordt afgesloten met een korte vooruitblik.

Het onderzoek

Nadat tijdens het vooronderzoek de geschiedenis van D66 in globale lijnen in kaart was gebracht, is een uitgebreid archiefonderzoek gedaan. Hiervoor is gebruikgemaakt van het complete partijarchief van D66. Enkele tientallen dozen met archiefmateriaal, duizenden bladzijden vergaderverslagen, enkele meters aan knipselmappen en vele tijdschriften en partijpublicaties hebben de bouwstenen aangeleverd voor dit boek over de historie van de Democraten. Aanvullend materiaal werd verkregen uit de persoonlijke archieven van Peter Baehr, Arend Meerburg en Bert Schwartz.

De toestemming van het Landelijk bestuur van D66 om voor deze studie gebruik te maken van het partijarchief, is ruim geïnterpreteerd. Dat wil zeggen dat ook interne partijdocumenten, die oorspronkelijk zijn opgesteld met de bedoeling om deze niet in de publiciteit te brengen, voor dit boek zijn gebruikt. Ook deze documenten hebben immers hun functie in de geschiedenis van de partij gehad. Slechts in die gevallen waarbij gebruik van documenten schade zou kunnen toebrengen aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, is terughoudend met de betreffende informatie omgegaan.

Het literatuuronderzoek voor dit boek heeft uit twee delen bestaan. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van publicaties van D66 zelf, D66-periodieken en tijdschriften, enkele bestaande boeken over D66 en boeken geschreven door prominente D66'ers. Daarnaast is relevante politicologische en historische literatuur geraadpleegd.

De vele informatie die uit de schriftelijke bronnen naar voren is gekomen, is vervolgens aangevuld met de verhalen van de mensen die direct bij de geschiedenis van D66 betrokken zijn geweest. Ten bate van dit boek zijn twintig personen geïnterviewd die in het verleden een prominente rol hebben gespeeld binnen D66. Getracht is om de informatie uit de schriftelijke bronnen en de interviews elkaar te laten aanvullen en een zo goed mogelijk gedocumenteerd verhaal te laten ontstaan, dat niet pretendeert volledig te zijn, maar dat wel een goed inzicht tracht te bieden in de geschiedenis van D66.