

BIJLAGE V

"MENINGSVORMING BINNEN DE PVDA. Een voorlopig verslag van een inhoudsanalyse van discussieverslagen uit afdelingen van de Partij van de Arbeid"

door A.P.M. Lucardie

Een van de belangrijkste functies van een politieke partij is het opstellen van een programma, dat aan het beleid van partij-leden in regering en parlement richting geeft. De meeste partijen in Nederland beschikken over twee soorten programma's, een beginselprogramma met onbepaalde geldigheidsduur - al zal dit in de praktijk misschien elke tien of twintig jaar herzien worden - en een verkiezingsprogramma, dat geldt voor de periode tussen twee verkiezingen; of liever: een aantal verkiezingsprogramma's, afhankelijk van het aantal verkiezingen voor Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden, waar de betrokken partij aan deelneemt.

Partijprogramma's worden meestal vastgesteld door het Congres of de Algemene (Leden)Vergadering van een partij. Aan deze vaststelling gaat echter vaak een langdurig en ingewikkeld proces van meningsvorming vooraf. In dit artikel wordt dit proces van meningsvorming bij één partij, de PvdA, nader geanalyseerd. Men zou hier van een (ongecontroleerd) politicologisch experiment kunnen spreken, aangezien het bestuur van de Partij van de Arbeid al aan het begin van het proces de medewerking van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) inriep. Het DNPP kreeg daardoor de kans het zelden onderzochte proces van meningsvorming in een van de grootste politieke partijen in ons land van dichtbij gade te slaan.

Het experiment

De PvdA had op haar congres van april 1979 besloten het verkiezingsprogramma 1981-1985 op een andere, meer doelmatige en meer democratische wijze te formuleren dan met vorige programma's was geschied. Daarvoor stelde het Partijbestuur op eigen gelegenheid een ontwerp-programma op (of liet het door een commissie opstellen), dat vervolgens door de afdelingen besproken en op het congres geamendeerd werd. Nu werd besloten aan deze "besluitvormende ronde" een "meningsvormende ronde" vooraf te laten gaan. In deze meningsvormende ronde zouden afdelingen aan de hand van discussie-nota's over een aantal kernthema's van gedachten wisselen. Vervolgens zouden de verslagen van deze gedachtenwisselingen als grondslag dienen voor het ontwerp-verkiezingsprogramma,

dat dan in de besluitvormende ronde weer besproken en geamendeerd zou kunnen worden.

De medewerking van het DNPP werd gevraagd om de verwerking van de verslagen uit de afdelingen zo objectief mogelijk te laten verlopen. In overleg met de Werkgroep Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen werd besloten dat het DNPP dit onderzoek zou ondersteunen, terwijl de verwerking zelf op het Sociologisch Instituut zou plaatsvinden. In het kader van een blokpracticum Methoden en Technieken zouden sociologie-studenten kwalitatieve en kwantitatieve inhoudsanalyses toepassen op de verslagen van de afdelingsdiscussies.

In de praktijk verliep de meningsvormende ronde iets minder vlot dan voorzien en ondervond vooral de verwerking veel vertraging. Zodoende kwam het resultaat van de inhoudsanalyse te laat bij het Partijbestuur om nog als grondslag te dienen voor het ontwerp-verkiezingsprogram.

Het congres van 26, 27 en 28 februari 1981 dat de definitieve tekst van het verkiezingsprogram vaststelde verliep volgens vele aanwezigen wel soepeler dan anders. De discussie werd geconcentreerd op een aantal hoofdpunten die vaak al in de meningsvormende ronde in de afdelingen besproken waren.¹

Mening en invloed

Een interessante vraag is in hoeverre de discussies in de afdelingen het verkiezingsprogram hebben beïnvloed. Deze vraag is zowel theoretisch als praktisch van belang. Sinds Michels zijn "IJzeren Wet" over de oligarchievorming in (sociaal-democratische) massapartijen formuleerde, hebben theoretici en politici zich afgevraagd hoe de participatie van de "gewone leden" of de "basis" in de besluitvorming binnen een massapartij vergroot zou kunnen worden. Eén van de overwogen oplossingen is het betrekken van de plaatselijke afdelingen in de voorbereiding van besluiten, zoals dat nu in de PvdA plaats moest vinden.² Dit artikel kan op de vraag naar de invloed van de afdelingen op het verkiezingsprogram slechts een voorlopig en onvolledig antwoord geven, gezien de methodologische beperkingen van het experiment.

