

Opkomst bij verkiezingen: onbekend maakt onbemind

*Eddy Habben Jansen**

De meest effectieve maatregel om de opkomst bij verkiezingen te verhogen is waarschijnlijk het opnieuw invoeren van een opkomstplicht. Van veel andere middelen kan het effect worden betwijfeld, zoals Julien van Ostaaijen e.a. in hun bijdrage betogen. De wetgever heeft er bijna vijftig jaar geleden bewust voor gekozen thuisblijven bij verkiezingen toe te staan. En van die mogelijkheid maken kiezers sindsdien volop gebruik. 'De mate van opkomst van de kiezers bij deze verschillende verkiezingen kan een goede graadmeter zijn voor de waardering, die de burgerij heeft met betrekking tot de vertegenwoordigende lichamen waarvoor moet worden gestemd', aldus het Antirevolutionaire Kamerlid M. Schakel tijdens het debat over de afschaffing van de opkomstplicht in 1970.¹ Als we er zo naar kijken is de ranglijst duidelijk: de Tweede Kamer oogst de meeste waardering van de kiezers. Bij landelijke verkiezingen ligt de opkomst nog altijd rond de 80 procent, maar verkiezingen voor gemeenteraden en Provinciale Staten kunnen op beduidend minder belangstelling rekenen, de laatste keer respectievelijk rond de 54 procent en 48 procent. Sinds de verkiezingen voor de waterschappen gecombineerd worden met de Statenverkiezingen ligt de opkomst van die twee verkiezingen dicht bij elkaar. De waterschappen scoorden nog wel enkele procenten lager.

Gewetensbezwaren

Over de opkomst bij verkiezingen kunnen we ons eigenlijk pas zorgen maken sinds 1970, toen de opkomstplicht werd afgeschaft. Tot die tijd kwam bij verkiezingen voor de Tweede Kamer ongeveer 95 procent van de kiezers opdagen, bij gemeenteraadsverkiezingen rond de 90 procent.² Al sinds de invoering in 1917 van de plicht om op te komen bij verkiezingen werd er met enige regelmaat gesproken over de afschaffing ervan. De evenredige vertegenwoordiging was destijds de aanleiding voor invoering, zodat het algemeen kiesrecht zo 'de gelegenheid opent voor alle schakeringen der openbare meening om bij de verkiezingen van haar bestaan te doen blijken', zo schreef minister Cort van der Linden in het eindverslag over het wetsontwerp.³ En hoewel vaak over 'stemplicht' werd gesproken, was er alleen de verplichting voor kiezers om zich op het stembureau te melden. Een verplichting om daadwerkelijk te stemmen zou, aldus Cort van der Linden, 'het beginsel der geheime stemming aantasten. Het eenige dat geëischt wordt en dat redelijkerwijze ook van ieder Staatsburger geëischt mag worden, is op den dag der stemming, althans zooveel belangstelling aan den dag te leggen, dat men het bureau waar men voor de stemming is opgeroepen, bezoekt.'⁴ Boven-

* Eddy Habben Jansen is directeur van ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat.

dien bleef die verplichting vooral symbolisch. Er werden zelden straffen opgelegd; wel kregen thuisblijvers het verzoek van de burgemeester zich te verantwoorden. In sommige gemeentearchieven zijn nog dossiers met brieven van niet-opgekomen kiezers te vinden, waarbij het soms ook om (religieuze) gewetensbezwaren ging. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht weten we niet meer waarom kiezers thuisblijven. Uiteraard leert onderzoek ons wel iets over de mogelijke motieven daarvoor, maar de essentie van niet opkomen is dat we niets van deze kiezer te horen krijgen. En waar je al veel discussie kunt hebben over de interpretatie van een verkiezingsuitslag, geldt dat zeker ook voor het signaal dat de thuisblijvers afgeven.

U komt toch ook?

Bij de afschaffing van de opkomstplicht wees minister Beernink juist ook op de positieve kanten: 'Doordat de partijen er minder op kunnen rekenen, dat hun kiezers aan de verkiezingen deelnemen, zullen zij meer aandacht besteden aan het opwekken van de interesse van de kiezers voor hun activiteiten. Dit is bevorderlijk voor een goede wisselwerking tussen partijen en kiezers en dus voor het goed functioneren van de democratie.'⁵ De nadruk lag hier dus op het stimulerende effect, de opkomstplicht maakte partijen misschien wel lui. Partijen zouden beter hun best moeten gaan doen, juist als de opkomst naar hun smaak te laag was. De minister wees hierbij nadrukkelijk naar de rol van de partijen. Het is dus niet de overheid die zich bezig moet houden met het 'opwekken van interesse'. Op grond van deze opvatting is de overheid, bijvoorbeeld in voorlichtingscampagnes rond verkiezingen, lange tijd heel terughoudend geweest. Als de wetgever geen verplichting oplegt om deel te nemen aan verkiezingen, waarom zou de overheid daartoe dan wel oproepen? Nog in 1998 was er de campagneslogan 'Vergeet niet te stemmen'. Die was bewust zo geformuleerd om kiezers aan te spreken die toch al van plan waren om te stemmen, maar het wellicht zouden vergeten. De kiezer kon zo 'een bewustere keuze maken of en zo ja op welke wijze, zij gebruik maken van hun kiesrecht'.⁶ Vier jaar later zagen we een subtiele maar belangrijke verandering in de toon van de voorlichtingscampagne. De nieuwe slogan was 'U komt toch ook?', waarin de opvatting besloten lijkt te liggen dat gaan stemmen toch van beter burgerschap getuigt dan thuisblijven. Opkomstbevordering is inmiddels een algemeen aanvaarde doelstelling van overheidscommunicatie geworden, ook voor gemeenten en provincies. Onderzoek onder gemeenten in 2016 wees uit dat 71 procent van de gemeenten met communicatiedoelen zich (mede) ten doel heeft gesteld de opkomst te bevorderen.

