

Uit: *Spanning*, 9 (2007), 9 (okt.), 7-9.

## **De congressen van de Nederlandse politieke partijen**

**Op 24 november aanstaande komt het congres van de SP voor de vijftiende maal sinds 1972 bijeen. In tegenstelling tot bij veel andere politieke partijen is het SP-congres wat betreft samenstelling en bevoegdheden de afgelopen tijd weinig tot niets veranderd. Door electorale tegenslagen – die de SP sinds haar entree in de Tweede Kamer in 1994 bespaard zijn gebleven – hebben andere partijen de afgelopen jaren organisatorische veranderingen doorgevoerd, die erop waren gericht de leden meer directe zeggenschap te geven.**

**Deze hervormingen hadden grote gevolgen voor de compositie en de functies van de congressen (of algemene ledenvergaderingen, zoals zij in sommige partijen heten). In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de partijvernieuwing in Nederland, en de gevolgen voor de positie van het congres binnen de partijorganisatie.**

**Tekst:** Gerrit Voerman

De Nederlandse politieke partijen waren van oudsher op representatieve leest geschoeid. Dit betekent dat de hoogste macht binnen de partijorganisatie gelegen was bij een congres, dat bestond uit afgevaardigden die door de afdelingen waren aangewezen. Uitzonderingen op deze regel vormden D66 en GroenLinks. D66 is de enige partij die van meet af aan heeft gekozen voor een ledencongres: alle partijleden hebben op de zogeheten ‘algemene ledenvergadering’ spreek- en stemrecht. Het partijcongres van GroenLinks bestond aanvankelijk uit gedelegeerden van afdelingen. In 1995 kwam hierin verandering, toen het congres bepaalde dat de afdelingen een onbeperkt aantal leden naar het congres mochten afvaardigen. Het beginsel van een afgevaardigdencongres bleef formeel gehandhaafd, maar feitelijk werd het ledencongres ingevoerd, aangezien elk lid op het congres stemrecht had wanneer het zich maar tijdig had aangemeld. In maart 2001 legde GroenLinks reglementair vast dat alle leden op de congressen stemrecht hadden. De andere politieke partijen hielden echter nog altijd vast aan het gedelegeerdensysteem. Het CDA was de eerste grote partij die van dit principe van indirecte vertegenwoordiging afstapte. Na de zware nederlaag bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 1994, toen ruim een derde van de kiezersaanhang verloren ging, studeerden de christendemocraten op vergroting van de ledeninvloed. Dit resulteerde in 2003 in de invoering van het one person, one vote-systeem. Hiermee kreeg elk partijlid stemrecht op het partijcongres – voortaan officieel ‘algemene ledenvergadering’ geheten. Tegelijkertijd werd de partijraad opgeheven. Het stelsel van gedelegeerden verdween hiermee overigens niet helemaal, aangezien (in totaal zo’n 250) afgevaardigden van de provinciale afdelingen ook stemrecht hebben en de jongeren- en vrouwenorganisatie elk tien afgevaardigden kunnen aanwijzen. In februari 2004 kwam de algemene ledenvergadering voor de eerste keer bijeen. De partijtop was enigszins nerveus, omdat het binnen het CDA nogal omstreden vreemdelingenbeleid van het tweede kabinet-Balkenende op de agenda stond en het erop leek dat tegenstanders massaal naar het congres zouden komen. De tussen de 1.500 en

1.600 leden die kwamen opdagen (twee procent van het totaal), gingen echter in meerderheid akkoord met de lijn van het partijbestuur.

De VVD besloot na de electorale dreun bij de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002 haar organisatie aan te passen. In november 2003 werden nieuwe statuten en een nieuw huishoudelijk reglement aangenomen, waarin de zeggenschap van de leden sterk was uitgebreid. Voortaan kan elk lid op het partijcongres over politieke onderwerpen zijn stem uitbrengen (zoals over actuele kwesties of de vaststelling van het beginselprogramma). In bepaalde gevallen (wijziging van statuten en huishoudelijk reglement) dient er echter gestemd te worden in de zogeheten ‘algemene vergadering van afgevaardigden’ waarin uitsluitend afgevaardigden van de afdelingen stemgerechtigd zijn. Op de algemene vergadering in mei 2004 gold voor het eerst het persoonlijk stemrecht voor alle leden van de VVD. Ongeveer 600 leden waren aanwezig; 1,4 procent van het totaal.

Ook de PvdA gaf haar leden na de grote nederlaag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 meer invloed, maar de sociaaldemocraten zagen wel nadrukkelijk af van de invoering van het one person, one vote-systeem. In de voorstellen die het partijbestuur aan het partijcongres (bestaande uit afdelingsafgevaardigden) van januari 2005 heeft gedaan, wees het bestuur erop dat door dit systeem partijleden die in de buurt wonen van de plaats waar het congres wordt gehouden, zouden worden bevoordeeld. Ook zouden de organisatieverbanden op lokaal niveau en de interne democratie in de partij erdoor worden ondermijnd, omdat voor leden de noodzaak zou wegvallen om afdelingsvergaderingen te bezoeken. Dit laatste argument doet overigens wat vreemd aan, aangezien de PvdA sinds 1992 wel het partijreferendum kent en ook andere vormen van directe democratie heeft ingevoerd (zie hieronder), die dezelfde gevolgen kunnen hebben. Het partijcongres van december 2005 volgde uiteindelijk toch het partijbestuur en besloot de oude partijstructuur te handhaven.

