



Reflectie op artikelonderdeel 1.2

Prof.dr. Kees Aarts

Algemeen

Artikelonderdeel 1.2 van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft betrekking op drie onderwerpen: (1) Subsidies aan politieke partijen op basis van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp), (2) De Kiesraad, en (3) Verkiezingen. Gezien de bijzondere, onafhankelijke positie die zowel de Kiesraad als politieke partijen innemen, zijn de eerste twee onderwerpen in de beleidsdoorlichting buiten beschouwing gebleven. De beleidsdoorlichting had dus uitsluitend betrekking op het onderwerp Verkiezingen.

Deze beleidsdoorlichting is de eerste die onder de systematiek van de Comptabiliteitswet 2016 en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 op het gebied van verkiezingen is uitgevoerd, en bestrijkt de periode 2012-17. In deze periode zijn zeven algemene verkiezingen gehouden.

Het overheidsbeleid op het gebied van verkiezingen is bijzonder doordat het, als gevolg van de grondwettelijke basis van verkiezingen, vrijwel geheel in wet- en regelgeving tot uiting komt. Het is een sterk gereguleerd beleidsterrein. Verkiezingen vormen een essentieel onderdeel van de democratische rechtstaat, en een belangrijke bron van legitimiteit van de overheid. Beleid dat betrekking heeft op verkiezingen is er daarom allereerst op gericht deze verkiezingen zoveel mogelijk te laten plaatsvinden zoals bedoeld door de wetgever. Het is zinvol om hierbij, zoals in de doorlichting gebeurt, 'verkiezingen' op te vatten als het verkiezingsproces – de gang van zaken in de aanloop naar de verkiezingen, de gang van zaken rond de verkiezingsdag, en de vaststelling van de uitslag. De belangrijkste uitvoerende taken in dit proces liggen bij de gemeenten als hoofdstembureaus.

De beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is opgebouwd aan de hand van een beleidstheorie, een weergave van de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. In deze beleidstheorie (zie het schema op p.9) draait het bij het artikelonderdeel Verkiezingen om het correcte verloop van de verkiezingen. Om dit beleidsdoel te realiseren zijn zes beleidsinstrumenten ingezet (campagne, faciliteren gemeenten, verkiezingsbescheiden, ontwikkelen wet- en regelgeving, onderzoek, experimenten). De beleidsdoorlichting laat zeer systematisch zien op welke wijze deze instrumenten zijn ingezet, tegen welke kosten, en met welk resultaat.

Nadat in 2006 een onderdeel van dit verkiezingsproces, namelijk het stemproces in engere zin (het gebruik van stemmachines) ter discussie kwam te staan heeft de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, de commissie Korthals Altes, acht waarborgen geformuleerd



waaraan het verkiezingsproces dient te voldoen.¹ Deze acht waarborgen hebben in de doorlichting een plaats gekregen als waarborgen voor het correcte verloop van het verkiezingsproces. In de beleidstheorie is dit grafisch weergegeven (p.9). De doorlichting gaat vanzelfsprekend niet over alle (48) mogelijke combinaties van zes beleidsinstrumenten en acht waarborgen omdat de meeste ervan niet uitdrukkelijk onderwerp van beleid zijn geweest, maar behandelt de inzet van de zes instrumenten op een transparante, controleerbare en systematische wijze.

Inzet van de beleidsinstrumenten

Van de zes ingezette beleidsinstrumenten (zie boven) zijn er vijf gericht op de gemeenten als centrale actoren in het verkiezingsproces. Alleen de campagnes, die als doel hebben kiezers te informeren over naderende verkiezingen en over de wijze waarop zij hun stem kunnen uitbrengen, zijn niet gericht op de gemeenten maar op de individuele kiezers.

Een belangrijke vernieuwing in de uitvoering van deze *campagnes* is dat de opzet en boodschap (bijvoorbeeld: “Elke stem telt”) gedurende meerdere jaren ongewijzigd worden gebruikt. Dit lijkt alleen maar voordelen te hebben: het is niet alleen minder kostbaar dan steeds weer een nieuwe campagne ontwikkelen, maar de kracht van de boodschap schuilt ook hier in de herhaling.

Onder het instrument *faciliteren van de gemeenten* wordt onder meer verstaan dat het ministerie de gemeenten voorziet van brochures, nieuwsbrieven en ander (digitaal) materiaal. Een belangrijke doelstelling van dit instrument is het bevorderen van de uniformiteit van het verkiezingsproces in de verschillende gemeenten. Deze doelstelling is eenvoudig te begrijpen, want variatie tussen de gemeenten zal door kiezers en andere betrokkenen (partijen, media) niet worden begrepen. Toch valt het op dat uniformiteit niet één van de acht waarborgen voor het verkiezingsproces is die de commissie-Korthals Altes had voorgesteld. Er is in de praktijk nauwelijks (wettelijke) ruimte voor intergemeentelijke variatie in de uitvoeringspraktijk van verkiezingen. Uniformiteit kan in zeker opzicht ook worden beschouwd als een waarborg voor een goed verkiezingsproces.

