

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres¹

Wilfried DEWACHTER

Gewoon Hoogleraar aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

Pas benoemd als Generalsekretär van de Duitse Sozialdemokratische Partei, verkondigt Olaf Scholz : «Das Parteimitglied muss das berechtigte Gefühl haben, an den Entscheidungen um die es geht teilzunehmen». ² Hij wijst daarmee een mooi project voor een politieke partij aan : namelijk de democratische instroom, sterker nog : de democratische beslissing vanuit de basis. Maar daar zitten juist de grote moeilijkheden, want de politieke partij is een organisatie die, ogenschijnlijk zeer vrij en autonoom, nochtans gekneveld ligt aan zes sterke banden. De politieke partij is inderdaad gekenmerkt door de verstarring van de participatie; zij is gekenmerkt door het botsen van de organisatie met «de beweging», door het «ergerlijk feit» van de oligarchisering, door de kloof basis-top die zich vooral manifesteert naar tijd en naar aard van de betrokkenheid en, tenslotte, in België door het pijler-zijn voor de participatie. De politieke partij is vooral actie in plaats van statica. Zij realiseert zich existentieel via een intens dynamisch gebeuren, waarvan de politieke besluitvorming de centrale drijfkracht is.

II. Wat is het partijcongres ?

Het is in die spanningsvelden en in dat dynamisch verloop dat men het partijcongres moet analyseren. En meteen stelt zich dan het probleem van de definitie.

Wij bepalen het partijcongres als een groots opgezette en vrij langdurige ontmoeting van de partijbasis met de partijleiding, waarbij na debat op doorslaggevende wijze door de afgevaardigden of de leden van de partij over fundamentele programmatorische en/of organisatorische en/of actionele dimensies van de partij finaal beslist wordt.

Een aantal criteria in de bepaling zijn duidelijk; andere zijn het minder. Het congres is groots opgezet : er moet een grote deelname zijn. Als men in België 300 aanwezigen als operationeel criterium zou nemen dan vallen wel, in het jongste decennium, bij Agalev 3 op 14 congressen weg en bij Ecolo 6 op 12. ³ Wij

¹ Onderzoek afgesloten op 10 december 2002.

² *Süddeutsche Zeitung*, 19 oktober 2002.

³ Bij Agalev ontbreken voor 3 van de 17 congressen deelnemersaantallen in de *Morfologie van de politieke partijen* en bij Ecolo voor 10 van de 22. Zie verder voetnoot 9.

Wilfried Dewachter

hebben dit aantal deelnemers niet als criterium genomen. «Groots opgezet» dient relatief, per partij, uitgetekend te worden.

Het congres moet ook een vrij langdurige ontmoeting zijn. Als men anderhalve dag als criterium zou nemen vallen in België veel partijcongressen weg.

Het congres moet tevens een ontmoeting met de partijbasis zijn. Een Partijraad of Algemene Raad, zelfs met een 200 parlementsleden en kaderleden, is precies daarom geen congres : omdat ze de «basis» niet betreft. Als basis aanvaarden wij niet alleen de leden maar ook de «afgevaardigden van de basis» en zo brengen wij meteen een vaag criterium in dat het congres in de feiten meermaals dicht doet opschuiven naar de Algemene Raad. Dit orgaan wordt wel per partij onderscheiden van het congres door de respectievelijke omvang, grosso modo van 1 tot 3.

Er moet debat zijn. Verkiezingsmeetings onder de aanlokkelijke naam «partijcongres», zijn geen congressen; evenmin als de happenings, of de louter rituelen. Partijen spreken soms eerlijk en open van «partijdagen» voor zulke manifestaties. Een voorbeeld om na te volgen.⁴

De inhoud van het congres moet handelen over fundamentele dimensies van de partij, weze het van programmatorische en/of organisatorische en/of actionele aard. Dit is mooi uitgedrukt, maar eens men aan de operationalisering begint wordt dit heel moeilijk ! Want wat is fundamenteel in een partij ? Dit kan sterk van partij tot partij verschillen, gezien hun organisatiepatronen of hun politieke posities of hun maatschappelijke inplantingen. Het al dan niet deelnemen aan de regering kan bepaalde problemen van «heel cruciaal» tot «louter propagandistisch» doen verschuiven.

De beslissingen in het congres moeten finaal zijn. Dit betekent, zoals straks bij André Cools te lezen valt : «*Le parti supportera jusqu'au bout les conséquences de ses décisions*». In alle Belgische partijen, behalve bij de Communistische Partij, bij de Volksunie in haar eerste decennia en nu bij het Vlaams Blok wordt het partijcongres als hoogste instantie erkend.

Op basis van deze bepaling vallen in het jongste decennium minstens 27 massamanifestaties weg uit de lijst van de congressen, zoals de Belgische partijen ze hebben voorgedragen. Maar er blijven er nog voldoende over : 169 op 10 jaar.

Enkele uitspraken van leidende politici in dit land zullen meteen de grote variatiebreedte van het partijcongres nog wat sterker aan het licht brengen.

Louis Bertrand, één van de BWP partij-auguren, in 1903 : «*Les partis se forment et se développent dans les congrès où ils se réunissent pour se mettre d'accord*».⁵ Mooi !

⁴ Tenminste als men de term niet als een vertaling uit het Duits ziet.

⁵ BERTRAND L., *Histoire de la coopération en Belgique*. Brussel, Tome II, 1903, p. 281.

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

PS voorzitter André Cools in een dramatische fase van zijn partij, in 1979 :
 «*Dans un parti en crise comme le nôtre, il n'y a qu'une seule instance habilitée à prendre des décisions : le congrès. Il faut en finir avec toutes les allégations mensongères sur l'absence de démocratie. Que les critiques de chacun soient rapportées dans toutes les fédérations ! (...) Nous prendrons ensuite nos responsabilités dans la clarté. Et nous supporterons jusqu'au bout les conséquences de nos décisions*». ⁶ In hoofde van André Cools, die als een sterk autoritaire partijvoorzitter wordt ingeschat, zijn dat toch een reeks verrassende stellingen...

Annemie Neyts, voormalig PVV-voorzitter, daarentegen, in 1995 zowel als in 2002 :
 «*Congresbesluiten geven een richting aan, maar ze zijn geen hoogmissen; congresresoluties zijn geen bijbels. (...) Begrijp mij niet verkeerd. Resoluties moeten met respect worden benaderd, maar ze zijn theoretisch, niet te nemen of te laten, ze zijn vatbaar voor discussie*». ⁷

Achiel Van Acker (BSP), voormalig eerste minister, in 1969 : «*Les congrès sont tenus par trois sortes d'hommes : ceux qui parlent, ceux qui écoutent et ceux qui tirent les ficelles*». ⁸

Grasduinen in uitspraken van leidende politici laat meteen een uiteenlopende beoordeling van hun partijcongressen zien. Tijd dus voor een analyse die meer houvast biedt.

In de jongste 10 jaar zijn er 169 partijcongressen georganiseerd in België, of een gemiddelde van 17 per jaar. Dat zijn aantallen om «u» tegen te zeggen. Met een gemiddelde van 2 congressen per jaar per partij is het partijcongres is dus helemaal geen randgebeuren. Zie Tabel 1. ⁹

⁶ *Le Soir*, 7 oktober 1979.

⁷ De tekst is van 1995 in : *Het Laatste Nieuws*, 13 september 1995. En in 2002 klinkt het als : «Congres-teksten moet je relativeren». *De Standaard*, 16 november 2002.

⁸ Aangehaald in : PLAVSIC W., *Mr le premier ministre*. Brussel, 1988, p. 128.

⁹ Tabel 1 is opgebouwd op grond van de *Morfologieën van de politieke partijen* in de *Jaarboeken van Res Publica* van 1991 tot 2002. Met dank aan M. Verminck, M. Vos, P. Janssens, S. Fiers, P. Biondi en J. Noppe. (Volledige referenties in *Res Publica*, 2002, p. 517.) In hun informatieverstrekking houden de politieke partijen zich niet altijd strikt aan de bepaling van een partijcongres. Daarom hebben wij uitgeweid : 10 vermeldingen bij de CVP, 3 bij de SP, 9 bij de Volksunie, 2 bij Agalev, 2 bij de PS en 1 bij de PRL.

Voor alle partijen is het ledenaantal berekend op het jaarlijks medegedeeld cijfer, dus 10 in totaal, behalve voor de SP en de PS die een aantal cijfers per jaar niet medegedeeld hebben omdat deze op het ogenblik van de samenstelling van de tweejaarlijkse morfologie (Vlaamse partijen / Waalse partijen) «nog niet beschikbaar waren». Daarom is het aantal leden van de SP en van de PS berekend op de onpare jaren, waardoor wel een evenwichtige spreiding bekomen wordt. Voor Ecolo stoelen de berekeningen op 8 jaar, omdat Ecolo pas vanaf 1994 in de *Morfologie* is opgenomen. Voor Ecolo is alleen het aantal congressen lineair uitgebreid van 22 op 8 jaar (vermeld in de *Morfologie*) tot 27 (geschat) op 10 jaar. Het aantal aanwezigen op de PSC en PRL congressen leek ietwat aan de hoge kant opgegeven. Daarom worden zij tussen haakjes geplaatst.

Wilfried Dewachter

Tabel 1 : Aantal congressen en deelname daaraan in het jongste decennium

Vlaamse partijen 1991-2000			
<i>Partij</i>	<i>Aantal congressen</i>	<i>Gemiddelde deelname</i>	<i>ledenaantal</i>
CVP	12	1.335	115.960
SP	26	805	83.848
VLD	14	764	78.226
Volksonie	15	927	22.037
Agalev	17	345	3.464
Totaal aantal congressen	84		

Waalse partijen 1992-2001			
<i>Partij</i>	<i>Aantal congressen</i>	<i>Gemiddelde deelname</i>	<i>ledenaantal</i>
PSC	11	(1.529)	29.185
PS	27	1.031	116.896
PRL	20	(1.689)	36.435
Ecolo	27	309	2.880
Totaal aantal congressen	85		

In de praktijk van het congres tijdens het jongste decennium vallen grote verschillen op.

- PS, SP en Ecolo organiseren, in vergelijking met CVP en PSC, op 10 jaar meer dan het dubbel aantal congressen.
- Waarschijnlijk zit de partijcultuur ook verweven in de dubbele tandem : PS en SP met veel congressen tegenover CVP en PSC met weinig congressen.
- Het deelnemersaantal is sterk uiteenlopend : van 1.500 tot 300, of 5 maal meer. Zit men modaal rond de 1.000 deelnemers, dan treft het lage, aantal deelnemers, 300, bij Agalev en Ecolo, nochtans «basispartijen» qua organisatiepatroon.
- «Ledencongressen» is een onmogelijke opdracht voor de meeste partijen. 80.000 of zelfs 30.000 leden op een congres beslissende inspraak geven is ondoenbaar, niet te realiseren. VLD, Agalev, N-VA stellen hun congressen nochtans open voor al hun leden. Zelfs Agalev en Ecolo, met hun gering ledenaantal komen niet tot de directe ledendemocratie : de deelname bedraagt er resp. 1 op 10 en 1 op 9 leden. Bij CD&V met 1 afgevaardigde per 50 leden betekent een «algemene opkomst» een congres met 2.319 deelnemers. Bij de SP.a met 1 afgevaardigde per 200 leden, zijnde 419 stem- en spreekgerechtigden, valt het congres best te organiseren.