Anno 2007 kennen D66, GroenLinks, het CDA, de VVD en de Partij voor de Dieren een ledencongres. De PvdA, SGP en ChristenUnie – en ook de SP – hebben alle hun systeem van afdelingsvertegenwoordiging op de partijcongressen gehandhaafd. Net als bij de PvdA is dit nog wel een punt van discussie geweest binnen de ChristenUnie. Uiteindelijk besloot deze partij naast het Uniecongres – waar de kiesverenigingen (afdelingen) stemrecht hebben – in mei 2003 tot de invoering van een opiniërend ledencongres, dat zijn standpunt in een niet-bindende resolutie kan vastleggen.

### **Verlies van bevoegdheden**

In het kader van de partijvernieuwing veranderde in een aantal partijen niet alleen de samenstelling van het partijcongres, maar raakte het congres soms ook bepaalde bevoegdheden kwijt aan de leden. In het CDA, de VVD en de PvdA kan de achterban sinds 2002 direct de partijvoorzitter aanwijzen. Naast raadplegingen over personen bestaat bij de meeste partijen tegenwoordig ook de mogelijkheid voor de leden om zich over politieke kwesties uit te spreken. Binnen GroenLinks kan dit al vanaf de oprichting in 1990; daarna volgden de PvdA (1992); het CDA (1997); D66 (1999) en de VVD (2003).

Het zal duidelijk zijn dat deze vernieuwingen hebben geleid tot functieverlies van het

partijcongres. Datzelfde gebeurde op het terrein van de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement – één van de belangrijkste functies van de politieke partij, waar hier wat langer bij stil wordt gestaan. Vroeger stelden de partijen in de regel een speciale commissie in, die kandidaten selecteerde. Deze commissie bracht advies uit aan het partijbestuur, dat vervolgens een conceptkandidatenlijst opstelde. Dit ontwerp werd aan de achterban voorgelegd, die dan de definitieve volgorde kon bepalen – bij de PvdA, de SP, de VVD en de ChristenUnie (en haar voorgangers GPV en RPF) het uit afdelingsafgevaardigden bestaande partijcongres, in het geval van het CDA de leden in de afdelingen. In enkele partijen is echter de zeggenschap van de leden in het selectieproces vergroot – zij het in uiteenlopende mate, maar wel ten koste van het partijcongres.

In de PvdA konden de leden in november 2002 voor het eerst de lijsttrekker voor de Tweede Kamer-verkiezingen van januari 2003 aanwijzen (Bos). In december 2003 besloot het congres dat voortaan de partijleden in een ledenreferendum de eerste kandidaat voor de verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement aanwijzen (voor de Kamerverkiezingen van november 2006 werden geen interne verkiezingen gehouden, omdat Bos de enige kandidaat was). Het partijcongres kan met een tweederde meerderheid van de als ‘bindend’ beschouwde uitslag van de ledenraadpleging afwijken, maar het is moeilijk denkbaar dat het dat anders dan op procedurele gronden zal doen. In de PvdA veranderde er in 2002 voor het aanwijzen van de kandidaten vanaf plaats twee op de lijst niets; dat gebeurt door het afgevaardigdencongres.

De VVD veranderde haar kandidaatstellingswijze ingrijpend. In 2004 konden alle leden al deelnemen aan de verkiezing van de lijsttrekker voor de Europese verkiezingen en hun oordeel geven over de door het hoofdbestuur opgestelde ‘voorkeursvolgorde’ van de kandidaten vanaf plaats twee. In 2005 werden vervolgens de kandidaatstellingsreglementen als volgt aangepast. In de zomer van 2006 hadden binnen de VVD voor het eerst verkiezingen plaats voor de lijsttrekker voor de Tweede-Kamerverkiezingen. In de strijd tussen Rutte, Verdonk en een derde kandidaat, werd de interne verdeeldheid binnen de partij blootgelegd. Maar liefst driekwart van de leden bracht zijn stem uit. Vervolgens konden zij ook de rest van de kandidaten rangschikken. Daarbij weken zij overigens nauwelijks af van de door het hoofdbestuur opgestelde advieslijst.

