

35 165 Verkiezingen

Nr. 77 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2024

In Nederland worden met enige regelmaat politieke peilingen gehouden. Via peilingen worden stemintenties van kiezers gemeten. Peilingen kunnen daarmee informatie geven over wat burgers verwachten te gaan stemmen op het moment van de peiling. In aanloop naar verkiezingen intensificeert de frequentie van dergelijke peilingen vaak en wordt er door de media meer bericht over de peilingen.

Op 18 april jl. zijn tijdens het commissiedebat verkiezingen door de leden-Palmen (NSC) en Erkens (VVD) vragen gesteld over de invloed van peilingen en de zienswijze van het kabinet op een verbod op het publiceren van peilingen in de dagen voorafgaand aan een verkiezing. Via deze brief zet ik verschillende inzichten in en effecten van peilingen uiteen. In deze brief ga ik niet in op exitpolls. Exitpolls worden gehouden nadat de kiezer het stemlokaal heeft verlaten, om te weten wat de kiezer daadwerkelijk heeft gestemd. Deze exitpolls worden pas gepubliceerd als de stemming is geweest. Er gaat dus geen beïnvloeding vanuit op de keuze die de Nederlandse kiezer eerder in het stemhokje heeft gemaakt. Dit standpunt is in lijn met eerdere uitspraken van de minister van BZK richting uw Kamer over exitpolls bij verkiezingen waar vervroegd kon worden gestemd¹, en de motie-Öztürk uit 2020 over het zo veel mogelijk tegengaan van tussentijdse exitpolls bij verkiezingen en het maken van afspraken hierover met opiniepeilers.²

De invloed van peilingen

In de literatuur zijn verschillende effecten te signaleren die uitgaan van peilingen, te weten het *bandwagon effect* en het *horse race effect*. Deze effecten kunnen op verschillende manieren invloed hebben op verkiezingen.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35165, nr. 47; Kamerstukken II 2021/22, 35165, nr. 44; Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 30.

² Kamerstukken II 2020/21, 35654, nr. 20.

In de eerste plaats is er sprake van een *bandwagon effect*. Dat betekent dat kiezers vaker op partijen stemmen die op winst staan in de peilingen. Kiezers doen dat vanuit de gedachte dat zij willen horen bij de winnaar. In 2013 is er een experimenteel onderzoek gedaan naar de grootte van dit effect.³ In het onderzoek kwamen de onderzoekers uit op een verschil van maximaal 2 tot 3 zetels bij een partij op basis van het *bandwagon effect*. Dat effect is dus relatief beperkt.

Een tweede effect dat uit kan gaan van peilingen is het zogeheten *horse race effect*, waarbij kiezers strategisch stemmen op wie de grootste partij kan worden om zo de samenstelling van coalitie en de keuze van Minister-President te beïnvloeden. Een belangrijk kenmerk daarvan is dat in duidingen van de peiling vooral aandacht wordt gegeven aan de eerste partijen als koplopers. Daardoor ontstaat het frame van een race tussen enkele partijen om welke partij de grootste wordt. Politieke partijen die aan kop lopen, kiezen er om strategische redenen vaak voor om een tweestrijd te vergroten in hun campagne-uitingen. De keuze om dit te vergroten zorgt ervoor dat partijen dit effect zelf vergroten. Verschillende factoren dragen dus bij aan de mate waarin dit effect zich voordoet. Kiezers stemmen door die berichtgeving en strategische keuzes van partijen vaak op een van die twee partijen om die te steunen of juist de andere partij in die strijd niet te laten winnen. Dit effect kan ervoor zorgen dat kiezers een strategische stem uitbrengen. Daarnaast zijn er methodologische effecten waardoor peilingen geen juiste weergave van de stand van zaken kunnen geven. Het gaat dan over bijvoorbeeld onzekerheidsmarges, paneleffecten, samplingeffecten, selectieve opkomsteffecten etc. Peilingen zijn over het algemeen van kwalitatief hoog niveau in Nederland. Peilingen zijn daarnaast nooit voorspellers van de verkiezingsuitslag omdat peilingen per definitie een momentopname zijn die nooit overeenkomen met het moment van de verkiezingen zelf. De afweging van last-minute kiezers (een steeds grotere groep kiezers) zit dus nooit in peilingen.

De invloed van peilingen op verkiezingsuitslagen in Nederland hangt af van meerdere factoren, zoals het aantal politieke partijen om op te stemmen. Wanneer er veel verschillende partijen zijn om op te stemmen, is er voor de kiezer een grote keuzevrijheid. Het is dan voor kiezers makkelijker om voor een andere partij te kiezen die ideologisch verwant is. Uit politicologisch onderzoek blijkt dat kiezers minder vaak switchen naar een partij die ideologisch sterk verschilt. Het effect van switchen tussen partijen wordt versterkt

³ Van der Meer, De invloed van peilingen op kiezers: het bandwagoneffect, May 2013, *Beleid en Maatschappij* 40(2):185-191.

doordat kiezers relatief gezien op het laatste moment hun stem bepalen. Zo had slechts 40% van kiezers een week voor de verkiezingen van 2023 al de definitieve stemkeuze bepaald.⁴ Dat betekent niet dat alle overige kiezers hun keuze bepalen op basis van peilingen. Uit hetzelfde onderzoek van Ipsos blijkt dat kiezers zich op diverse manieren informeren over peilingen.