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

- Gezien de grote ledenaantallen is een zgn. «ledencongres» een congres waarop die leden toegelaten zijn én stemrecht krijgen die zich willen verplaatsen of die daartoe gemobiliseerd worden. Met het gevaar van een fikse scheeftrekking.¹⁰

III. De statuten zijn nochtans duidelijk

De statuten zijn de modellen van de politieke partijen, hun «grondwetten», hun basisnormen voor de werking en de organisatie. Zij zijn duidelijk. In nagenoeg alle Belgische politieke partijen van enige omvang en met enige duurzaamheid wordt het partijcongres onverkort als het hoogste orgaan in de partij omschreven.

Enkele voorbeelden.

- CVP, «*Het algemeen partijcongres is het hoogste partijorgaan. Zijn beslissingen zijn bindend voor alle organen op elk niveau.*» (26 februari 1994 : art. 40.2)
- SP, «*Het congres is het hoogste orgaan van de partij. Het bepaalt de politieke lijn.*» (9-10 december 1995 : art. 16)
- VU, «*Het partijcongres is het hoogste orgaan van de partij. Het spreekt zich uit over alle fundamentele zaken en over de oriëntering van de partij.*» (juni 1998 : art. 2.D.1)
- Agalev, «*Het congres is de verzameling van alle leden van Agalev. Het is de hoogste instantie van Agalev.*» (herfst 1996 : art. 12.1)

Maar het papier van de statuten is verduelig. De werkelijkheid van het partijcongres is veel en veel moeilijker. Dertien voorwaarden, moeilijke voorwaarden, moeten vervuld worden voor een echt democratisch partijcongres waaronder de «deelname» er één is, een belangrijke ook, maar niet meer dan één ! Anders geformuleerd : de partijleiding beschikt over 13 belangrijke instrumenten om het debat en de beslissingscapaciteit van het partijcongres in te korten, zoniet af te snijden en zo het congres meer en meer naar haar hand te zetten, zo al niet als een instrument van de partijleiding zelf te behandelen. Onder het mom van bijvoorbeeld : «*Il faut se discipliner pour défendre une cause*» (Michel Rocard)¹¹ of Leo Collard : «*Wij moeten ons bewust zijn van onze macht. Maar daarvoor moeten wij één zijn.*»¹²

Onderhavige analyse steunt op de opmaak en de analyse van statistieken en vooral op een zeer uitgebreide participerende observatie, sinds jaren ook, van vele, vele congressen van alle gevestigde Belgische partijen behalve de Communistische Partij, het Vlaams Blok en het FDF. Hier ligt dus een groot deel kwalitatief onderzoek aan de basis. Voorts moet worden onderstreept dat deze bijdrage geen functionele analyse van de partijcongressen inhoudt.¹³ Die kan pas als men het

¹⁰ Zie de bijdrage in dit nummer van : WAUTERS B., Leden en hun inspraak binnen partijen. *Res Publica*, 2003, nr. 1.

¹¹ *Le nouvel Observateur*, 7 november 2002, p. 48.

¹² BSP-congres 26-27 november 1966. Verslaggeving in *Volksgazet*, 28 november 1966.

¹³ Een eerste, voorlopige poging daartoe in : DEWACHTER W., *Sociologie van politieke partijen*. Leuven, 2001, p. 218-219.

werkelijke verloop van een partijcongres doorheeft. En dat laatste beoogt dit artikel.

IV. De beslissingsmomenten van het partijcongres

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres tekenen zich uit langs de grote beslissingsmomenten van het partijcongres.

1. *Beslissing tot het al dan niet inrichten van een congres*

Het begint van stonde aan : het congres moet worden ingericht. Die eerste voorwaarde lijkt vanzelfsprekend, maar zij is dat het allerminst.

De CVP-PSC heeft van december 1965 tot april 1969 slechts één congres ingericht : op 18 februari 1967. Ondertussen is de partij gesplitst in CVP en PSC. Aan die splitsing is in de verste verte geen congres te pas gekomen. CVP en PSC hebben ondertussen ook deelgenomen aan de regeringen Vanden Boeynants I en G. Eyskens IV. En in 1968 zijn er parlementsverkiezingen geweest.

Van 1945 tot 1970 richt de BSP 51 congressen in. Maar bij regeringsdeelname is de frequentie uitgesproken lager dan in een oppositiesituatie : respectievelijk 1,58 en 2,50 congressen gemiddeld per jaar of 1 congres per jaar minder bij regeringsdeelname.¹⁴ Nochtans worden dan veel meer ingrijpende beslissingen genomen door de leiders van de partij, vooral op beleidsvlak; zeker in een participatie. Dat verschil wijst op een eerste constrainte waarin een partijcongres gevat is. De politieke partij is het instrument bij uitstek om meerderheden in het parlement te leveren en te garanderen. Dat behoort tot haar essentiële functies in geval van regeringsdeelname. Zoals de Britten het kernachtig uitdrukken : «*The party leadership has to deliver the party*». Een autonoom beslissend congres, zeker als de zelfstandigheid democratisch uit de basis komt, kan daar dwars tegenover gaan staan en het de leiding bijzonder moeilijk maken.

De belangrijkste beslissing van de BSP, namelijk haar splitsing in 1978 is – net zoals in de CVP-PSC – volledig buiten het partijcongres genomen; nochtans proclameerden toen de statuten ook dat het congres de hoogste instantie van de partij was. En PLP-PVV nationaal voorzitter Pierre Descamps tracht in december 1973 zijn Belgisch liberaal partijenverbond met een congres nog te redden. «*La régionalisation du parti n'est viable que si elle articule son action autour d'un axe national*» proclameert de voorzitter.¹⁵ Maar het congres zal nooit plaats vinden.¹⁶

¹⁴ LYBEN H., De partijcongressen van de BSP sinds de Tweede Wereldoorlog. In : *Res Publica*, 1973, nr. 4, p. 724.

¹⁵ *La Dernière Heure*, 25 december 1973.

¹⁶ Zie *La Libre Belgique*, januari 1974, o.m. de weerstand van de Henegouwse federatie van de PLP, in feite ook de federatie van P. Descamps.

2. Keuze van het thema

Zoals de definitie aangeeft moet het congres, als het ingericht wordt over een fundamentele aangelegenheid gaan. Dat is de tweede voorwaarde. Nochtans duikt meer dan eens het vluchtthema op.

Men zoekt dan een thema dat met de zware, hangende problemen, uit het regeringsbeleid bijvoorbeeld of met de latente of manifeste conflicten in de partij weinig of niets te maken heeft en men verbiedt of verhindert buiten dit thema te gaan. Staatssecretaris Eddy Boutmans verklaart op 17 oktober 2002 : «*Het congres van Agalev aanstaande zaterdag gaat niet over de wapenleveringen aan Nepal, noch over Agalev in of uit de regering. Het congres gaat over statutaire kwesties*». ¹⁷ Staatssecretaris Boutmans had ongelijk in de zin dat wel degelijk over wapenleveringen gesproken werd – zij het te elfder ure ingelast. De ledenvergadering was wel een «vluchtmisdrijf» in de zin dat men zich collectief begoochelde de wapenleveringen alsnog te kunnen tegenhouden. Drie dagen later wordt de regeringsbeslissing definitief bevestigd. Overigens is de term «vluchtmisdrijf» bedacht voor het CVP-congres van 1974. ¹⁸

De andere themakeuze voor een congres is het **brandpunt**.

Men kiest precies de hangende problemen, bv. de manifeste conflicten uit het regeringsbeleid of uit het functioneren van de partij als thema om te beslechten op het congres. Zie de vele congressen over de regeringsdeelname, die dit vooral anticipatief doen, of het «Links en La Gauche-congres» van de BSP in 1963. Wie zich conformeerde aan de congresresolutie mocht in de partij blijven, zoals *Links*. Wie zich niet conformeerde werd uit de partij gezet of zette zichzelf eruit, zoals *La Gauche*. Of een ander sterk voorbeeld. Op 16 november 1958 keuren de drie «nationale partijen» – zoals ze zichzelf dan noemen – het Schoolpact goed : «De CVP bij eenparigheid van 401 stemgerechtigden; het congres van de BSP met 659 stemmen tegen 231 en 18 onthoudingen». ¹⁹ De Liberale Partij doet het via haar Permanent Comité met 117 stemmen tegen 6 en 4 onthoudingen. Pas nadien zal het parlement over het Schoolpact kunnen en mogen stemmen.

3. Samenstelling van de voorbereidende commissies en van de resolutiecommissie

Het overgrote deel van de partijcongressen komt tot stand op initiatief van de partijleiding. Het aantal congressen dat geïnitieerd wordt vanuit de basis is zeer miniem. Ietwat in die richting gaat de verzelfstandiging van eerst de Waalse en nadien de Vlaamse socialistische federaties in een eigen congres. Ernest Glinne, toen opkomende PSB-leidende figuur uit Charleroi : «*De Waalse militanten willen de partij ontvluchten naar een meer Waalse partij ofwel naar de onverschilligheid (...) Wij*

¹⁷ VRT-televisie-interview 17 oktober 2002

¹⁸ P. De Buyser in de socialistische krant *Vooruit*, 9 december 1974.

¹⁹ *Tijdschrift voor Politiek*, 1959, nr 1, p. 64

*eisen een eigen Waals congres (...) En wij vragen niet beter dan een Vlaams socialistisch congres.»*²⁰

Zodra de partijleiding tot een congres beslist stelt ze meteen ook een of meer voorbereidende commissies en vooral de resolutiecommissie samen die zij door de band vrij kordaat stuurt.

Neem het Volksuniecongres van 1973 in Oostende bijvoorbeeld. In de bewoordingen van Evrard Raskin: «*H. Schiltz was reeds vóór zijn verkiezing tot voorzitter van het partijbestuur voorzitter van de congrescommissie geworden. In die hoedanigheid had hij de keuze van het congresprogramma en de uitwerking ervan naar zijn hand weten te zetten... Dit met de bedoeling duidelijk aan te tonen dat de Vlaams-nationale partij een beleidspartij was, een partij die op alle terreinen van het politiek- maatschappelijk leven een eigen visie had. De ontwerp-resoluties van de afdeling basisbeginselen werden door Schiltz opgesteld. (...) Zij gaven precies weer welk karakter Schiltz aan het congres wenste te geven.*»²¹ Heel wat amendementen staven het getuigenis van E. Raskin.

Dit voorbeeld laat een manifest voorbeeld van sturing van het congres door een partijleider zien. Hugo Schiltz wilde de Volksunie uit het oppositie-isolement halen en ook uit een stukje cocoon-isme, een in zichzelf opsluiten en dan de overwinning van één dag, de congresdag, beleven.