Om slechts enkele beperkingen te noemen:

- het experiment verliep ongecontroleerd, d.w.z. er was geen vergelijkbare controle-groep te vinden die een vergelijkbaar verkiezingsprogram vaststelde zonder de meningsvormende ronde;
- het meten van invloed is buitengewoon moeilijk, zelfs onder ideale, controleerbare omstandigheden; in vele gevallen vindt beïnvloeding op onwaarneem-

bare wijze plaats, bijvoorbeeld wanneer een bestuurslid anticipeert op te verwachten weerstanden van leden aan de basis en daarom zijn eigen mening niet uitspreekt, of omgekeerd;

- niet alle 765 afdelingen van de PvdA namen deel aan de meningsvormende ronde; 383 (50%) praatten mee over tenminste één thema, slechts 78 (10%) behandelden de drie thema's: Vrede en Veiligheid, Economie en Emancipatie; grotere afdelingen waren eerder geneigd mee te doen dan kleinere;

- meningen waren vaak moeilijk te kwantificeren, zodat uitspraken als "46% van de afdelingen ondersteunt de eis tot handhaving van de koopkracht tot modaal" onverantwoordelijk zijn; niet alleen omdat doorgaans slechts 12-19% van de afdelingsleden deelnam aan de discussie, maar vooral ook omdat de meningen vaak verdeeld bleken en de voorzitter van de afdelingsvergadering dan moest schatten welke mening de meerderheid van de aanwezigen aanhing.

Eensgezindheid in de PvdA

De PvdA-leden die aan de discussies deelnamen waren het over een aantal belangrijke punten eens. Aangezien ook het Partijbestuur deze meningen deelde, zijn deze punten voor de beantwoording van de vraag naar de invloed van de leden niet erg bruikbaar. Hieronder worden ze dan ook slechts aangestipt.

Vrijwel iedere afdelingsvergadering aanvaardde het principe van overheidsbemoeienis met het economisch gebeuren, zowel in de productiesfeer als in de consumptiesfeer; slechts 1 à 2% van de afdelingen wees dit principe af. Een even geringe minderheid weigerde koopkracht in te leveren ten behoeve van een Nieuwe Internationale Economische Orde, die de Derde Wereld meer mogelijkheden zou bieden zich te ontwikkelen. Nog geringer is het aantal afdelingsvergaderingen dat een Europese kernmacht bepleitte, namelijk: nul. Tenslotte bleek er in de discussies over emancipatie vrijwel volledige overeenstemming te bestaan over het principe van individualisering (het op de individuele persoon richten van inkomen, belasting, sociale zekerheid en pensioen), over gelijke rechten en plichten voor mannen en vrouwen en over evenredige verdeling van de verantwoordelijkheid voor het huishoudelijk werk.

Deze principes werden door de PvdA-leden vaak op zeer uiteenlopende wijze beargumenteerd, maar dat is minder relevant voor de centrale vraag van dit artikel. Van meer belang lijken me de onderwerpen waarover binnen de partij de meningen verdeeld bleken te zijn.

Meningsverschillen over economie

De discussienota Economie bevatte vier controversiële onderwerpen: handhaving van de koopkracht tot modaal, wettelijke loonmaatregelen, het wettelijk voorschrijven van arbeidstijdverkorting en bezuinigingen in de collectieve sector.

Een relatieve meerderheid van de vergaderingen ondersteunde de vakbondseis tot handhaving van de koopkracht tot modaal (46%); wilde arbeidstijdverkorting wettelijk voorschrijven (38%); achtte een loonmaatregel onder bepaalde omstandigheden geoorloofd (43%) en bleek eventueel wel bereid op uitgaven van de ministeries te bezuinigen (33%) doch was *niet* bereid de sociale uitkeringen los te koppelen van het minimumloon (37%). Bij deze cijfers dient men echter enkele vraagtekens te plaatsen; niet alleen vanwege de reeds genoemde methodologische problemen, maar ook vanwege het vaak grote aantal afdelingen dat wel aan de discussie deelnam maar deze vragen niet of niet duidelijk beantwoordde. In sommige gevallen leek "geen antwoord" echter wél een duidelijk standpunt in te houden en verwierp men de vraagstelling als "oneerlijk" of "manipulerend".