Peilingen hebben een functie in het informeren van kiezers. Naast bijvoorbeeld het lezen van verkiezingsprogramma's, of het bijwonen van of kijken naar verkiezingsdebatten, zijn peilingen een manier voor een kiezer om zich te oriënteren op zijn stemkeuze. Berichtgeving over peilingen leidt daarnaast tot meer interesse en meningsvorming vanuit de kiezer voor de verkiezing en partijen.⁵ Dat laat dus zien wat voor waarde peilingen voor kiezers kunnen hebben bij het maken van een stemkeuze. Peilingen maken daar een wezenlijk onderdeel van uit. Het is vervolgens aan de kiezer om te bepalen op welke partij hij of zij een stem uitbrengt. De motivering voor het uitbrengen van die stem kan verschillend zijn. Een kiezer kan dat doen vanuit ideologische overtuiging maar bijvoorbeeld ook als strategie. Met name bij die laatste motivering helpt een peiling om de kiezer te informeren. De motivering die een kiezer heeft om een bepaalde stem uit te brengen moet bij die kiezer liggen.

Duiding van peilingen is bepalend

De effecten die uitgaan van peilingen komen niet voort uit de zetelpeilingen zelf, maar vooral uit de duiding die aan de peilingen wordt gegeven stelt Tom van der Meer.⁶ Dat wordt ook bevestigd door internationaal onderzoek. De wijze waarop duiders en de media omgaan met een peiling is van invloed op de perceptie van de kiezer. De berichtgeving over kleine verschuivingen in de peilingen kan het *bandwagon effect* en het *horse race effect* versterken. Het uitvergrooten van deze verschuivingen kan de effecten versterken en uiteindelijk resulteren in een *self-fulfilling prophecy*. Dat wil zeggen dat door de berichtgeving over de peiling, de daadwerkelijke peiling uiteindelijk een goed beeld geeft van de stemuitslag, omdat stemmers worden beïnvloed door die peiling. In het verleden zijn er fouten gemaakt in interpretaties van peilingen op basis van onzekerheidsmarges. In reactie hierop is de

⁴ Zie: <https://www.ipsos.com/nl-nl/peiling-beoordeling-partijleiders-coalitevorming-stemzekerheid-informatiebronnen-verkiezingen>.

⁵ Sjoerd B. Stolwijk (2017), *Who is Driving Whom: The Media, Voters and the Bandwagon* (Thesis, Universiteit van Amsterdam).

⁶ Tom van der Meer, 'Waardenloze politiek', p. 51.

peilingwijzer van Tom Louwerse opgericht waarin resultaten verschillende peilingen worden gecombineerd, waardoor foutgevoeligheid afneemt. Veel media hebben het voornemen om alleen te rapporteren op basis van peilingwijzer in plaats van dagkoersen van individuele peilingen. Op die manier wordt er bericht over trends in plaats van een enkele peiling.

Vanuit de literatuur ligt de nadruk op het duiden van gehele peilingen waarbij de electorale verdeling in beeld wordt gebracht, in plaats van berichten over 'koplopers' die de meeste zetels halen. In de Nederlandse democratie gaat het immers om het vormen van coalities waar de grootste partij ook buiten kan vallen. Tevens is het uitvergroten van een enkele peiling zeer selectief. Peilingen zijn bedoeld om (langere) trends zichtbaar te maken. Het verdient daarom de voorkeur dat er geschreven wordt over meerdere peilingen waar een trend uit is te filteren. Op die manier ligt de nadruk minder op kleine verschuivingen die significant lijken, maar weinig betekenen. De betrouwbaarheid van peilingen neemt toe naarmate er meer peilingen worden gehouden. Een laag aantal peilingen geeft een extra kwetsbaarheid in gebruik van peilingen bij volgende verkiezingen.

Landen met een peilingverbod – internationale vergelijking

De precieze invloed van peilingen is lastig te meten.⁷ Als de vergelijking wordt getrokken met andere landen binnen de Europese Unie kennen twaalf van de 27 lidstaten, waaronder Nederland, geen stilteperiode ten aanzien van peilingen. In de landen die wel een stilteperiode kennen, geldt deze in de meeste gevallen op de dag voor de dag van stemming en de dag van stemming zelf. Er zit verschil in het niet mogen publiceren van peilingen of het strengere ook niet mogen uitvoeren van dergelijke peilingen in de dagen voorafgaand aan de verkiezing. Daarnaast zijn in voorkomende gevallen de stilteperiodes ruim opgevat, waarbij er op geen enkele manier over partijpolitieke standpunten mag worden bericht door de media. Dat betekent bijvoorbeeld dat debatten op de vooravond van de dag van stemming niet mogen worden gehouden. Daarmee wordt de informatievoorziening aan de kiezer breder ingeperkt dan alleen met een verbod op peilingen.