4. De voorgestelde resoluties

Heel wat «congressen» moeten het, «onvoorstelbaar maar waar» zonder resoluties stellen.

Het congres van de Vlaamse Socialisten te Gent op 19 juni 1976 heeft geen resoluties geformuleerd. Het werkte enkel met een «Socialistische boodschap aan het Vlaamse Volk» die niet op voorhand medegedeeld werd aan de congressisten en eigenlijk niet bespreekbaar werd gesteld. Het congres van de PS op 24 maart 1984 te Gembloers had enkel «Un Message» die na de toespraak van partijvoorzitter Guy Spitaels en deze van de Waals syndicalistische voorman Jean Gayetot, vlug werd rondgedeeld, voorgelezen en goedgekeurd. Het CVP-congres van 1985 over de plaatsing van de kruis- en de Pershing-raketten had geen resolutie, alleen toespraken.

Deze enkele voorbeelden illustreren op pregnante wijze het belang van deze vierde voorwaarde voor een reëel partijcongres. Zonder resolutie die amendeerbaar is heeft de basis op het congres geen aanknopingspunt, sterker nog, zij heeft gewoon geen toegang tot de boodschap van de partij. Met een tekst die door de partijleiding is opgesteld maar niet ter discussie wordt voorgelegd, negeert men de essentie van een congres: zowel het debat als de doorslaggevende beslissing. Het congres wordt dan teruggebracht tot een ritueel, al dan niet van goede kwaliteit.

²⁰ BSP congres, 26-27 november 1966. Verslaggeving *Volksgazet*, 28 november 1966.

²¹ RASKIN E., *Van binnenuit bekeken*. Antwerpen, 1980, pp. 108-109. (Raskin was tegenkandidaat tegen Schiltz voor het partijvoorzitterschap in 1973.)

5. *Het aantal federatieronden*

Eens de ontwerptekst of ontwerpresoluties op nationaal niveau zijn vastgelegd worden zij vervolgens, liefst lang vóór het congres, naar de basis gestuurd. Die basis bereikt men niet individueel, bij het lid zelf, maar organisatorisch, via het belangrijke partijniveau vlak onder het nationale of deelstatelijke niveau. Om het jargon van de B.S.P./SP over te nemen : de resolutie gaat naar de arrondissementele federaties.

Een eerste belangrijke beslissing daarover is het aantal communicaties tussen het nationaal niveau en die federaties. Drie mogelijkheden kunnen zich voordoen : er komt helemaal geen toesturen van de teksten naar de basis of er komt één ronde of twee ronden.

Deze voorwaarde heeft heel wat te maken met de communicatiebeschotten tussen de federaties in de partij. Formeel organisatorisch kan een federatie alleen vertikaal, naar boven (en onder) communiceren, niet horizontaal : federaties mogen niet onderling communiceren !

Bij meerdere congressen over regeringsdeelname kwam het voor dat de teksten helemaal niet naar de basis gingen en pas op het nationaal congres, bij het binnenkomen, werden uitgedeeld. Zulke werkwijze fnuikt in aanzienlijke mate de congreskwaliteit.

Doorgaans past men één ronde toe. De partijleiding stuurt de voorgestelde resolutie naar de federaties die kunnen amenderen. De amendementen ingediend door de federaties worden direct op het nationaal niveau beoordeeld : zij worden opgenomen in de bijgewerkte resolutie of naar de bespreking op het congres verwezen. Dit beoordelingswerk gebeurt meestal door de resolutiecommissie, al dan niet in samenwerking met het Bureau van de partij.

Die ene ronde laat formeel geen communicatie tussen federaties toe.

Daarvoor heeft men twee ronden nodig. Die zijn bijzonder tijdrovend, kostelijk en omslachtig. Zij worden dan ook maar uiterst zelden in stelling gebracht, al was het maar omwille van de tijdsdruk. De procedure verloopt in den beginne identiek met de procedure met één ronde : de resoluties gaan naar de federaties die kunnen amenderen en die deze teksten terug naar de resolutiecommissie sturen. De resolutiecommissie beoordeelt dan de verschillende voorgestelde amendementen, zij maakt een nieuwe tekst en stuurt samen met de nieuwe resolutietekst alle amendementen van alle federaties terug naar de federaties, vooreerst ter informatie, dan ter verdere bespreking, eventueel aanvaarding of nieuwe amendering. Het congres moet dan soeverein over de resoluties en de amendementen uit de tweede ronde beslissen. De BSP heeft die uitvoerige twee-ronden- procedure gerealiseerd voor haar groot Ideologisch congres in 1974.

6. Het Federatiecongres

Op federatie-niveau kan er over zeer veel worden beslist :

1. de amendementen en/of de goedgekeuring van de teksten;
2. het aanduiden of kiezen van de congresafgevaardigden en -stemgerechtigden uit de federatie;
3. het aanduiden of kiezen van de woordvoerders;
4. die eventueel moeten spreken en stemmen met een imperatief mandaat.

Het is zeer de vraag of die federatie-congressen wel uitgesproken democratisch verlopen.²² Hierover moet weliswaar nog veel onderzoek gebeuren.

Het is onze stelling dat de verschillende technieken die op nationaal niveau gebruikt kunnen worden om de inspraak van de basis te beknotten, modaal gezien, meer en harder worden toegepast in de federaties. En dit

- (1) omdat de federaties in aanzienlijke mate «onafhankelijke vestigingen» of «burchten», «baronieën», «fiefs»²³ zijn;
- (2) omdat in de federaties nog veel meer de professionelen van de politiek tegenover vrijwilligers staan met nog meer directe controlemiddelen en persoonlijke aan- en afhankelijkheden. Ch. Picqué heeft het over «*les mandataires et leurs obligés*» in de PS²⁴;
- (3) omdat op nationaal niveau de professionelen mekaar meer kunnen controleren en in evenwicht van macht houden;
- (4) en omdat de tijd beschikbaar voor de bespreking in de federatie meestal zeer beperkt is of – o.m. door federatiemensen – beperkt wordt gehouden.

Voor het groots opgezette PS congres in 1981 : «*Rénover, agir*» getuigt men vanuit de partij zelf : «*Les gens en place, c.à.d. le secrétaire fédéral, le comité fédéral et les mandataires, filtrent l'information*»²⁵. Men geeft de resoluties of teksten niet door, of veel te laat, bv. op het ogenblik dat het federatie-congres begint. Nogmaals Ch. Picqué (1994) : «*On ne peut se vanter d'être partisans de la démocratie (...) et, dans le même temps, diriger nos assemblées et comités divers d'une manière autoritaire n'admettant ni la réplique, ni la diversité des opinions*».

Bij de federatie-ronden moet nog het peterschap in rekening gebracht worden. Elke federatie krijgt een belangrijke nationale figuur als «peter». Deze moet zorgen dat alles zoveel mogelijk in de goede banen van de partijleiding verloopt. Karel Van Miert motiveert : «*Op die manier voelt men in het partijbureau en in de leiding wat er leeft in de federaties en met welke sterkte*».²⁶ Tegelijkertijd is het peterschap een controle- en een sturingsinstrument van bovenaf. Het kan stimulerend en mobiliserend werken. Maar het kan ook de mechanismen van de afhankelijkheid van de

²² Zie het getuigenis van Jean Guy bijvoorbeeld over de bespreking van het regeerakkoord van 1988 in de federatie Charleroi : «*Busquin défendait bec et ongles l'accord. Il promet 80 % pour l'accord (...) Au Congrès, il s'est fait écraser par Van Cau. Il en reste des plaies qui, contrairement aux apparences, ne sont pas cicatrisées*». GUY J., *Ma lutte finale*. Brussel, 1997, p. 126.

²³ Vertalingen van «independent kingdom», term uit de politieke antropologie.

²⁴ Opgemerkte toespraak op het PS congres 12 maart 1994 te Brussel.

²⁵ Vanuit het partijsecretariaat, in een Seminarie voor actualiteitsstudie aan de K.U.Leuven.

²⁶ In gesprek met de auteur, SP congres 17-18 november 1984.

centrale partijleiding danig ter plekke brengen. (Zie 10.D.) Voor zover we konden nagaan was het peterschap het sterkst uitgebouwd in de Volksunie en in de SP. Met welke oriëntatie is niet meteen duidelijk.

7. *Samenstelling van het congresbureau en aanduiding van de congresvoorzitter*

Op het BSP-ideologisch congres van 1974 is er een zwaar incident geweest tussen congresvoorzitter Jos Van Eynde en de toenmalige voorzitter van de Jong-Socialisten Luc Van den Bossche, wanneer de vertegenwoordiging van de MPR van Zaïre (het Mouvement populaire de la Révolution van president Mobutu) tijdens diens interventie opgemerkt wordt binnengeleid. Van den Bossche laat die kans tot oppositie en profilering niet liggen. Maar congresvoorzitter J. Van Eynde ontnemt L. Van den Bossche ogenblikkelijk het woord omdat naar zijn zeggen afgesproken was dat over de vertegenwoordiging van het MPR niets gezegd zou worden. Als Van den Bossche niet meteen bakzeil haalt laat J. Van Eynde de spreektijd (die algemeen per spreker beperkt was) van de volgende spreker ingaan. Diezelfde congresvoorzitter, Jos Van Eynde zal later alle amendementen globaal ter stemming leggen. Dan mag dit Ideologisch congres met zijn twee federale ronden zeer democratisch scoren, hier scoort het dan weer sterk oligarchisch.

Of een incident uit het VLD-congres «De Nieuwe Sociale Zekerheid» van 18-20 maart 1994. Jacky Raymaekers (van de Liberale Mutualiteit) had er bij het opstellen van de sprekerslijst voor gezorgd dat hij vlak na partijvoorzitter Guy Verhofstadt aan de beurt zou komen. Echter, op onopvallende wijze had G. Verhofstadt vanuit de zaal teken gegeven aan congresvoorzitter Dirk Van Mechelen om de volgorde om te draaien; wat ook effectief gebeurde. Zo kon de partijvoorzitter gevat repliceren op de argumenten van de enige groep die op dit congres voor oppositie zorgde.²⁷

José Happart wordt op het PS-congres van 12 maart 1994 te Brussel doelgericht helemaal op het einde van een lange, vervelende reeks sprekers geplaatst, rond 17u30. 's Morgens reeds, eens de verkiezing van de partijvoorzitter Ph. Busquin gekend was, om 11u40, waren meteen de spanning en de beslissingen uit het congres verdwenen. Overigens had Ph. Busquin zijn «verkiezingstoespraak» vóór zijn verkiezing of beter vóór de bekendmaking van de uitslag gehouden. Busquin was de enige kandidaat; hij scoorde 485 «oui», 10 «non» en 4 onthoudingen.²⁸ De congresvoorzitter beschikt inderdaad over heelwat mogelijkheden om het congres te sturen. Zo heeft een voorzitter op een CVP congres ooit beslist dat men het tellen van de stemmen alleen nog maar in het voorste deel van de zaal zou doorvoeren.