Deze kritiek trof met name de vraag, of men bij een voortgaande economische crisis zou kiezen voor vermindering van uitgaven van de ministeries of voor loskoppeling van de sociale uitkeringen aan het minimum-loon of voor de min-lijn ook voor loontrekkers onder modaal. In dit geval bleek het verschil tussen meerderheid en minderheid zo klein dat de uitkomst onduidelijk bleef: 15% van de afdelingen verkoos loonsverlagingen ook voor lagere inkomstrekkers boven bezuinigingen in de collectieve sector (ministeries of sociale uitkeringen), 24% wees dit af; 54% echter gaf geen (duidelijk) antwoord en in 7% van de afdelingen leek er geen duidelijke meerderheid of minderheid te zijn.

Juist deze kwestie van loonsverlagingen leidde op het partijcongres tot een confrontatie tussen het Partijbestuur en de meerderheid van de afgevaardigden. Het Partijbestuur sprak zich er voor uit dat "de minima zoveel mogelijk worden ontzien". Het Congres schrapte deze zinsnede en stamde vóór de uitspraak: "verlaging van de koopkracht van alle Nederlandse inkomens (met een hoger offer naarmate het inkomen hoger is) wordt ten gunste van bovengenoemde prioriteiten aanvaard, met uitzondering van het minimumloon en de minimum sociale uitkeringen waarvan de koopkracht in stand zal worden gehouden"³.

Ook bij de tweede kwestie, de arbeidstijdverkorting, werd het Partijbestuursstandpunt verworpen; de meerderheid van het Congres wenste deze wettelijk voor te schrijven.

Over de derde economische kwestie, het loonbeleid, waren het Partijbestuur en de relatieve meerderheid van de meningsvormende afdelingsvergaderingen het wel eens. Het Congres aanvaardde "vaststelling van de loonontwikkeling door de overheid" onder bepaalde voorwaarden: beperking van andere inkomens, een meer gelijke verdeling en investeringsplanning. De kwestie van de bezuinigingen in de collectieve sector kwam niet als zodanig aan de orde op het partijcongres van 26, 27 en 28 februari 1981.

Het Congres aanvaardde echter wel de prioriteitenlijst die het Partijbestuur had opgesteld:

- (1) herstel van werkgelegenheid,
- (2) op peil houden van de hulp aan de Derde Wereld,
- (3) bescherming van collectieve voorzieningen en sociale zekerheid.

Meningsverschillen over vrede en veiligheid

In de discussies over Vrede en Veiligheid botsten de meningen van de PvdA-leden op verschillende punten. De meerderheid van de afdelingsvergaderingen bleek bereid:

- een ontwikkelingsland te steunen dat een socialistische politiek voert en daarbij soms de mensenrechten schendt (47%)⁴;
- bij een conflict tussen een ontwikkelingsland en de V.S. de kant van het ontwikkelingsland te kiezen ten koste van de stabiliteit in de Oost-West verhouding (56%);
- met eenzijdige ontwapening door te gaan ook zonder reactie van het Oostblok (60%);
- Europa te "neutraliseren" door afspraken te maken met de Sovjet-Unie (65%) en de Amerikaanse atoomparaplu af te wijzen (56%);
- de mensenrechten in Oost-Europa te benadrukken desnoods ten koste van de ontspanning (49%).

Drie van deze kwesties kwamen op het partijcongres ter sprake, de overige punten waren wellicht te abstract of te hypothetisch om in een verkiezingsprogramma opgenomen te worden. Het dilemma mensenrechten versus ontspanning werd door Partijbestuur en Congres omzeild door te verklaren: "voortzetting van de ontspanningspolitiek in de Oost-West-betrekkingen is mede in het belang van de mensenrechten."⁵

Bij de kwesties van de NAVO en de ontwapening waren confrontaties echter niet te vermijden. Het Partijbestuur prees een "kritisch lidmaatschap" van de NAVO aan, verbonden met een beperkt aantal eenzijdige stappen tot ontwapening

en in het bijzonder het afstoten van vier à vijf van de zes kerntaken die bij de verdediging van Nederland een rol spelen. De politieke leider van de PvdA, Joop den Uyl, had vóór het Congres het handhaven van één à twee kerntaken als voorwaarde genoemd voor zijn (hernieuwd) lijsttrekkerschap. Een aantal afgevaardigden op het Congres ervoer dit voorbehoud als een ongeoorloofde poging tot manipulatie, maar een duidelijke meerderheid steunde ten slotte het voorstel van het Partijbestuur (en de lijsttrekker). Wel deed het Congres de principe-uitspraak "te komen tot de de-nuclearisering van het grondgebied en de strijdkrachten van Nederland". Het Partijbestuur stemde in meerderheid tegen dit sub-amendement, maar Den Uyl's lijsttrekkerschap werd hierdoor niet verhinderd. Amendementen die opriepen tot een voorwaardelijk lidmaatschap of tot het verlaten van de NAVO haalden geen meerderheid.