7

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI\(2023\)751463](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/nl/document/EPRS_BRI(2023)751463).

Uit de praktijk in andere landen blijkt de handhaving van een dergelijk verbod op het uitbrengen van peilingen ingewikkeld. Er zijn namelijk manieren om deze te omzeilen, bijvoorbeeld door het publiceren van de resultaten van de opiniepeilingen in buitenlandse media, waar het publicatieverbod niet voor geldt. De Venetië Commissie heeft in een rapport in 2020 aangeduid dat met name de opkomst van sociale media de handhaving van de publicatie van peilingen bemoeilijkt.⁸ Hoewel de Venetië Commissie pleit voor het reguleren van peilingen waardoor het wordt verplicht om de bron en andere relevante informatie mee te publiceren, waarschuwt zij voor lange verboden. Dergelijke verboden beperken de vrijheid van informatievergaring door de kiezer. Door de toename van social media zorgt een verbod er wel voor dat een verbod op het publiceren vlak voor een verkiezing moeilijk te handhaven is, zeker als er onjuiste informatie op dergelijke platformen wordt verspreid.

Een verbod op het publiceren van peilingen zou tot slot kunnen leiden tot onbalans, omdat politieke partijen toegang hebben tot eigen peilingen en hun campagne daarop kunnen aanpassen en kiezers deze informatie niet bezitten.⁹

Beoordeling noodzaak regulering peilingen

Ik hecht eraan om via deze weg andermaal te benadrukken dat ik geen voorstander ben van het beperken van het uitvoeren en publiceren van peilingen. Eerder is dit standpunt ook door het kabinet ingenomen.¹⁰ Het is niet passend om peilers, peilingbureaus en de journalistiek wettelijk voor te schrijven wat zij wel en niet mogen doen ten aanzien van peilingen. Het hoort bij de onafhankelijke rol van de pers om deze afwegingen te maken in hun berichtgeving. De overheid moet zich niet mengen in de motivering van de kiezer om een stem uit te brengen op een specifieke partij, of deze nu vanuit ideologische of strategische motivering is.

Wel is het een oproep aan de media om bij de verslaglegging rond verkiezingscampagnes alert te blijven op de effecten die uitgaan van de berichtgeving over peilingen. Daarnaast moeten kiezers zelf hun informatievoorziening wegen, waar peilingen een onderdeel van uit kunnen maken, en het staat kiezers vrij om hun stemkeuze

⁸

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)023-e).

⁹ <https://nos.nl/collectie/13958/artikel/2498691-bandwagon-dynamiek-en-paardenrace-de-invloed-van-peilingen-op-verkiezingen>.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 22112, nr. 3793, bijlage; Aanhangsel handelingen II 2023/24, nr. 817.

op peilingen te baseren. Dit afwegende blijft het standpunt over opiniepeilingen ongewijzigd. In de Nederlandse situatie is een verbod op het houden en uitbrengen van peilingen niet wenselijk. Het is de verantwoordelijkheid van de journalistiek om afgewogen te publiceren over peilingen en het is aan de kiezer om deze uitkomsten te wegen.

Postbezorging

In het commissiedebat van verkiezingen is tevens gevraagd door lid-Chakor (GroenLinks/PvdA) om schriftelijk een terugkoppeling te geven van het overleg dat vanuit het ministerie van BZK is gevoerd met PostNL over de postbezorging. Er is gesproken over het belang van de tijdige bezorging van de stempassen bij de kiezers. PostNL onderkent dit belang en heeft processen ingericht in het bedrijf om de bezorging van verkiezingspost in goede banen te leiden. In het gesprek met PostNL is verder gesproken over het waarborgen van de bezorging van stempassen op de langere termijn. Daarvoor is nodig dat de beschikbare tijd voor het versturen van de stempassen wordt verruimd. Dit ga ik onderzoeken en betrek ik bij het wetsvoorstel over de versterking van de kandidaatstellingsprocedure.¹¹ Verder is er met PostNL gesproken over borgen van de kwaliteit van de bezorging van stempassen op de korte termijn. Op verzoek van gemeenten is aandacht gevraagd voor het tijdig retourneren van stempassen die onbezorgbaar zijn door bijvoorbeeld beschadiging. Verder is gesproken over het bezorgen van vervangende stempassen, kiezerspassen en schriftelijke volmachten die op het laatste moment worden aangevraagd. Om te zorgen dat zulke stembescheiden op tijd bezorgd kunnen worden, is aan gemeenten geadviseerd om voor deze specifieke passen een 24-uurs bezorgkader te hanteren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 35165, nr. 74