²⁷ Met dank aan de participerende observant Stefaan Fiers die dit incident rapporteerde. Zie tevens het verslag van Guy Tegenbos in *De Standaard*, 21 maart 1994.

²⁸ Over de verkiezing van de partijvoorzitters via de congressen zie : MAES M., De formele aanstelling van de partijvoorzitters in België, 1944-1990, in : *Res Publica*, 1990, nr. 1, pp. 3-62. FIERS S., *Partijvoorzitters in België of «Le parti, c'est moi» ?* Leuven, Afdeling Politologie, 1998, 419 p.

Op het stichtingscongres zelf van de CVP op 18 en 19 augustus 1945, na de «academische sectie» van de buitenlandse politiek en de «minder academische sectie» van binnenlandse zaken, – volgens het verslagboek – : «Wegens tijdsgebrek konden de afgevaardigden de resoluties in verband met de partijorganisatie noch bediscussieren noch goedkeuren».²⁹ Op het stichtingscongres niets kunnen zeggen over de organisatie van de partij is toch wel een sterk staaltje. En dit door een slechte ordening van de werkzaamheden.

8. Opstelling van het Reglement van orde van het congres

Vier grote problemen moeten via het congresreglement beslecht worden :

- de opsplitsing van de werkzaamheden in parallelle commissies/secties of het gezamenlijk afwerken in één plenumvergadering;
- de ruimte voor en de organisatie van het debat;
- de mogelijkheden tot amendering;
- de stemprocedures.

A. OPSPLITSING IN SECTIES/COMMISSIES

In plaats van één gezamenlijk verloop kan het congres gedeeltelijk zijn werkzaamheden splitsen in secties of commissies. De secties krijgen een sterke betekenis als zij mits bepaalde mate van steun, definitieve beslissingen kunnen treffen.

Via die techniek heeft de CVP de «opheffing van de Belgische Staat» in haar programma van 1986 geschreven. Toenmalig CVP-Jongeren-voorzitter Erik Van Rompuy, de belangrijkste organisator, vertelt schamper : «Op zaterdag 15 november hebben wij met 40 man de Belgische Staat opgeheven». In de commissie was men nog met 40 congressisten. Als men daar een 2/3 meerderheid haalt dan moet het voorstel niet meer naar het plenum. «Wij hebben het, met ... ik geloof 30 tegen 10, gehaald. Als men goed georganiseerd is en men weet wat men wil kan men op congressen veel bereiken».³⁰ Het ging hierbij over een cruciale passage uit het belangrijke Manifest : Geloof, Hoop en Toekomst.³¹ Meteen werd er in de partij een werkgroep opgericht om het «opheffen van België» weg te werken en de resoluties van het Heizelcongres van 1979 te actualiseren. Die voorstellen zijn dan naar een Partijraad gegaan. Na dat congres vallen bovendien een aantal uitspraken te noteren die de resolutie in de papiermand versnipperen. «Een CVP-topminister heeft als richtlijn aan belangrijke politieke figuren gegeven : «Ik heb geen drie resoluties gelezen, dus moet je er geen belang aan hechten»».³² En minister Mark Eyskens : «Gelukkig passen we niet alle resoluties van de partij toe en gaan die ook in de schuif. Dat voorstel is onrealistisch».³³

²⁹ VAN DEN WIJNGAERT M., *Het ontstaan en de stichting van de CVP-PSC*. Brussel, 1976, p. 42.

Zie ook : PARTI SOCIAL CHRETIEN, *Bulletin d'information*. Numéro spécial consacré au 1er congrès 18-19 août 1945, p. 88.

³⁰ Getuigenis in Seminarie Politieke Sociologie, K.U.Leuven, 9 maart 1987.

³¹ Resolutie R 201, Congres van Oostende, 15-16 november 1986.

³² E. Van Rompuy tijdens seminarie van 9 maart 1967.

³³ *Knack*, 26 februari 1992.

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

Daarmee belanden we evenwel bij het gebruik van het congresgebeuren na het congres en dus bij de functionele analyse.

Tijdens het CD&V-congres van 2001 te Kortrijk mobiliseerden de CD&V-Jongeren hun congresgangers per GSM naar die secties waar dan voor de Jongeren cruciale punten ter sprake kwamen. Ingaand op de kritiek hierop heeft de partijleiding voor het CD&V-congres van Antwerpen op 20 september 2002, de secties op verschillende boten laten doorgaan zodat het mobiliseren van meerderheden van de ene sectie naar de andere via GSM uitgesloten werd.³⁴

B. RUIMTE EN AANDACHT VOOR HET DEBAT

Ruimte en aandacht voor het debat hebben veel te maken met de duur van het congres.

Als men de CVP- en PSC-congressen van 1945 tot nu onderzoekt stoot men op een merkwaardige ontwikkeling. Zie Tabel 2.³⁵

Tabel 2 : Duur van de CVP-PSC, de CVP- en PSC-congressen van 1945 tot 2000

	Periode	Aantal congressen naar aantal dagen			
		3 dagen	2 dagen	1 dag	Totaal aantal
CVP-PSC	1945-1967	5	18	3	26
CVP	1968-2000	1	13	33	47
PSC	1968-2000	0	3	31	34

Het is opvallend hoe, naar periode, het aantal congressen van één dag toeneemt. In de eenheidspartij CVP-PSC voltrekken slechts 12 % congressen zich op één dag. Bij de Vlaamse CVP loopt het aandeel op tot 70 % en bij de PSC zelfs tot 91 %. Het spreekt voor zich, alle andere factoren gelijkblijvend, dat men meer debat kan hebben op 3 dagen dan op 2 en meer op 2 dagen dan op 1 dag. En dan rekenen we nog een halve dag voor een volle dag !

Een schrijnend voorbeeld van zo een halve dag congres is het CVP-congres van 1977 over de regeringsdeelname en het Egmontpact. De congresvoorzitter kent aan

³⁴ Volgens getuigenissen van actieve participanten aan beide congressen.

³⁵ Opgesteld op basis DUSTIN F., *Inventaire du patrimoine archivistique du Parti social-chrétien*. Brussel, 2001, herz. uitg., pp. 4-16, de meest volledige inventaris voor 1945-2001.

De uitgaven van de congresresoluties door het Steunpunt Sociopolitiek Systeem aan de Universiteit Gent behandelen de gewone congressen, niet de buitengewone.

Zie bv. MENU P., *Congresresoluties van de Vlaamse politieke partijen*. 2. *De Christelijke Volkspartij 1945-1993*. Gent, 1994, 533 p. en 3. *De (Belgische) Socialistische Partij 1945-1993*. Gent, 1994, 483 p. In dit laatste werk komt P. Menu tot 27 congressen, waar H. Lyben voor die periode 1945-1970 51 BSP congressen vindt. B. Forier telt in de periode 1977-mei 1982 15 congressen voor de (B)SP, tegenover 8 bij P. Menu. Zie FORIER B., *Partijvernieuwing bij de Vlaamse Socialisten*. Leuven, eindverhandeling, 1985, p. 175.

Wilfried Dewachter

elke spreker (maximum) 3 minuten spreektijd toe, nadat Gaston Geens het sociaal-economisch luik van het regeerakkoord en partijvoorzitter Wilfried Martens het Egmontpact zeer uitvoerig (samen anderhalf uur) hebben toegelicht. Jan Verroken hierover : «*Zou de partijleiding met een grondige bespreking het gezicht verloren hebben ? Neen toch ! Ze zou de congresgangers ernstig genomen hebben*».

C. MOGELIJKHEID TOT AMENDERING

Inzake de amendering dient het congresreglement volgende keuzen te maken :

- Wie mag amendementen indienen ?
- Door welke geleding(en) in de partij of door hoeveel personen moet een amendement gesteund worden ?
- Waar en hoe kunnen de niet aanvaarde amendementen verdedigd worden ? Door de indiener(s) of ook door anderen ?
- Welke steun moet het amendement krijgen om verder (i.c. in de plenaire vergadering) aan bod te komen ?

Op het PSC-congres van 21 februari 1987 te Brussel moest volgens het inwendig reglement, art. 6 : «*Les amendements rejetés par le Comité directeur devront recueillir l'adhésion des 2/3 des votants*» (abstentions y compris). Dit is een verregaande selectie vanwege de partijleiding in de amendementen, door congresvoorzitter J.P. Grafé ook zo toegepast.

Amendementen kunnen zeer uiteenlopend van inhoud zijn. Men onderkent zes soorten :

1. louter vormelijke aanpassingen van de voorgestelde tekst;
2. informatieve amendementen : zij brengen (verder) inlichtingen bij;
3. inzichtelijkheidsamendementen : zij verduidelijken de tekst, verhelderen door scherper inzicht en/of formulering; zij kunnen toelichting geven;
4. overtuigingsamendementen : argumenterend ten voordele van de gekozen optie (Die argumentatie kan zich richten zowel intern naar de partij als extern naar andere partijen of naar de publieke opinie of specifieke opiniesegmenten);
5. propagandistische amendementen;
6. richtinggevende amendementen : zij houden opties in; zij maken keuzen inzake het programma van de partij, haar acties, haar werkwijzen, haar positiebekleders en personeel.

Deze zes soorten amendementen kunnen niet over één kam geschoren worden. De eerste vijf ondersteunen de partijlijn. Zij bewijzen dat men «zijn huiswerk» (in de federaties) goed heeft verricht.

Anders gaat het met de laatste categorie : de richtinggevende. Die stellen andere keuzen en andere werkwijzen voor. Zij zijn de echte alternatieven tegenover de partijleiding ! Zij komen dan ook terecht in een carcan van sociale controle in het congres, want de indieners lijken zich te verzetten tegen de partijleiding én dus

tegen de partij zelf. De indieners van zo'n amendementen moeten in staat zijn dit odium te trotseren. In de eerste plaats tegenover de partijleiding, maar ook tegenover het (over)grote deel van de aanwezigen op het congres. Want de «leden» getuigen door hun aanwezigheid dat zij opkomen voor de partij, ja, dat zij zich in aanzienlijke mate vereenzelvigen met de partij. Door de «oppositie» amendementen voelen zij zich dan ook aangevallen, of minstens tegen de haren in gestreeld.

Op meer dan één congres blijven de echt richtinggevende amendementen achterwege omdat de potentiële indieners zich niet in het verdomhoekje van de binnenpartijdige oppositie willen laten opsluiten. Behalve voor de Jongeren van de partij van wie verwacht wordt dat ze dit oppositiespel spelen, en zo «métier» opdoen en gewikt en gewogen kunnen worden, met als uitkomst al dan niet te licht of voldoende zwaar bevonden worden. Daarmee belanden we in de selectiefunctie van het congres. En nogmaals, een functionele analyse valt buiten het opzet van dit onderzoek.