Meningsverschillen over emancipatie

Emancipatie leek aanvankelijk een weinig controversieel thema. Weliswaar dachten de deelnemende afdelingen enigszins verschillend over de volgende punten:

- het optreden van de Rooie Vrouwen (55% van de afdelingen achtte hun kritische houding binnen de partij "begrijpelijk", 6% vond die "overdreven");
- het invoeren van een verplicht examenvak "huishoudelijke arbeid, kinderverzorging en eenvoudige technische vaardigheid" op scholen (29% voor, 37% tegen);
- ontwikkelingshulp die de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden verslechtert (54% wilde die hulp "ter discussie stellen", 8% niet).

Deze verschillen leidden echter niet tot onenigheid op het partijcongres. Het Congres verschilde echter wel van mening over een heel ander punt, de individualisering van inkomens, uitkeringen en belastingen, waarvoor zich 73% van de deelnemende afdelingen in de meningsvormende ronde had uitgesproken. Het Partijbestuur kwam in zekere zin tegemoet aan de 14 afdelingen (8%) die grotere inkomensongelijkheden vreesden als gevolg van individualisering, door voor te stellen het "draagkrachtbeginsel per leefeenheid" te koppelen aan het streven naar individualisering.⁶ Hoewel vele Rooie Vrouwen en verschillende andere afgevaardigden bezwaren uitten tegen de toevoeging "per leefeenheid", steunde de meerderheid van het Congres het voorstel van het Partijbestuur.

Partijbestuur: Basis = 3:2?

Beziet men de uitkomsten van de zes confrontaties tussen Partijbestuur en afgevaardigden op het Congres die enigszins aansloten op de meningsvormende ronde, dan zou men kunnen concluderen dat de "basis" slechts in twee en het Partijbestuur in drie van de zes gevallen haar of zijn zin kreeg, terwijl één confrontatie eindigde in een compromis. Deze conclusie gaat voorbij aan het feit dat "de basis" niet op het Congres kon komen en ook de meningsvormende afdelingsvergaderingen maar matig bezocht - ruim 8000 van de ± 100.000 partijleden namen aan de discussies deel. Aanvaarden we niettemin deze conclusie - met enig voorbehoud - dan volgt daaruit echter nog geen éénduidig antwoord op de hamvraag van dit artikel: hoeveel invloed hebben de meningsvormende discussies in de afdelingen op het verkiezingsprogramma uitgeoefend? De uitkomsten van de confrontaties op het Congres leveren hoogstens een aanwijzing - geen bewijs - dat de mening van de meerderheid van de afdelingen soms meer en soms minder gewicht in de schaal legde dan die van het Partijbestuur. Dit mag dan geen opzienbarende conclusie lijken, het is niettemin in tegenspraak met twee extreme beweringen die soms over de PvdA en andere partijen opgeld doen, namelijk dat het Partijbestuur alles regelt en de leden naar zijn hand zet; of dat juist de "basis" de absolute macht bezit en het Partijbestuur slechts een willoos werktuig is van de leden.

Nawoord

Het tegenover elkaar stellen van "basis" en Partijbestuur en het gebruik van de termen "meerderheid" en "minderheid" wekken wellicht de indruk dat de Partij van de Arbeid in twee kampen of vleugels verdeeld was (of: is). Uit de kwalitatieve inhoudsanalyse van de discussieverslagen uit de afdelingen blijkt echter dat deze indruk onjuist is. De meerderheid achter nagenoeg elk standpunt lijkt tamelijk heterogeen, wanneer men de argumenten en kwalificaties leest waarmee het standpunt werd verdedigd. Om slechts enkele voorbeelden te noemen: de meerderheid die een loonmaatregel onder bepaalde omstandigheden geoorloofd vond, bleek te bestaan uit "optimisten", die dachten aan een politiek van structurele hervormingen, democratisering van bedrijven en nivellering van inkomens, en uit "pessimisten" die een ernstige economische crisis, grote werkloosheid en bedreiging van collectieve voorzieningen verwachtten. De meerderheid tegen de Amerikaanse atoombomparaplus verenigde principiële pacifisten en

