

## De opkomst van lijsttrekkersverkiezingen

### **Inleiding**

Politieke partijen vormen sinds jaar en dag een belangrijke schakel in het Nederlandse parlementaire stelsel. Ondanks de hevige electorale bewegingen van de laatste jaren en andere maatschappelijke ontwikkelingen die hun voortbestaan onder druk zetten, worden veel constitutionele processen nog steeds beheerst door politieke partijen. In het Nederlandse staatsrecht komt de richtinggevende invloed van partijen echter niet altijd even goed naar voren. Vergeleken met hun collega's elders weten de Nederlandse staatsrechtbeoefenaars, zo stelt Van den Berg in een van zijn vele columns, 'aan de politieke partij geen plaats te geven.'<sup>1</sup>

Voor een staatsrechtjurist een mooie uitnodiging om de politieke partij eens centraal te stellen. Mede als gevolg van de veranderende behoeften van de achterban zijn partijen namelijk al enige tijd volop in beweging. Het partijorganisatierecht, zoals dit terrein zou kunnen worden genoemd, is daarom alles behalve een 'rustig bezit'. Een van de meest in het oog springende ontwikkelingen van de afgelopen jaren is de opmars van de directe verkiezing van lijsttrekkers. In het bijzonder geldt dat voor de aanvoerder bij de Tweede Kamerverkiezingen, die immers meestal ook politiek leider is. Op dit punt hebben veel partijen als het ware de luiken opengegooid. In deze bijdrage wil ik hierop nader ingaan. Het vinden van een juiste vorm voor een dergelijk ledenreferendum, zo bleek dit jaar nog weer, is namelijk zo eenvoudig nog niet.

### **Lijsttrekkersverkiezingen**

Lange tijd was de keuze voor de lijsttrekker bij Tweede Kamerverkiezingen bij de meeste partijen in handen van het partijcongres. Op deze congressen hadden traditioneel alleen afgevaardigden van lokale afdelingen stemrecht. D66 vormt vanaf haar oprichting een uitzondering door te werken met een ledencongres, waarop alle leden stemrecht hebben. Later zijn ook andere partijen hierop overgestapt. GroenLinks experimenteerde in 1993 met een afzonderlijk lijsttrekkersreferendum, om het vervolgens weer voor enige tijd af te schaffen. In de jaren negentig ontstonden bij de grote middenpartijen initiatieven om de zeggenschap van leden te vergroten.<sup>2</sup> De PvdA hield haar eerste lijsttrekkersverkiezing uiteindelijk in 2002, de VVD volgde in 2006. Bij het CDA besloot het partijbestuur in 2012 voor het eerst de keuze voor de lijsttrekker aan de leden voor te leggen.<sup>3</sup> De SP en de ChristenUnie hebben tot op heden nog nooit gebruik gemaakt van directe lijsttrekkersverkiezingen. Deze partijen werken nog steeds met een afgevaardigdencongres.<sup>4</sup> De PVV, tot slot, kent een zodanig afwijkende partijstructuur - de vereniging kent slechts één lid - dat een interne verkiezing alleen al om procedurele redenen ondenkbaar is.

Anno 2012 voorzien de reglementen van D66, GroenLinks, PvdA en VVD in een verplichte verkiezing onder de leden van de lijsttrekker voor (onder meer) de Tweede Kamerverkiezingen. Wanneer een partij een politiek leider heeft en diens positie niet ter discussie staat, is het in de praktijk niet ongebruikelijk dat zich geen tegenkandidaten melden. In dat geval vinden er ook geen verkiezingen plaats, al kunnen de leden van D66 nog wel voor of tegen de kandidaat stemmen.<sup>5</sup> In de aanloop naar de Kamerverkiezingen van 2012 waren er geen tegenkandidaten bij D66, VVD en PvdA. Die laatste partij had echter aan het begin van het jaar op initiatief van haar partijvoorzitter al een quasi-lijsttrekkersverkiezing gehouden in de vorm van een ledenraadpleging over de opvolging van vertrekkend fractievoorzitter Cohen.