9. De stemmingen

Vooraf een «stichtend» voorbeeld ter illustratie van de problematiek die hier aan bod komt: de stemprocedure op PS-congres van 2 oktober 1983. Het debat over de resolutie duurt precies van 18u03 tot 18u15, geplaatst nadat Guy Spitaels, partijvoorzitter, gedurende één uur en een kwartier het congres gloedvol heeft toegesproken. Congresvoorzitter E. Close deelt mede dat er een aantal amendementen op de voorgestelde tekst zijn. Hij leest ze voor en vraagt dan retorisch: «*Le congrès est-il d'accord?*» Waarop in het begin nog wat «oui, oui»-geroep, maar wanneer hij twee verschillende amendementen tegelijk ter aanvaarding voorlegt komt er zelfs geen antwoord meer. Deze procedure heeft juist 3 minuten geduurd. Dan vragen een paar sprekers het woord. Alles wat zij voorstellen wordt blijkbaar aanvaard. Men heeft maar naar de tribune te stappen en iets voor te stellen. Zo doet Irène Pétry het. Na 8 minuten loopt dat verward gebeuren ook ten einde: alle amendementen zijn aanvaard op één na omdat er weerstand-geroezemoes was vanuit de zaal. De aldus geamendeerde tekst wordt ter stemming voorgelegd en aanvaard (300 voor, 1 tegen, 0 onthoudingen). Het Bureau wordt belast met «*la toilette du texte*». Dit voorbeeld uit de PS staat lang niet alleen.

Via de literatuur en onze eigen analyses beschikken wij over vijf belangrijke analyses van het stemgedrag op congressen van Belgische politieke partijen die voldoende substantieel zijn om er inzicht uit te puren. Zij zijn onderling wel erg verschillend van aard.

Een dubbele vaststelling betreft vooreerst de congressen over regeringsdeelname. Waar vroeger alleen de BSP met die vraag naar het partijcongres ging is dit vanaf

de jaren zestig meer en meer het algemeen gebruik geworden, zodat men nu terecht van een gewoonterechtelijke institutionalisatie kan spreken.³⁶

In alle Belgische congressen is de regeringsdeelname tot nu toe steeds goedgekeurd, behalve in 1974 door de Franstalige Brusselse liberalen. Maar deze federatie vormde toen een aparte partij die niet in de regering wilde treden; dit in tegenstelling tot de PVV en de PLPW, die wel goedkeurden en tot de regering toetraden.

De steun voor de regeringsdeelname op de congressen ligt door de band aan de zeer hoge kant. Voor alle federale regeringen vanaf 1980, met in totaal 41 stemmingen geeft dat een gemiddelde van 90,4 % en slechts 5 maal tussen 60 en 70 %. Lager dan 60 % is de steun nooit geweest in die jaren.³⁷

Voor de «gewone» congressen is er om te beginnen het verhelderend onderzoek van H. Lyben over de BSP congressen van 1945 tot 1970. «26 partijcongressen van de BSP kenden een volledige eensgezindheid van de stemgerechtigde aanwezigen over alle voorgestelde resoluties. Tweemaal kwam het zelfs niet tot een stemming; de resoluties werden bij handgeklap aanvaard. De resterende 25 congressen kenden geen volledige eensgezindheid betreffende de eindstemmingen. Terwijl 11 partijcongressen een beperkt (hoogstens 10) aantal neen-stemmers of onthoudingen kenden, kwam het op 14 congressen tot duidelijker stemaftekingen». De auteur besluit: «De tendens om een zo groot mogelijke eenheid rond de congresresoluties te bekomen is een constante in de congrespolitiek van de BSP sinds de Tweede Wereldoorlog. De partijcongressen evenwel waarvan echte beleidsbeslissingen worden verwacht tonen een grotere aftekening tussen ja- en neen-stemmers».³⁸

Daarbij sluit onze analyse van 23 partijcongressen, in de periode 1967-1977, aan, voor een totaal van 376 stemmingen. Zie Tabel 3.

³⁶ Merk op dat de Belgische institutionalisatie eerder in de regeringsvorming komt dan in Duitsland. Die Grünen en de SPD spreken zich in 2002 pas uit **nadat** de regering is samengesteld, terwijl dit bij ons vóór de regeringssamenstelling komt, wat minstens gedeeltelijk tot een ander standpunt kan leiden bij de ministrabelen of degenen die zich daartoe rekenen.

³⁷ BIONDI, P. e.a. Res Publica Belgica 1980-2000. Beknopt statistisch overzicht. In: *Res Publica*, vol. 42, nr. 1, 2000, p. 143.

³⁸ LYBEN H., De partijcongressen van de BSP sinds de tweede wereldoorlog. in: *Res Publica*, 1973, nr. 4, p. 724.

*De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres*Tabel 3 : *Mate van unaniem en verdeeld stemmen op de partijcongressen (1967-1977)*

Aantal congressen	Totaal stemmingen	#	Aantal unanieme stemmingen	Aantal bijna unanieme stemmingen	Verdeelde stemmingen
CVP	6	187	96	55	36
% aandeel		100	51	30	19
BSP	9	19	7	8	4
% aandeel		100	37	42	21
PVV	5	49	6	22	21
% aandeel		100	12	45	43
Volksunie	3	121	23	86	12
% aandeel		100	19	71	10
Totaal	23	376	132 35 %	171 46 %	73 19 %

*Afwijking kleiner of gelijk aan 10 %

Meteen springt in het oog dat het overgrote deel van de stemmingen, 81 % unaniem of bijna unaniem verlopen. Dit betekent dat zij een steun van 90 % of meer van de stemmers te zien geven. Dit heeft veel te maken met de aard van de amendementen en de sociale controle die bij de stemmingen hoe dan ook speelt. Bij de PVV valt wel een lager cijfer van unanimiteit en quasi unanimiteit te noteren : «slechts» 57 % op 49 stemmingen. Noteer dat «verdeelde stemmingen» reeds vanaf 89 % beginnen te lopen.

Het aantal stemmingen ligt zeer verschillend naar politieke partij. Veruit het minst bij de BSP : 19 stemmingen op 9 congressen tegenover 121 op 3 Volksunie congressen, zijnde gemiddeld zowat 40 stemmingen per VU-congres in de periode 1967-1977.

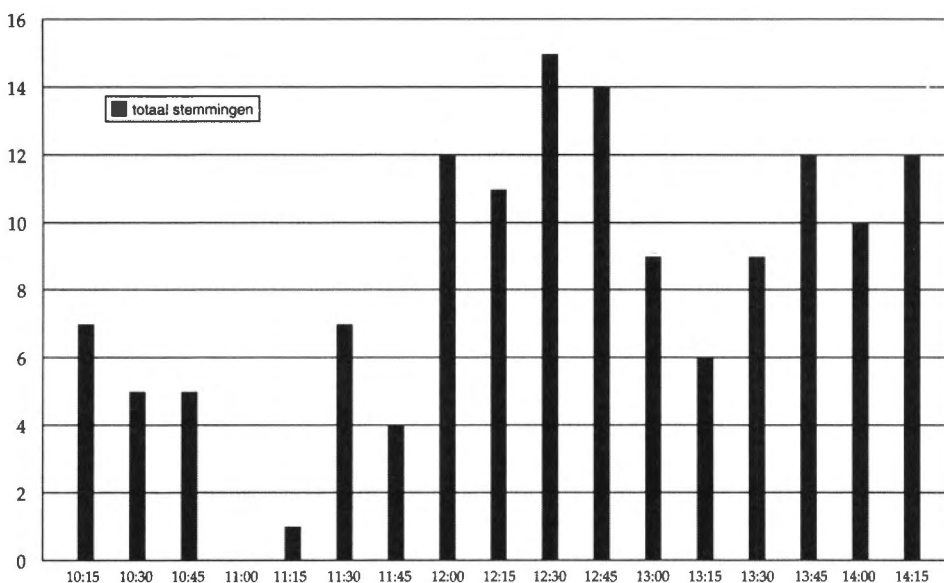
Op het Agalev en het Agalev-Ecolo congres van 25 en 26 maart 1996 is niet minder dan 100 maal gestemd : 10 maal was er unanimiteit, 55 keer bereikte de meerderheid 90 % en meer, 9 maal 80 % tot 89 %, 3 keer in de 70 %, evenveel als in de 50 %. Door het groot aantal onthoudingen bedroeg in 4 gevallen de meerderheid tussen 40 en 50 en 1 maal 39 %. 15 voorstellen werden door het congres verworpen, meestal amendementen, behalve bij de 3 aparte tellingen van de Ecolo- en de Agalev-stemmers die telkens een tegengestelde uitkomst te zien gaven.

Het jongste NV-A congres van 4 en 5 mei 2002 in Leuven spant wel de kroon met haar 140 stemmingen over 79 resoluties en 61 ter stemming voorgelegde amendementen (zie Grafiek 1). Dat is een prima score van participatie en medebeslissing, duidelijk finaal en doorslaggevend, althans naar de teksten toe. De eerste stemming op zondag had plaats om 10u10 en de laatste om 14u25 – zonder onderbreking en zonder eten. Dus gemiddeld 1 stemming per nog geen twee minuten, debat inbegrepen. Van 12u tot 13u werd er 52 maal gestemd – debat inbegrepen :

Wilfried Dewachter

dat is gemiddeld 1 stemming per minuut. In het laatste uur van de voormiddagzitting werd 43 maal gestemd. De congressisten – een 380-tal – waren naar het einde duidelijk zeer moe, maar ook murw. Aan dat ritme is het op het einde alleen nog doenbaar voor professionelen. De anderen volgen dan maar het congresbureau, «dat het toch goed voorheeft met de partij».

Grafiek 1 : Verloop van de 139 stemmen op het NV-A congres van 4-5 mei 2002*



* Geteld per kwartier.

10. De deelnemers aan het congres

Kwantitatieve vergelijking van deelnemers en ledenaantallen per partij wijzen ondubbelzinnig op een zeer beperkte deelname aan de hoogste instantie van de partij. Dat is uit tabel I duidelijk gebleken. Of met nog andere cijfers : voor de 16 onderzochte congressen van 1982 en 1983 van alle partijen bedraagt de modale congresdeelname 1 % van de leden en het gemiddelde (ongewogen) bedraagt : 4 % van de leden. Een of meerdere selectiemechanismen treden hierbij dus op. Welke zijn die mechanismen ? En in welke mate vertekenen zij de representativiteit van de aanwezigen ? In welke richting wordt er scheef getrokken ? Anders geformuleerd : in welke mate is op het congres de echte basis van de partij aanwezig ? Zijn dat dé leden of een selectie daaruit ? Of die fameuze afgevaardigden van de basis : Wie zijn zij ?

A. DE SOCIOGRAFISCHE ANALYSE

Een eerste manier om die vragen te beantwoorden is de sociografische ontleding : nagaan hoe de aanwezigheid zich spreidt naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, beroep, inkomen, taal, enz., – zo mogelijk voor de ganse gamma van significante sociografische variabelen.

Een sterke indicator is de aanwezigheid van vrouwen op partijcongressen.