atoompacifisten, neutralisten en radicale socialisten ("de atoomparaplu maakt ons afhankelijk van een kapitalistisch land", "militair-industrieel kompleks" e.d.) met soms nogal cynische en gematigde realisten ("volgens Kissinger stelt die atoomparaplu toch niets meer voor"). Ook de meerderheid vóór individualisering van inkomens, belastingen en pensioenen viel onder te verdelen in een (grote) groep die zelfstandigheid en zelfbeschikking van vrouwen (en mannen) vooropstelde, en groepen die zo de ongelijkheid tussen gehuwden en ongehuwden, werkenden en werklozen, mannen en vrouwen hoopten te verminderen. Deze meningsverschillen zijn niet eenvoudig te reduceren tot ideologische tegenstellingen, al spelen die ongetwijfeld een rol. Zo zou men in de economie-discussie soms een tegenstelling kunnen waarnemen tussen enerzijds "syndicalisten" die de macht van de vakbeweging en de arbeiders in bedrijven willen versterken en anderzijds "etatisten" die de invloed van de overheid willen vergroten ten behoeve van het algemeen belang, het milieu, vrouwenemancipatie enzovoort. In de discussies over Vrede en Veiligheid stonden vaak "gidsland-pacifisten" (Nederland stelle een voorbeeld voor Europa /de wereld door kernwapens af te stoten en/of uit de NAVO te treden) tegenover "kleine-stapjes" en "onderling-overleg-realist" (invloed uitoefenen in overleg met bondgenoten). Bij de meeste meningsverschillen bleven de ideologische achtergronden echter onduidelijk. Het was natuurlijk ook niet de bedoeling van het Partijbestuur dat dit project de ideologische verschillen binnen de PvdA zou blootleggen. Het was veeleer de bedoeling om ondanks alle bestaande verschillen op efficiënte wijze een verkiezingsprogramma samen te stellen dat gedragen zou worden door de partij als geheel.

Noten

1. Voor een iets uitvoeriger verslag van het hele project zie: Middel, B.: "Weg met de stropdassenstrategie. Partijdemocratie moeilijk en moeizaam", *Voorwaarts*, 1 (1980), nr. 4 (nov.), blz. 35-37. De opmerkingen over het congres van 26-28 februari berusten op gesprekken met aanwezigen en op persoonlijke waarneming.
Bij het schrijven van dit artikel heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de analyses en ideeën van drs. J. Oorburg en de heren R. Arends en A. van Bochove.
2. Zie over deze problematiek o.a. Naschold, F.: *Organisation und Demokratie*,

Stuttgart, 1969.

3. "Beschrijvingsbrief Buitengewoon Kongres 26, 27 en 28 februari 1981", in: *Voorwaarts*, 1 (1980), nr. 5a (dec.), blz. 5; de prioriteiten die hier bedoeld worden betreffen de werkgelegenheid, hulp aan de Derde Wereld en de collectieve voorzieningen.
4. Deze voorkeur werd overigens vaak gekwalificeerd door beperkende voorwaarden te stellen "alleen hulp bij incidentele/tijdelijke/selectieve schendingen" en door de hoop uit te spreken dat juist het bieden van steun zou bijdragen tot eerbiediging van de mensenrechten in het betrokken ontwikkelingsland; een kleinere groep merkte ietwat cynisch op dat alle ontwikkelingslanden en zelfs ontwikkelde landen de mensenrechten wel eens schenden.
5. op. cit. blz. 47; deze redenering kwam 38x voor in de verslagen van de afdelingsvergaderingen en in het ontwerp-verkiezingsprogramma (*PK ledenblad van de PvdA*, 11 (1980), nr. 11 (juni), blz. 41).
6. Beschrijvingsbrief, *Voorwaarts*, 1 (1980), nr. 5a (dec.), blz. 17; het Partijbestuurslid Van der Doef had kort voor het Congres dit probleem aangesneden en daarbij de woede van vele feministen opgewekt (*NRC-Handelsblad* 17 februari 1981, *Volkskrant* 26 februari 1981, *NRC-Handelsblad* 7 maart 1981).