Ten aanzien van de methode van verkiezing blijken partijen een duidelijke voorkeur te hebben. De meeste partijen hanteren een kiesstelsel dat uitgaat van overdraagbare voorkeursstemmen ('alternative vote').<sup>6</sup> Het grote voordeel van deze methode is dat dit

ook bij meer dan twee kandidaten een winnaar oplevert met een groot draagvlak, terwijl slechts één stemronde nodig is. Dat maakt het tot een aantrekkelijk stelsel, niet alleen vanuit legitimiteits oogpunt maar ook ten aanzien van de gemoeide tijd en de aanzienlijke organisatorische kosten die met een interne verkiezing gepaard gaan. Het CDA volgde de andere partijen op dit punt evenwel niet en koos bij haar *ad hoc* verkiezing in 2012 voor een absoluut meerderheidsstelsel. Kiezers konden één stem uitbrengen en wanneer geen van de kandidaten in de eerste stemronde meer dan 50% van de stemmen zou behalen, zou een tweede stemronde volgen waaraan de twee kandidaten met de meeste stemmen zouden deelnemen.<sup>7</sup>

### **Geschiktheidsstoets**

Bij de partijen die verkiezingen kennen geldt dat alle leden in beginsel in aanmerking komen voor het lijsttrekkerschap van hun partij. Dat wil echter niet zeggen dat ook elk lid als kandidaat kan deelnemen aan de verkiezing. Partijen hebben de kandidaatstelling omkleed met voorwaarden. Zo kunnen bij de VVD alleen het bestuur en de ledenvergaderingen van afdelingen en ‘Kamercentrales’ kandidaten voordragen.<sup>8</sup> Bij D66, GroenLinks en de PvdA geldt een open kandidaatstelling waarbij alle leden zich in beginsel individueel verkiesbaar kunnen stellen. D66 stelt daarbij alleen de voorwaarde dat de kandidatuur wordt ondersteund door tenminste 1% van de partijleden.<sup>9</sup> Ook bij de PvdA moeten voldoende handtekeningen van sympathiserende leden worden overlegd, maar moeten sollicitanten tevens ‘voldoende geschikt’ worden bevonden door het partijbestuur of een kandidatencommissie om tot de verkiezing te worden toegelaten.<sup>10</sup> GroenLinks hanteert uitsluitend een positief geschiktheidsoordeel van de kandidatencommissie als voorwaarde; tevens wordt de commissie geacht niet meer dan twee à drie kandidaten voor te dragen bij de leden.<sup>11</sup> Het CDA ging bij zijn ingelaste lijsttrekkersverkiezing eveneens uit van een open kandidaatstelling met toetsing op geschiktheid door een commissie.

Bij de meeste partijen die werken met een open kandidaatstelling hebben sollicitanten voor het lijsttrekkerschap dus een positief geschiktheidsoordeel van het partijbestuur of een kandidatencommissie nodig om kandidaat te kunnen zijn. Deze toetsing vindt bij al deze partijen plaats op basis van een vooraf opgestelde profielschets, waarin eigenschappen op het gebied van leiderschap, bekendheid binnen de partij, ervaring en uitstraling centraal staan.

Het vooraf toetsen van geschiktheid doet op het eerste gezicht wellicht vreemd aan. Is dit immers niet precies waarover de leden zouden moeten oordelen? Het hanteren van een dergelijke toetsing hangt echter samen met de verschillende, soms tegenstrijdige doelen die partijvernieuwers met de invoering van lijsttrekkersverkiezingen hoopten te bereiken, zo stelt Voerman. Terwijl enerzijds getracht werd de betrokkenheid van leden te vergroten, werd tevens gehoopt de partij op deze manier aantrekkelijker te maken voor de kiezer. Probleem is dat de kwaliteiten en competenties die een lijsttrekker voor dat laatste in huis moet hebben, althans in de ogen van de partijleiding, niet per definitie doorslaggevend zijn voor de leden. Met het introduceren van een regisserende rol aan de top is getracht hierin een balans te vinden. Enige behoedzaamheid is daarbij volgens Voerman wel geboden. Leden zouden zich door deze keuring vooraf immers wel eens ‘gefopt’ kunnen voelen.<sup>12</sup>