Het onderzoek van Kirsten Peirens over de SP-, CVP- en VLD-congressen van 1998 en 1999, 9 in totaal, heeft uitgewezen dat geen enkel congres een vrouwelijke voorzitter had. Er waren wel 31 % vrouwelijke leden van het congresbureau, wat meer is dan de 24 % vrouwelijke aanwezigen en de 16 % toespraken door vrouwen, bij 25 % vrouwelijke interventies³⁹.

Bij de Congrès programmatiques van de PRL in 1996 tot 1998 zijn 140 documents préparatoires uitgegeven : de documenten zijn door 119 mannen opgesteld en door 21 vrouwen, of een verhouding 85 tegenover 15 %.⁴⁰

Vrouwen zijn zowel kwantitatief als kwalitatief ondervertegenwoordigd. En dan zijn de vrouwen al tamelijk politiek aanwezig, gedragen en gestuurd door een sterke emancipatiebeweging. Deze aanwezigheidsgraad onder zulke raamvoorwaarden geeft voorts een fikse aanduiding van de mate waarin minder machtige categorieën schaars aanwezig zijn in de partij en in welke beperkte mate zij deelnemen, laat staan significant participeren.

B. NAAR EIGEN PARTIJGELEDINGEN

Een tweede instrument is het onderzoek van de actieve deelname aan het congres via eigen partij-categorieën. De opdeling naar federaties is daarbij een goed instrument. Een bewerking van de «Federatiehiërarchie in de BSP-congressen van 1945 tot 1970» van H. Lyben werkt verhelderend.⁴¹ Zie Tabel 4.⁴²

³⁹ PEIRENS K., DEWACHTER W., *Vrouwen in het functioneren van politieke partijen*. Leuven, 2000, p. 53
⁴⁰ PRL, *Rendre confiance. Le manifeste libéral*. Brussel, 1997, 409 p. met de verslagen van het congres van 12 oktober 1996 te Luik, 26 oktober 1996 te Charleroi, 9 november 1996 in Louvain-la-Neuve en het synthesecongres van 14 december 1996 te Brussel.

PRL, *Rendre confiance. Le programma libéral*. Brussel, 1998, 603 p. met de verslagen aanvaard door de congressen van 15 november 1997 te Bergen, 13 december 1997 in Luik, 31 januari 1998 in Brussel en het synthesecongres van 21 maart 1998 ook in Brussel.

⁴¹ LYBEN H., *a.w.*, p. 720.

⁴² In deze tabel worden uit de hiërarchie slechts de eerste 10 federaties vermeld op basis van hun stemmengewicht en niet alle 29 federaties. De verschillen naar duur en naar aantal interventies van deze 10 federaties vlakken derhalve mekaar niet uit, want er zijn nog 19 overige federaties. De procentuele duur en aantal zijn herrekend op basis van de federaties alleen. De totalen per gewest zijn ook door ons berekend.

Wilfried Dewachter

Tabel 4. BSP-Federatiehiërarchie op basis van het aantal stemgerechtigden, de duur en het aantal der interventies 1945-1970

	Stemgerechtigden %	Vershil met duur (%)	Vershil met aantal (%)
Brussel	10,9	+ 21,4	+ 15,4
Luik	10,9	+ 4,1	+ 3,4
Antwerpen	10,0	- 1,8	- 1,0
Charleroi	6,5	+ 0,3	- 0,3
Bergen	5,8	+ 0,5	0
Mechelen	5,3	0	- 0,7
Doornik-Aat	5,3	- 2,8	- 1,8
Gent-Eeklo	4,8	+ 0,9	+ 2,0
Leuven	3,7	- 2,0	- 2,0
Hoei-Borgworm	3,6	0	- 0,5

	% Duur	Vershil	% Aantal	Vershil	
Vlaams Gewest	42,1	25,9	- 16,2	30,1	- 12,0
Brussel-Halle-Vilvoorde	10,9	32,3	+ 21,4	26,3	+ 15,4
Waals Gewest	47,0	41,8	- 5,2	43,6	- 3,4

Onder de socialistische federaties domineert Brussel uitgesproken op het congres. Het stemmengewicht is weliswaar gelijk aan dat van Luik en iets meer dan dat van Antwerpen, maar zowel in de duur van de tussenkomsten als in het aantal heeft Brussel een zeer groot overwicht. In duur van interventies overtreft Brussel zelfs alle 16 Vlaamse federaties samen. Naar aantal tussenkomsten komt Brussel ook dicht bij alle 16 Vlaamse federaties samen. Zowel de Waalse als de Vlaamse federaties halen noch naar duur noch naar aantal tussenkomsten hun aandeel, gemeten aan hun stemmengewicht. Terecht kan men hier van «centrum» en «periferie» spreken. Wat voor een democratisch congres echt niet aangewezen is

C. DE AANWEZIGHEID TER PLEKKE EN HAAR VERLOOP

Naast de partijdige en de sociografische analyse is er ook de aanwezigheid in de congreszaal. Het VLD-congres van 18-20 maart 1994 vertoont ter plekke een variatie van 740 tot 140 aanwezigen. En in het SP-congres van 18-19 december 1993 schommelt de aanwezigheid van 645 tot 375 mannen en ook wat vrouwen. Zie Grafiek 2.⁴³

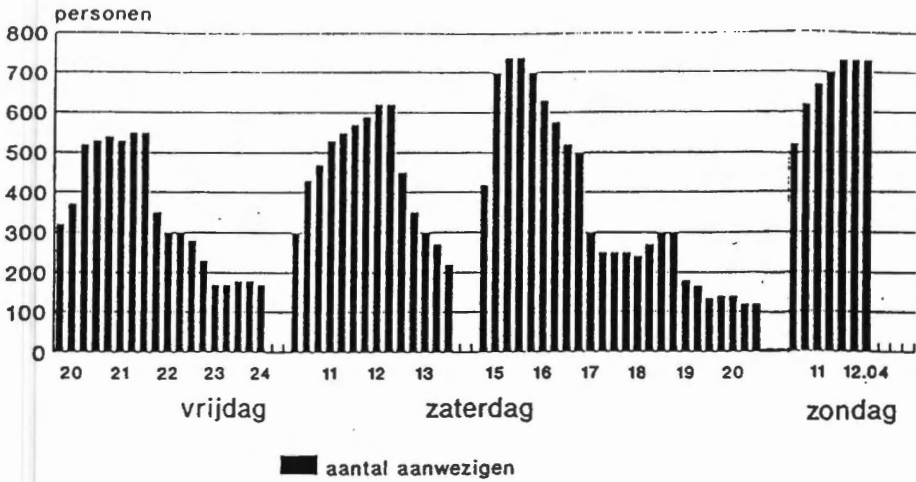
⁴³ Met dank aan Stefaan Fiers voor deze tellingen. Lijst van zijn 21 participerende observaties in 1993-1995 zie FIERS S., *a.w.*, p. 419.

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

Grafiek 2 : Aanwezigen in de congreszaal uur per uur op een VLD- en een SP-congres

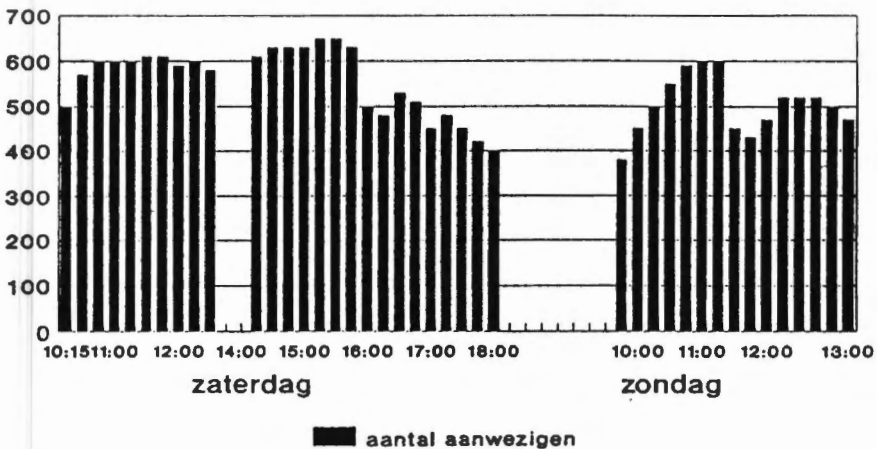
VLD-Congres, 18-20 maart 94

De nieuwe sociale zekerheid, Hasselt.



SP-congres, 18-19/12/1993

Hoop voor een andere toekomst, Antwerpen



Blijkbaar komen lang niet alle deelnemers naar het congres om in lengte van uren aan de debatten en stemmingen te blijven deelnemen. Welke dan de andere motieven zijn, kan misschien uit het volgende punt (d) reeds blijken. Het congres blijft daarnaast, klaarblijkelijk, een sociabiliteitsgebeuren... en een herbevestigen en herbeleven van de identificatie met de partij. (Alhoewel over deze laatste aspecten nog heel wat onderzoek moet gebeuren.)

D. DE AFHANKELIJKHEID VAN DE PARTIJ

Belangrijk is de mate waarin de stemgerechtigde leden afhankelijk zijn van de partij voor zowel hun beroepssituatie als hun partijsituatie. Zie de lijstensamenstelling in de politieke partijen. Zie de partijpolitiserings van benoemingen en bevorderingen. Zie de partijpolitiserings van overheidsopdrachten. En daarbij stopt de lijst niet noodzakelijk...

Afhankelijk zijn maakt een stuk onvrij. Hier mag de stelling van Manfred Kets de Vries aangehaald worden : *Les dirigeants doivent se rendre compte qu'ils sont entourés de menteurs involontaires.*⁴⁴ Die stelling moet voor de meeste organisaties vervolledigd worden tot : het zijn geen «*menteurs involontaires*» doch in heel wat gevallen : «*volontaires*». Maar dit is vooral voor de berekenaars, voor de carrière-mensen in en rondom en buiten de partij. Doch er zijn ook de meer argelozen. En daarbij speelt dan wat men het congruentie-effect of het versterkingseffect noemt, het tegengestelde van de self-denying act.

In het congres – net zoals bij de rechtstreeks verkozen partijvoorzitter⁴⁵ – speelt een sterke aantrekkingskracht van het kamp van de winnaar(s). Heel wat «leden» kiezen uit partijloyauteit of uit eigen gewin de kant van de partijleiding, die meestal vereenzelvd is – of zo voorgesteld wordt – met de winnaar. Dit kiezen voor het kamp van de winnaar gebeurt zonder veel inhoudelijke overwegingen, haast reflexmatig.

Hierbij past een verwittiging. Deze middelpuntzoekende kracht moet nog wel grondig onderzocht worden. Zij het dat dit alles behalve een gemakkelijk onderzoek zal zijn : een survey-bevraging bijvoorbeeld kan hier weinig zoden aan de dijk brengen.

E. DE GERINGE POLITIEKE VORMING VAN DE LEDEN

Wanneer men met de deelname echt naar de basis gaat, dus naar de partijleden, dan stoot men in België op de ongelofelijk maar onbetwistbaar vastgestelde

⁴⁴ *Le Monde*, 6 juli 1999. M. Kets de Vries is hoogleraar aan INSEAD en formuleert zijn stelling op basis van onderzoek naar bedrijfsmanagement.