Binnen GroenLinks stond de positie van het partijcongres binnen de kandidaatstelling eveneens ter discussie. In maart 2005 wees het ledencongres een voorstel om de leden – zoals in de VVD – te laten stemmen over alle kandidaten op de lijst van de hand; het wilde deze beslissing zelf blijven nemen. Het congres besloot wel dat de leden via een referendum de lijsttrekker voor de Tweede Kamer- en Europese verkiezingen konden aanwijzen. Een dergelijk referendum was overigens ook bij de Kamerverkiezingen van 1994 gehouden, maar later weer afgeschaft omdat het in electoraal opzicht niet de meest aantrekkelijke uitkomst had opgeleverd. Het kwam in 2006 niet tot een ledenraadpleging, omdat alleen de zittende partijleider Halsema zich kandidaat had gesteld. Het GroenLinks-congres koos haar in oktober tot lijsttrekker.

Ook bij D66 moest het partijcongres een veer laten, maar dit was eenmalig als gevolg van bijzondere omstandigheden. In deze partij wijzen de leden in een poststemming de kandidaten aan (wat ook weer gebeurde voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006),

en het ledencongres de lijsttrekker. In mei 2006 besloot dit orgaan een verkiezing onder alle leden uit te schrijven voor het lijsttrekkerschap, omdat er waarschijnlijk al leden op vakantie zouden zijn wanneer hiervoor een speciaal congres zou worden gehouden. Er meldden zich in totaal acht kandidaten, maar de strijd ging voornamelijk tussen ex-minister Pechtold en voorzitter Van der Laan van de Tweede Kamerfractie. De verkiezingsstrijd tussen dit tweetal was soms zeer scherp van toon en net als bij de VVD deels op de persoon gericht. Uiteindelijk won Pechtold. Van de 8.000 stemgerechtigde leden had 47,5 procent een stem uitgebracht.

## **Tot slot**

In alle Nederlandse politieke partijen is het partijcongres of de algemene ledenvergadering het hoogste orgaan. Opvallend genoeg is dat in de SP formeel niet het geval: daar is de partijraad 'het hoogste gezag binnen de vereniging', aldus de statuten. Het 'parlement' van de partij wordt geacht het partijbestuur te controleren, iets wat in de meeste andere partijen door het partijcongres gebeurt.

Behalve bij D66 en later GroenLinks bestond het partijcongres van oudsher uit de afgevaardigden van de afdelingen, de basiseenheden van de partij. Electorale tegenslag leidde ertoe dat de meeste partijen zich organisatorisch vernieuwden: om de communicatie met de achterban te verbeteren, boden zij hun leden meer mogelijkheden om hun stem binnen de partij op meer directe wijze tot uitdrukking te brengen. Dit had substantiële gevolgen voor de samenstelling en de functie van het partijcongres. In de plaats van de afgevaardigdencongressen kwamen de ledencongressen, die waren gebaseerd op het 'one person, one vote'-beginsel. D66 en GroenLinks kenden die al in onversneden vorm. Op het ledencongres van het CDA is nog iets van het getrapte stelsel gehandhaafd, en in de VVD kan afhankelijk van het onderwerp van systeem worden gewisseld. De PvdA continueerde het afgevaardigdencongres, evenals de SP, SGP en de ChristenUnie (hoewel deze partij wel een opiniërend ledencongres kent).

Naast de samenstelling veranderde ook de positie van het congres binnen de partijorganisatie. Het is nog altijd wel het hoogste orgaan, maar enkele belangrijke functies – de aanwijzing van de partijvoorzitter en de lijsttrekker, uitspraken over politieke kwesties – zijn overgeheveld naar de leden. De meeste partijen kennen het instrument van de ledenraadpleging, behalve de SP, SGP en ChristenUnie.

Niet alleen in Nederland, maar ook in de ons omringende landen zijn de politieke partijen in toenemende mate 'gedemocratiseerd' – de formele mogelijkheden van het individuele partijlid om directe invloed uit te oefenen op bijvoorbeeld de politieke opstelling van de partij of het aanwijzen van de partijleider zijn substantieel verruimd. De statutaire positie van het congres van de SP is echter onveranderd gebleven en daarmee de getrapte structuur van de partij. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de gestage leden- en kiezersgroei van de SP: electorale tegenslagen die elders de aanzet gaven tot aanpassingen van de partijorganisatie bleven hier uit. Ook in dit opzicht is de SP een buitenbeentje in de Nederlandse politiek.

---

## **Literatuur**

- Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Op weg naar de verkiezingen: partijprogramma's en de selectie van kandidaten', in: Kees Aarts, Henk van der Kolk en Martin Rosema, red., Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006, Utrecht, 2007, 74-96.
- Ruud Koole, De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990, Utrecht, 1992.
- Ruud Koole, 'Lijsttrekkersverkiezingen in Nederlandse politieke partijen', in: b en m, 33 (2006), no. 4, 253-265.
- Gerrit Voerman, 'De toetsing: partijvernieuwing in Nederland', in: Res Publica. Tijdschrift voor Politieke Wetenschappen, 45 (2004), no. 1, 201-213
- Gerrit Voerman, 'Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties', in: Jaarboek 2004 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen, 2005, 217-244.