Dat het hanteren van een geschiktheidskeuring inderdaad risico’s met zich meebrengt bleek dit jaar in alle hevigheid bij GroenLinks, waar een onafhankelijke kandidatencommissie een negatief oordeel velde over de geschiktheid van het Kamerlid Dibi voor het lijsttrekkerschap. Hij zou te weinig strategisch inzicht, verbindende kracht en ervaring bezitten, waardoor de commissie hem als kandidaat niet wilde voordragen. De ophef die dat binnen de partij mede door de bemoeienis van partijprominenten

veroorzaakte, leidde er uiteindelijk toe dat Dibi alsnog werd toegelaten en een lijsttrekkersverkiezing werd georganiseerd tussen hem en fractievoorzitter Sap. De publicitaire schade die de gang van zaken veroorzaakte, zowel voor de betrokkenen als voor de partij, was echter enorm. In de media ontstond het beeld van een verdeelde, tamelijk amateuristisch opererende partij waarin ‘outsiders’ bovendien geen kans maken. De tamelijk indringende toetsing die de kandidatencommissie volgens de partijreglementen moest uitvoeren, brachten de partij hier van de regen in de drup. Nu zou natuurlijk kunnen worden besloten het geschiktheids criterium te verlaten – een partij als D66 blijkt immers ook zonder te kunnen. Bij andere partijen, zoals bij het CDA, leidde het hanteren van een geschiktheidstoetsing weer niet tot problemen. Het is dus wel mogelijk en gezien de electorale belangen ook wel begrijpelijk om enige vorm toetsing vooraf te handhaven, maar gezien de politieke gevoeligheid en risico’s die met een dergelijke procedure gepaard gaan zou een andere invulling moeten worden overwogen. Een mogelijkheid is om de toetsing om te draaien en terug te brengen tot een controle op ‘aperte ongeschiktheid’. Daarbij zouden dan vooral objectiveerbare criteria moeten worden gehanteerd, bijvoorbeeld rondom financiële integriteit of andere kernwaarden die de partij van essentieel belang acht. Ook zouden bepaalde sollicitanten die reeds een weg door de partij hebben afgelegd kunnen worden vrijgesteld, zoals zittende Kamerleden of andere personen met een bepaald aantal jaren ervaring in politieke functies. Hoe dan ook lijkt het onvermijdelijk dat de inhoudelijke beoordeling van kandidaten, inclusief hun electorale potentie, in hoge mate aan de leden wordt overgelaten. Dat hoort nu eenmaal bij het idee van directe verkiezingen. Met een andere, minder subjectieve invulling kan niettemin een zekere waarborg worden ingebouwd tegen ernstige electorale beschadiging van de partij.

Wanneer overigens gevreesd zou worden voor een heuse ‘kaping’ van de partij, bijvoorbeeld door een kandidaat met een sterk gemobiliseerde aanhang, dan kan ook nog gedacht worden aan een soort noodremprocedure. Zo kennen de reglementen van de PvdA het partijcongres de uitzonderlijke bevoegdheid toe om een ander dan de gekozen lijsttrekker bovenaan de lijst te plaatsen, zij het dat hiervoor een gekwalificeerde meerderheid nodig is.<sup>13</sup> De vraag is echter of dit een praktisch erg bruikbaar instrument is.

### **Slot**

Veel politieke partijen hebben de afgelopen jaren in meer of mindere mate ervaring opgedaan met de directe verkiezing van lijsttrekkers door de leden. Het instrument lijkt inmiddels niet meer weg te denken uit het Nederlandse partijenstelsel. De procedures die partijen hieromtrent hanteren vertonen soms grote overeenkomsten, bijvoorbeeld ten aanzien van het kiesstelsel. Op andere punten maken de partijen verschillende afwegingen, die in de praktijk ook wisselend uitpakken. Bij het CDA, waar de eerste lijsttrekkersverkiezingen tamelijk gemoedelijk verliepen, werd het proces in het algemeen als bijzonder positief ervaren: de partij stond wekenlang in de schijnwerpers, de leden konden weer trots zijn op hun partij en de nieuwe leider kon aan de slag met een groot mandaat. Dat laatste was ook bij GroenLinks uiteindelijk het geval, afgaande de grote overwinning die fractievoorzitter Sap behaalde, maar door de problematische kandidaatstellingsprocedure werd de ledenverkiezing binnen de partij allerminst als geslaagd beoordeeld. Een op zichzelf begrijpelijke behoefte aan sturing bleek zich in dit geval moeilijk te verdragen met het idee van directe, open verkiezingen.