⁴⁵ MAES, M., De formele aanstelling van de partijvoorzitters in België. 1944-1990. In : *Res Publica*, 1990, nr. 1, pp. 3-62; FIERS, S., *Partijvoorzitters in België*. «*Le parti, c'est moi*» ? Leuven, 1998, 419 p. en de bijdrage van B. WAUTERS, «Leden en hun inspraak binnen partijen» in dit nummer.

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

geringe politieke kennis en inzicht van vele leden. Uit het ISPO-onderzoek van 1992 hebben wij volgende verdeling gedistilleerd. Zie Tabel 5.

Tabel 5 : De politieke kennis bij de partijleden (ISPO-onderzoek 1992)

	N	Totaal	Kennisgraad, procentueel			
			%	Hoog	H - M	M - L
Partijleden	276	100,0	24,6	36,2	27,6	11,6
Niet-leden	2.179	100,0	12,4	30,7	37,5	19,4

Bij 11 % van de partijleden is de politieke kennis bijzonder laag. En helemaal niet tenderend bij 39 % (M - L + Laag). Algemeen is de politieke kennis bij partijleden hoger dan bij de totale bevolking, maar met slechts een verschuiving van ± 20 % punten naar een hogere kennisgraad. Merk op dat de kennisvragen in het ISPO-onderzoek dan nog relatief gemakkelijk zijn.⁴⁶

Dit probleem wordt versterkt doordat het lid slechts sporadisch of hoogstens periodiek met de partij bezig is én dit op vrijwillige basis doet. Terwijl het kaderlid voortdurend met politiek en de partij doende is, op professionele gronden dan nog. Voor het kaderlid hangt er tevens veel, zeer veel van af voor zijn loopbaan. Hier zit de politieke partij duidelijk klem. Modaal is het politiek inzicht van de leden te laag voor een echte democratische beslissing binnen een congresdynamiek, die nauwelijks een uitgebreid leerproces via een uitvoerig voor- en tegendebat toelaat, laat staan zelf organiseert tenzij via de federatieronden. Om tot een echte beslissingsparticipatie op een partijcongres te komen moet de politieke vorming in het onderwijs van laag tot hoog ingevoerd worden en krachtig doorgedreven, zeer werkelijkheidsgetrouw gericht en niet primair formeel institutioneel.

Uit al die waarnemingen moet besloten worden dat de «basis» van het congres niet bestaat uit «de leden», maar vooral uit opkomende kaderleden en aspirant-leiders, naast een aantal toehoorders-militanten. Dit mag evenwel geen excuus zijn om de selectiemechanismen die politieke participatie hoe dan ook in zich draagt, zomaar de vrije loop te laten. Democratie is een opdracht, waaraan dagelijks gewerkt moet worden.

11. Beoordeling van de federatie-amendementen door de resolutiecommissie

Tijdens de debatten op het congres zelf beschikt de resolutiecommissie over vele mogelijkheden om de bespreking in één of andere richting te sturen of te stuwen. Dit gebeurt dan meestal door de woordvoerder van de resolutiecommissie – dat

⁴⁶ Het GLOPO 1975 onderzoek is moeilijker, maar niet uitgesproken. Het VTMV-onderzoek 1992 is duidelijk moeilijker. Zie *Res Publica*, 1993, nr. 2, pp. 241-242.

is de verslaggever op dat hoofdstuk uit de resoluties – of door de algemene verslaggever. Deze verslaggevers spreken door de band, krachtig een ondubbelzinnig oordeel uit. Zulk oordeel is bijzonder belangrijk omdat het naar het congres de officiële lijn van de partijleiding vertolkt en dan ook opvallend normerend werkt. Technisch gezien kunnen hierbij heel wat tactieken gebruikt worden. Zo kan de resolutiecommissie stellen dat het amendement elders reeds is opgenomen of met andere amendementen samen verwerkt is in een nieuwe tekst. Er kan verwezen worden naar een nieuwe samenkomst van de resolutiecommissie om het amendement «zo maximaal mogelijk» op te nemen in een nieuw te formuleren tekst. Of men stelt dat het amendement zo'n verregaande draagwijdte heeft dat het best eerst grondig bestudeerd wordt in een aparte studiedag of door de Algemene Raad van de partij. Tenslotte, en het scherpst, verwerpt de resolutiecommissie het amendement. Deze verwerping gaat meestal gepaard – zo hoort het toch – met een inhoudelijk betoog dat het amendement zoniet afschiet, dan toch retorisch geselt. Replik hierop door de indieners wordt zelden toegestaan. Alleszins behoudt de resolutiecommissie het laatste woord, vlak voor de stemming.

12. *Het gezag van de partijleiding in de weegschaal*

Op het PRL-congres van 14 februari 1987 in Louvain-la-Neuve verwittigt vice-premier Jean Gol vóór de stemming dat de resoluties al aanvaard zijn door de parlamentsfracties. Het congres keurt dan ook de resoluties goed, met eenparigheid van stemmen. Hoe zou een liberaal congres het kunnen bestaan zijn parlamentsfracties, op die manier in de arena gejaagd, te kunnen desavoueren ?

Om de lijn van de partijleiding op voorhand sterk te maken of om ze alleszins nog tijdens het debat er door te krijgen, stelt de partijleiding zich uitgesproken op achter één keuze, tegen de opposanten in. Zij gooit haar gezag, positie en macht in de weegschaal. In zulke situatie verschuift het debat van een inhoudelijke betwisting over de verschillende opties naar een keuze voor of tegen de partijleiding. Die keuze is doorgaans zeer eenzijdig omdat de partij maar één leiding heeft en de partij het zich zeer moeilijk kan veroorloven haar enige leiding te desavoueren, want door dat te doen verloochent «de basis» eigenlijk de partij en dus zichzelf. «De keuze voor of tegen het SP.a-Spirit-kartel was op het SP.a-congres inderdaad een keuze voor of tegen Patrick Janssens, Steve Stevaert en Johan Vande Lanotte» schrijft M. Deweerdt.⁴⁷

Het CVP-congres van 13-14 maart 1982 kende een indringende discussie over de regionalisering van de nationale kredietinstellingen, voorgesteld door CVP-Jongeren. Frank Swaelen, enig kandidaat voor het voorzitterschap van de partij bij een verkiezing die op dat ogenblik nog aan het lopen is, verzet zich hiertegen : er moet een «evenwichtige» resolutie genomen worden. Vanaf dat publieke optreden

⁴⁷ *De Financieel Economische Tijd*, 30 november 2002.

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

van F. Swaelen gaat het niet meer alleen over de regionalisering van de kredietinstellingen, maar ook en vooral om de nieuwe, nog niet helemaal verkozen voorzitter niet meteen in het ongelijk te stellen, of te desavoueren, met alle gevolgen vandien voor de partij. Zo'n voorzitter zit dan meteen opgescheept met een zwak gezag en een geringe legitimiteit. En de partij wordt verder in een crisis geduwd: want de basis heeft meteen de voorzitter terechtgewezen. En dat dan nog door het «hoogste» partij-orgaan! Het amendement van de CVP-Jongeren wordt dan ook verworpen met 100 stemmen voor, 223 tegen en 12 onthoudingen.

In de «geografie» van het congres is F. Swaelen ook de woordvoerder van de CVP-leiding, die geïsoleerd vooraan zit: W. Martens, F. Swaelen, G. Geens, M. Eyskens, W. Leemans, J. Chabert, A. Coppé. Tussen hen en de overige congresgangers staan minstens 5 rijen lege stoelen.⁴⁸

Het VLD-congres van 7 december 2002 kiest met 128 stemmen voor, bij 122 tegen en 4 onthoudingen voor de confederale opbouw van België in plaats van een federale. «Het betekent dat Vlaanderen en Wallonië in overleg uitmaken wat ze nog samen willen doen op Belgisch niveau. In feite worden Vlaanderen en Wallonië dan quasi onafhankelijke staten. De stemming is ronduit een blamage voor de partijtop van de VLD. Die had hemel en aarde bewogen om de term «confederaal» uit de partijteksten te houden maar werd beschamend weggestemd» aldus Luc Van der Kelen, commentator van het liberale dagblad Het Laatste Nieuws.⁴⁹ In het televisienieuws van zaterdagavond minimaliseert Vlaams minister-president P. Dewael meteen de beslissing: «Ik ben er altijd van uitgegaan dat het verschil tussen federalisme en confederalisme niet het belangrijkste is; het doet denken aan de discussie over het geslacht der engelen».⁵⁰ (Voor zulke uitspraak «zakt» elk beginnend student in de politologie.) De uitgave van Het Laatste Nieuws die volgt op het congres pakt op bladzijde 2 reuzegroot uit met Louis Michel, de leider van de Franstalige zusterpartij Mouvement Réformateur, tevens vice-premier en minister van Buitenlandse Zaken: «Begrijpt de VLD wat het voor een partij betekent om de premier in haar rangen te hebben?» en redactioneel: «Een engagement van de twee liberale partijen (MR en VLD) om niet zonder elkaar in een nieuwe regering te stappen, ziet Michel nu even niet zitten». Zwارة drukking dus van buiten de VLD tegen de 128/122 beslissing!

13. De grote redevoeringen

Een partijcongres heeft inherent te maken met mondelinge interventies, uiteenzettingen, stokpaardjes, «boompjes», toespraken tot liefst ook de grote entoesiasmerende en bezielende redevoeringen.

⁴⁸ In de «ruimtelijke ordening» van de Duitse partijcongressen zit de ganse «Vorstand» vooraan en hoog verheven tegenover de «basis» in het congres; zowel bij de SPD als bij de Grünen, zoals tevens bij CDU. Hier is de opstelling meteen een stuk confrontatie en dominantie.

De Franse term «espace» is beeldrijker en inzichtelijker. Zie ook: HEURTIN J.P., *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*. Parijs, 1999, 281 p.

⁴⁹ *Het Laatste Nieuws*, maandag 9 december 2002.

⁵⁰ *VRT-televisie Journaal* 19 u en later, 7 december 2002.