Symptoom

Als Kamerlid Schakel gelijk had dat de opkomst een goede graadmeter is voor de waardering, is het echter de vraag of inspanningen zich zouden moeten richten op die graadmeter, het opkomstcijfer als symptoom, of juist zouden moeten bijdragen aan de waardering zelf. Die waardering zal mede afhangen van de kennis

Eddy Habben Jansen

die mensen hebben over een bestuurslaag. Er is nog een andere vorm van waardering: het oordeel over het optreden van die overheidslaag. Onvrede over dat optreden kan juist een motivatie zijn om te gaan stemmen. Maar om je een oordeel te kunnen vormen zul je iets moeten weten van de taken die worden uitgevoerd. Veel kiezers zullen zich moeilijker een voorstelling kunnen maken van het werk van de provincie dan van wat er in politiek Den Haag of in het gemeentehuis gebeurt. En het zal voor velen ook lastiger zijn een goed beeld te krijgen van de politieke keuzes die voorliggen bij de Statenverkiezingen of bij de verkiezingen voor de waterschappen. Dat betekent volgens mij niet automatisch dat de thuisblijvers bij verkiezingen de legitimiteit van de betreffende overheidslaag ter discussie stellen. Wellicht vinden sommigen dat de taken van de waterschappen ook door een andere overheid kunnen worden uitgevoerd; weinigen zullen echter vinden dat hier geen taak voor de overheid ligt.

Contact

Voor de gemeente, de provincie of het waterschap ligt er wel de opdracht om te werken aan de band met inwoners, ongeacht of ze kiezen of mogen kiezen. De overheid is er immers ook voor inwoners die de kiesgerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt of vanwege hun nationaliteit bij sommige verkiezingen niet mogen stemmen. Het opbouwen van een relatie met inwoners vergt meer dan communicatiecampagnes. Inwoners vormen zich een beeld door wat ze zien in hun omgeving, wat ze lezen en horen. Maar dat beeld vormt zich ook door directe contacten met de overheid, over uitkeringen, vergunningen en bijvoorbeeld zorg. In dit verband is het interessant dat de bestuurslagen die op de laagste opkomst kunnen rekenen ook de minste rechtstreekse contacten met inwoners hebben. Het gezegde 'onbekend maakt onbemind' lijkt hier ook op te gaan. Een gemeentehuis heeft een publieksbalie voor onder andere burgerzaken, een provinciehuis heeft alleen een ontvangstbalie voor (zakelijk) bezoek. Lang geleden was dat trouwens anders, toen de provincie nog een rol speelde bij de uitgifte van rijbewijzen en paspoorten. Is dat wellicht een verklaring voor het feit dat tot het begin van de jaren tachtig de opkomst bij de Statenverkiezingen hoger lag dan bij de raadsverkiezingen? Sindsdien zijn de rollen omgedraaid. Waterschappen sturen dan weliswaar nog belastingaanslagen rond, maar verder blijven contacten met burgers tot een minimum beperkt. Zijn er wellicht mogelijkheden om dat contact te intensiveren?

Eerste indruk

Ook voor overheden geldt dat je nooit een tweede kans krijgt om een eerste indruk te maken. Extra aandacht voor jonge burgers ligt daarom voor de hand, met name via het onderwijs. In het regeerakkoord is afgesproken de burgerschapsopdracht voor het onderwijs te verduidelijken, waarbij het onder andere gaat over aandacht voor de democratische rechtsstaat. Het kabinet heeft daaraan het voornemen gekoppeld om het voor alle scholieren mogelijk te maken het par-

lement te bezoeken. Bij de lopende herziening van het onderwijscurriculum⁷ is burgerschap een belangrijk thema, en ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel pleit voor meer aandacht voor democratie in het onderwijs.⁸ Dat biedt volop kansen om ook langs die weg te investeren in de band met inwoners en toekomstige kiezers. In de activiteiten van ProDemos leggen we daar dan ook sterk de nadruk op: we brengen zo veel mogelijk vooral jonge burgers persoonlijk in contact met de verschillende onderdelen en lagen van onze democratische rechtsstaat, op gemeentehuizen, provinciehuizen, in rechtbanken en in het parlement. Voor een overheid die sinds de afschaffing van de opkomstplicht burgers de vrije keuze laat om gebruik te maken van het stemrecht verdient dat meer aandacht dan het inzetten op kortstondige campagnes om de opkomst te bevorderen.

Noten

- 1 Handelingen II, 1969/70, 47, p. 2337.
- 2 www.verkiezingsuitslagen.nl.
- 3 Kamerstukken I, 1916/17, 44 (eindverslag over wetsontwerp no. 44), p. 452.
- 4 Kamerstukken I, 1916/17, 44 (eindverslag over wetsontwerp no. 44), p. 452.
- 5 Kamerstukken II, 1969/70, 10 398, nr 3 (memorie van toelichting), p.7.
- 6 Persbericht Ministerie van Binnenlandse Zaken, 28 januari 1998.
- 7 <https://curriculum.nu/>.
- 8 Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, Amsterdam 2018, p. 251-255.