Bij een aantal partijen is de ledeninspraak ondertussen al weer verder gevorderd en wordt bijvoorbeeld ook de rest van de kandidatenlijst via ledenreferenda vastgesteld.<sup>14</sup> Nog verdergaand zijn de ideeën die bij sommige partijen leven om onder bepaalde voorwaarden ook stemrecht aan niet-leden te verlenen, naar het voorbeeld van de

Amerikaanse *primaries*.<sup>15</sup> Initiatieven als deze en concrete ervaringen zoals die hierboven aan de orde kwamen maken dat het instrument de komende jaren ongetwijfeld verder zal ontwikkelen en verfijnen. Alleen al daarom zal het Nederlandse partijenstelsel nog wel even in beweging worden gehouden.

<sup>1</sup> J.Th.J. van den Berg, 'Parlementen juridisch vergeleken', in: J.Th.J. van den Berg en B. van den Braak, *Zonder last. Beschouwingen over de regels in de politiek* (Amsterdam 2011), p. 101.

<sup>2</sup> Zie over deze ontwikkelingen uitvoerig: G. Voerman, 'Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2004* (Groningen 2005), p. 217-228.

<sup>3</sup> Eerder werd bij het CDA overigens al wel de partijvoorzitter via een ledenraadpleging verkozen (2002). Reglementair beslist het partijbestuur over een (bij voorkeur meervoudige) voordracht voor het lijsttrekkerschap aan het partijcongres. Zie art. 14.1 en 14.3 Reglement kandidaatstelling Eerste Kamer, Tweede Kamer en Europees Parlement CDA 2010. In casu vulde het bestuur deze bevoegdheid in door eerst een ledenraadpleging uit te schrijven. N.B. In het navolgende staat bij verwijzingen naar partijregels de afkorting 'Stat.' voor Statuten, 'HR' voor Huishoudelijk Reglement en 'Regl.' voor Reglement of Reglementen.

<sup>4</sup> Zie voor de kandidaatstellingsprocedures: art. 15 HR-SP 2009 jo. art. 13 Stat.-SP 2009; art. 2, 10 en 13 Regl. Kandidaatstelling en Verkiezingen 2011 jo. art. 16 Stat.-ChristenUnie 2007. Ook bij de PvdA is een deel van besluitvorming op het partijcongres overigens nog in handen van lokale afgevaardigden. Zie art. 5 Stat.-PvdA.

<sup>5</sup> Zie art. 1.6 lid 10 HR-D66 2012.

<sup>6</sup> Zie art. S4.2 jo. art. 25 HR-VVD 2009; art 8.7 lid 5 jo. 1.18 lid 3 Regl.-PvdA 2012; art. 1.6 lid 8 en 9 HR-D66 2012; art. 53 HR-GroenLinks 2012.

<sup>7</sup> Dat laatste bleek overigens niet nodig: kandidaat Van Haersma Buma behaalde in de eerste ronde meer dan de helft van de stemmen.

<sup>8</sup> Art. 43 lid 2 HR-VVD 2009.

<sup>9</sup> Zie art. 7.7 lid 2 HR-D66 2012. Momenteel komt dit neer op ongeveer 200 handtekeningen.

<sup>10</sup> Zie art. 8.7 lid 2 tot en met 4 Regl.-PvdA 2012.

<sup>11</sup> Alleen in bijzondere gevallen kan de kandidatencommissie van deze aantallen afwijken. Zie art. 50, lid 7-8, HR-GroenLinks 2012.

<sup>12</sup> G. Voerman, Plebiscitaire partijen?, p. 232-234.

<sup>13</sup> Zie 8.7, lid 8, Regl.-PvdA 2012.

<sup>14</sup> Zie art. 1.6 lid 2 tot en met 7 HR-D66 2012 en art. 48.1 HR-VVD 2009. Bij GroenLinks werd een voorstel hiertoe van het bestuur onlangs nog afgewezen door het partijcongres.

<sup>15</sup> D66 maakte al gebruik van dergelijke primaries bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004 maar schafte dit daarna weer af, onder meer wegens de tegenvallende opkomst. Het CDA overwoog het dit jaar toen het bestuur besloot tot de lijsttrekkersverkiezing. Bij de PvdA opperde de partijvoorzitter dit voorjaar de mogelijkheid van lokale voorverkiezingen waaraan ook niet-leden konden deelnemen. Dit werd echter niet doorgezet gezien de korte tijd tot de verkiezingen.

Sandor Loeffen is universitair docent staatsrecht aan Maastricht University.