Drie basisvariabelen moeten in rekening gebracht worden. Vooreerst de politieke kwaliteit van de sprekers of intervenianten. Gaat het om de grote partijleider of de belangrijke politieke figuren van de partij, zoals bv. de eerste minister, of over de zuil-organisatieleiders, of over de gevestigde inleiders ? Of komen vooral de federatieleiders, afhankelijk ook van de grootte van de federatie, of de aspirant leiders aan bod ? Of vermogen de authentieke militanten toch nog de aandacht voor hun boodschap gaande te houden of degenen die de klus moeten klaren of de eeuwige verdedigers van verloren zaken ? H. Lyben heeft in zijn onderzoek van de BSP-congressen significante verschillen kunnen vaststellen naar de stratificatie in de partij. Zie Tabel 6.⁵¹

Tabel 6. De spreiding van de congresinterventies in de BSP 1945-1970

	% Duur	% Aantal
Federaties	52,7	74,6
Partijleiding	43,9	18,5
waarvan voorzitter en ondervoorzitter	21,3	9,6
Socialistische nevenorganisaties	3,4	6,9

Zowel wat de duur als het aantal tussenkomsten betreft scoren de federaties het sterkst. De BSP toen telde wel 29 federaties. Op de tweede plaats komen de tussenkomsten van de partijleiding; hier geteld als voorzitter, ondervoorzitter, rapporteurs en desgevallend socialistische ministers. Ver daar achter komen deze van de socialistische nevenorganisaties. Is de rangorde voor duur en het aantal identiek, de verdeling is sterk verschillend. Het verschil tussen de partijleiding en de federaties bedraagt slechts 8,8 % ptn voor de duur der interventies. Maar het verschil belooft reeds 56,1 % ptn wat het aantal betreft. Men kan bijgevolg stellen dat de partijleiding met een beperkt aantal interventies (18,5 %) een aanzienlijk deel (43,9 %) van de totale congresduur voor haar rekening neemt terwijl bij de BSP federaties en de socialistische nevenorganisaties veeleer het aantal van de interventies primeert.

De inhoud van de toespraken kan sterk uiteenlopen : van oriënterend tot leidinggevende over overtuigende toespraken of toespraken die het inzicht verhogen tot toespraken die informeren, «inlichten» over wat gebeurd is of te gebeuren staat. Het kan ook gaan om propagandistische redevoeringen, soms demagogisch gericht naar buiten (via een aanval op andere partijen bv.) om zeker de rituele toespraken niet te vergeten.

⁵¹ LYBEN H., *a.w.*, pp. 719 en 721. Duur en aantal van de tussenkomsten van voorzitter en ondervoorzitter zijn ongewogen gemiddelden van de uitgesplitste cijfers voor periode met regeringsdeelname en oppositieperiode.

Ook de weerklank van een toespraak of redevoering of interventie kan aardig uiteenlopen, over een brede gamma : van gericht zijn op de partijmilitanten, of op het congres, of via dit gebeuren op de partij in haar geheel, of naar de andere partijen, of naar de eventuele regeringspartner, tot naar de pers of naar de publieke opinie. Het is duidelijk dat de inhoud en de weerklank niet gereserveerd is voor één enkel type spreker, noch beperkt tot één type van aanpak.

Van grote betekenis zijn de redevoeringen door de topleiders van de partij. Zij oriënteren dikwijls het congres. Een aantal journalisten in België beperken zich overigens tot het bijwonen en verslaan van die toespraken. Maar meer dan oriënteren, moeten die redevoeringen ook een groot deel van het congres-ritueel, of van de «hoogmis» van de partij, waarmaken.

In de lange reeks van congres-participatie hebben wij schitterende rituelen meegemaakt. De «hoogmis» van het PLP-PVV congres van 1967 met o.m. de toespraak van partijvoorzitter O. Vanaudenhove is nog steeds een voorbeeld. Maar ook L. Tobback in volle Augusta-crisis of H. Schiltz in de heroriënterende jaren bij de Volksunie spraken sterke redevoeringen uit en maakten op die manier een groot stuk van een bezielend ritueel. «*Le Lion de Flandre rugit, mais il n'a pas de dents*». Deze denigrerende zin van Guy Spitaels kreeg groot applaus op het PS-congres en is vandaar het politiek bedrijf ingedoken...

Het spreekt voor zich dat dit geen inspraak van de basis is, maar een devoot luisteren naar het begeistereerde en richtinggevendende woord van de partijleiding, die in deze taak best niet tekort schiet.⁵²

V. Slotbeschouwingen

Het is niet mogelijk geweest een aantal variabelen of stellingen voldoende algemeen te operationaliseren – voor alle partijen en voor alle decennia sinds 1945. Laat staan dat we hier een functionele analyse zouden beoogd hebben.

Binnen dit kader, en vooral gesteund op een uitgebreide participerende observatie, komen we tot volgende besluiten.

- Het is bijzonder moeilijk een doorgedreven democratisch congres in te richten. De 13 voorwaarden zijn stuk voor stuk niet gemakkelijk tot stand te brengen. Het basispatroon per congres is dan ook niet de integraliteit maar de mate waarin die 13 voorwaarden gerealiseerd worden. Zo komen de congressen op een schaal van 13 tot 0 : de duidelijk meer democratisch georganiseerde congressen tegenover de uitgesproken oligarchisch gestuurde congressen met een ganse reeks realisaties daartussen.

⁵² Aan de lezer om het gevleugelde stemadvies van Steve Stevaert op het SP.a-congres over het verkiezingskartel met Spirit van 23 november 2002 te beoordelen : «*Doe zoals mijn pa. Die is tegen en stemt voor. En als je voor bent, stem dan ook voor*». Postmodernistisch en/of gepersonifieerd gezag, los van de inhoud ?

- Geen enkele onderzochte Belgische partij heeft het monopolie langs de ene of de andere kant van de schaal. Het is veeleer wisselend per partij : dan eens schuift men meer naar de democratische pool op en dan weer meer naar de oligarchische.
- In de loop van de voorbije halve eeuw vermindert het congres modaal in belang dat de partijen eraan toekennen. Men ziet dat zowel in de voorbereiding, als via de aandacht voor de basis, als via het gewicht in het leven van de partij. De gemiddelde duur in dagen van een congres, zowel als de aandacht voor de verslaggeving zijn hiervoor duidelijke aanwijzingen.
- Het congres is lang niet altijd de hoogste instantie in de partij. Het heeft minstens zware concurrentie van de partijvoorzitter en van het partijbureau. Dat blijkt zowel uit de besluitvorming van cruciale vraagstukken in de partij als uit de reële sturing van het congres door de hogere partijleiding. Alleen de goedkeuring van de regeringsdeelname is een duidelijke toename van het voorleggen van cruciale partijproblemen aan het congres, maar meestal wel met een behoorlijk pak sturing van bovenaf.
- De betekenis van het partijcongres verschilt opvallend naargelang de partij in de regering zit of in de oppositie staat. Bij een regeringspartij is het partijcongres eerder een verplichting die men zou willen vermijden, maar toch af en toe moet inrichten. De organisatie krijgt modaal een uitgesproken hang naar ritualisering. Voor een oppositiepartij is het congres één van de weinige platforms voor oppositie die ons politiek en media-bestel toelaten. Het is opvallend dat de massa- communicatie – vooral de populaire – zo'n congres moeilijker voorbijgaat dan het oppositiewerk in het parlement.
- Wellicht het moeilijkste van al : De vertegenwoordiging van de basis is cruciaal. Ook al breiden een aantal partijen in hun statutaire bepalingen de deelnemers uit van «afgevaardigden» tot de «leden», dan nog is het bijzonder moeilijk de echte leden massaal én actief aanwezig te krijgen op een congres.
- De hoofdschuldige hiervoor is de geringe politieke vorming, vooral in het onderwijs. Het is ontstellend dat in een zogenaamde parlementaire democratie als de Belgische, men de burger voor zijn staatsburgerlijke vorming gewoon aan zijn lot overlaat, daar waar het onderwijs toch het socialisatiekanaal bij uitstek zou moeten zijn voor vorming naar en volwaardige inschakeling in de maatschappij, ook – en niet in het minst – in haar politieke sturing.
- Gegeven de vertekeningsmechanismen in de deelname aan het congres is het congres ook zelden representatief. Omgekeerd hoort men vele klachten dat de partij zichzelf afschermt van de maatschappij en haar evolutie. Partijvoorzitter Herman Van Rompuy : *«De CVP heeft bijna 3.000 politieke mandatarissen. (...) Toch zijn we er niet in geslaagd om thema's zoals leefmilieu op de politieke agenda te plaatsen. We zijn blijkbaar meer met problemen uit de eigen onmiddellijke kring bezig dan met wat leeft onder de mensen».*⁵³

⁵³ Knack, 1 augustus 1990.

De moeilijke voorwaarden voor een democratisch partijcongres

- Door de eigen mechanismen van het congres is het congres zelden een venster op de wereld, laat staan een open instroom van wat leeft buiten de partij. Herbronning, nieuwe maatschappelijke problemen en nieuwe oplossingen moeten hoofdzakelijk op een andere manier in de partij gehaald worden dan door het congres – zeker in zijn huidige vormgeving.
- De inspraak van de basis wordt vanaf de jaren '90 vooral, via andere technieken gezocht : verkiezing van de partijvoorzitter (in de PSC reeds vanaf 1970), ledenbevragingen, verkiezing van de afdelingsbesturen. Hierbij moet onderlijnd worden dat de participatie van de leden aan de zgn. polls in de jaren '50 en '60 een reële participatie was, die in de jaren '70 en '80 volkomen teloor is gegaan en die men nu plus minus wat in ere herstelt.⁵⁴
- Zowel in de congressen als in de beslissende ledenparticipatie is de polyarchische partij als de dood voor interne opsplitsing, interne conflicten en het uitdragen ervan naar buiten. Daarom alleen al wordt vele echte participatie onder de domper gezet, zoniet grondig afgesneden. Zie het aantal verkiezingen van partijvoorzitters met slechts één kandidaat. Sterker nog, het sanctioneren, bv. via een verlaat ministerschap van tegenkandidaten, ook al hebben die zich te elfder ure teruggetrokken, wordt meer dan voldoende opgemerkt om stevig anticipatief te werken, en dat in meerdere partijen.
- Een politieke partij die aan echte ledenparticipatie doet, krijgt hiervoor geen bonus, noch van haar kader noch van de basis (zijnde de leden), noch van de kiezers. Zie PSC en VU en VLD. Zie ook het onderzoek van B. Wauters in dit nummer van Res Publica.

Slotsom : Het partijcongres is een intern partijgebeuren, doorgaans belangrijk maar lang niet altijd cruciaal, dat moeilijk tot een inspraak van de echte basis komt. De polyarchie hoort echter dynamisch te zijn. Dat betekent dat zij elke dag moet werken naar meer democratie toe, ook in haar politieke partijen die de onmisbare instrumentele instellingen van de polyarchie zijn.

Summary: *The hard conditions for a democratic party congress*

Although communication and discussion between rank and file members and the party leadership are at the heart of party congresses, most parties meet a lot of difficulties in organising truly democratic party conferences. The party leadership has a natural tendency to try to influence the decision-making process. In this article, we identify thirteen conditions for a democratic party conference. They vary from the decision whether or not to organise a conference, over the conference's theme and the designation of the chair of the conference on to the electoral formula to accept amendments to the proposed resolutions (e.g. simple majority or two-third majority). The thirteen conditions stem from a very long

⁵⁴ DEWACHTER, W., De lijstensamenstelling, pp. 110-158. In : *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967.

Wilfried Dewachter

and extensive participatory observation, combined with the analysis of numerous party conferences in Belgium, over the last couple of decades. This enables also to point out some shifting tendencies in the Belgian party congresses since World War II.