Met het instrument *Wet- en regelgeving* zijn in de beleidsperiode onder meer belangrijke stappen gezet om het kiezers in het buitenland eenvoudiger te maken hun stem uit te brengen. Met de instrumenten *Onderzoek* en *Experimenten* wordt actief nagegaan of en hoe, na de afschaffing van de stemcomputers in 2006, technologische vernieuwingen in het verkiezingsproces op een veilige en vertrouwenwekkende wijze kunnen worden doorgevoerd.

Uitgaven

In de doorgelichte periode is jaarlijks 2,1 tot 3,2 miljoen euro besteed aan dit beleidsonderdeel. Van deze bedragen is het overgrote deel naar de campagnes gegaan,

¹ Transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit, toegankelijkheid.



gevolgd door (aanzienlijke kleinere bedragen voor) onderzoek/testen. Doordat het totale bedrag dat aan andere beleidsinstrumenten is besteed relatief klein is, vallen tijdelijke stijgingen en dalingen meteen op. Het groeiende budget voor verkiezingsbescheiden is te verklaren met de extra inspanningen die de gemeente Den Haag moest verrichten om de veranderingen in het verkiezingsproces voor kiezers in het buitenland te accommoderen. Overigens zijn de uitgaven goed en inzichtelijk verantwoord.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De mate waarin verkiezingen in Nederland voldoen aan nationale (wettelijke) en internationale maatstaven wordt de laatste decennia in toenemende mate routinematig geëvalueerd. Er is hierdoor aanzienlijk meer aandacht gekomen voor het verloop van het verkiezingsproces, en dit is zonder meer positief te beoordelen. Elke verkiezing wordt geëvalueerd door de Kiesraad, en regelmatig zenden internationale organisaties (zoals OVSE, Raad van Europa) missies van waarnemers. Aan evaluaties van de verkiezingen is dus geen gebrek. Terecht wordt in de beleidsdoorlichting geconstateerd dat uit deze externe evaluaties een groot vertrouwen in het verkiezingsproces naar voren komt. Dergelijke constatering zijn ook gedaan in politicologisch survey-onderzoek: Nederlandse kiezers vinden in grote meerderheid dat verkiezingen in ons land eerlijk verlopen. Hoewel deze constatering los staan van de doorlichting van het beleid rond verkiezingen, vormen ze wel een relevante achtergrond van die doorlichting. Als de organisatie van verkiezingen over het algemeen (er zijn natuurlijk bij elke verkiezing ook missers en uitglijders) als zo goed wordt ervaren, zal het lastig zijn om met inzet van beleid nog grote verbeteringen te realiseren.

De beleidsinstrumenten worden afzonderlijk geëvalueerd door het ministerie. De voorlichtingscampagnes hebben volgens de doorlichting goed gewerkt. De effecten van de meeste andere ingezette instrumenten zijn door de aard van de instrumenten of door de ontwikkelingsfase (het beleid is vaak nog volop in ontwikkeling) lastig precies vast te stellen. De doorlichting beargumenteert overtuigend dat de inzet van deze instrumenten zeer goed is voorbereid (doelmatige inzet van middelen) en dat in alle redelijkheid ook mag worden verwacht dat deze instrumenten uiteindelijk ook de kwaliteit van het verkiezingsproces in Nederland ten goede zullen komen.

De doorlichting geeft zeer terecht aan dat een verkenning van de beleidsopties bij 20 procent minder beschikbare middelen in het geval van dit beleidsonderdeel vrijwel onmogelijk is, daar de meeste taken wettelijk zijn voorgeschreven. De enige optie (en dus eigenlijk geen vrije keuze) bij een dergelijke bezuiniging zou zijn om sterk te bezuinigen op de voorlichtingscampagnes. Van deze campagnes is juist eerder vastgesteld dat ze doelmatig en doeltreffend zijn.

Tot slot

De beleidsdoorlichting is op een transparante, controleerbare en systematische wijze uitgevoerd, en de evaluaties van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot verkiezingen zijn overtuigend. Verkiezingen hebben als onderwerp van beleid



verschillende kanten. Ten eerste vormen verkiezingen een centraal bestanddeel van de democratische rechtsstaat. Elk beleid dat erop betrekking heeft dient alleen al daarom met de grootste zorgvuldigheid te zijn omgeven. Ten tweede zijn er voor het verkiezingsproces technologische vernieuwingen denkbaar en mogelijk die dit proces eenvoudiger, efficiënter en sneller kunnen maken – maar die soms ook nieuwe risico's met betrekking tot de waarborgen van het verkiezingsproces met zich meebrengen. De mogelijke winst van vernieuwing dient steeds zorgvuldig te worden afgewogen tegen de risico's die ermee gepaard gaan. Ten derde verandert de maatschappelijke context waarin verkiezingen plaatsvinden. Nederland geldt internationaal als een 'high trust country' wanneer het gaat om verkiezingen en verkiezingsprocessen. Dit betekent dat er een flink reservoir van vertrouwen is in de werking van ons politiek systeem. Maar ook dit reservoir heeft onderhoud nodig. Regelmatige, effectieve voorlichting aan de kiezers over de functie en werking van verkiezingen kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren.