UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022

Vollaard, H.; Jansen, G.; Binnema, H.; de Blok, L.; Boogers, M.; Dekker, P.; den Ridder, J.

Publication date
2023
Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Vollaard, H., Jansen, G., Binnema, H., de Blok, L., Boogers, M., Dekker, P., & den Ridder, J. (2023). *Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON). https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2023/03/20/democratie-in-de-gemeente

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:18 Nov 2026

Democratie in de gemeente

Lokaal Kiezersonderzoek 2022

Democratie in de gemeente

Lokaal Kiezersonderzoek 2022

Coördinatie:

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) en Giedo Jansen (Universiteit van Amsterdam)

Auteurs

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Giedo Jansen (Universiteit van Amsterdam)

Harmen Binnema (Universiteit Utrecht)

Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)

Marcel Boogers (Necker/ Universiteit Twente)

Paul Dekker (Tilburg University)

Josje den Ridder (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Inhoud

Inleiding **6**

Samenvatting **10**

1. Opkomst en kiesgedrag **12**

1.1 Inleiding 12

1.2 Opkomst 13

1.2.1 Lokale en totale niet-stemmers 14

1.3 Winst lokale partijen 18

1.3.1 Kiezers van lokale partijen 20

1.4 Stemmen en stemmotieven 22

1.4.1 Volatiliteit 22

1.4.2 Keuzeset en stemmotieven 22

1.4.3 Voorkeurstemmen 23

1.5 Conclusies 24

Intermezzo 1: Vertrouwen in het lokale verkiezingsproces **26**

2. Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid) **31**

2.1 Inleiding 31

2.2 Verbondenheid met de lokale gemeenschap 31

2.2.1 Meer verbonden met Nederland dan met wijk of gemeente 32

2.1.2 Positief of neutraal tegenover lokale sociale samenhang, 80 procent volgt lokaal nieuws 32

2.3 Sterker verbonden met de nationale dan met de lokale politiek 33

2.3.1 Helft ziet enige invloed van de gemeente op het dagelijks leven 34

2.4 Lokale politieke participatie 35

2.4.1 Meerderheid zegt iets te hebben meegekregen van de lokale campagne 35

2.4.2 Kwart van de inwoners is lokaal politiek actief 35

2.4.3 De meningen verschillen over de vraag of lokale participatie nut heeft 36

2.4.4 Wie de gemeente relevant vindt, en interesse en zelfvertrouwen heeft, doet vaker mee 37

2.5 Meer burgerparticipatie? 38

2.5.1 Grootste groep steunt meer lokale zeggenschap, maar meerderheid wil dat de politiek beslist 38

2.5.2 Meer bereidheid om mee te doen aan directe democratie dan aan deliberatieve democratie 39

2.5.3 Mensen met veel politieke onvrede vaker voor referenda, maar doen minder vaak mee 40

2.6 Achtergronden van lokale participatiebereidheid 41

2.6.1 Wie al meedoet en politiek zelfvertrouwen heeft, is vaker bereid deel te nemen 41

2.7 Slot – Burgerparticipatie en de rol van de gemeenteraad 42
Intermezzo 2: Wie wil (geen) raadslid worden en waarom? 46
3. De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners 51
3.1 Inleiding: Sombere tonen 51
3.2 Het oordeel van inwoners anno 2022 over lokale democratie en gemeenteraadsleden 52
3.3 Het oordeel van inwoners over gemeentelijke dienstverlening anno 2022 56
3.4 Inwoners over lokale democratie in de afgelopen veertig jaar: niet in verval 62
3.5 Ter afronding 66
Onderzoeksverantwoording 68

Inleiding

Hans Vollaard en Giedo Jansen

Verkiezingen heten vaak het feest van de democratie. De gemeenteraadsverkiezingen van 2022 staan echter niet te boek als een uitbundig feest. Natuurlijk, partijen met zetelwinst waren blij. Van een echte feeststemming wilde het echter niet komen. Daarvoor overheersten de zorgen over de opkomst van 51 procent te veel. Zou dat niet wijzen op een afkalvend politiek vertrouwen, ook op lokaal niveau? Waren er te weinig kiezers op het verkiezingsfeest? Of waren er juist te veel partijen die deelnamen? Dat zou het kiezers maar moeilijker maken om een keuze in het stemhokje te maken. Bovendien zouden gefragmenteerde gemeenteraden minder makkelijk besluiten kunnen nemen. De gemeenteraadsverkiezingen vrolijkten zo de lokale democratie niet echt op, terwijl die wel een opsteker kon gebruiken. In veel beschouwingen over lokale democratie overheerst immers de zorgelijke toon (zie bijv. Heringa e.a., 2022).

Of die zorgen terecht zijn, hangt allereerst af van de meetlat waarlangs lokale democratie (impliciet) wordt gelegd. Als die meetlat onhaalbaar hoog ligt, dan is een sombere taxatie van lokale democratie snel gemaakt (Vollaard, 2022). Of die zorgen terecht zijn, hangt ook af van de feitelijke situatie in de lokale democratie. Dat vergt onderbouwde analyses van het functioneren van het gemeentebestuur, maar zeker ook van de politieke opvattingen en gedragingen van inwoners zelf. Zij vormen immers de basis van democratie. Dit rapport doet verslag van onderzoek naar lokale democratie vanuit het perspectief van de kiesgerechtigde inwoners. Lokale democratie is meer dan verkiezingen alleen. Daarom richt het rapport zich niet alleen op opkomst en stemkeuze, maar ook op andere vormen van politieke participatie (zoals inspraak) en de besluitvorming en dienstverlening door het gemeentebestuur.

Al jaar en dag vindt rondom de Tweede Kamerverkiezingen het Nationale Kiezersonderzoek (NKO) plaats onder regie van Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON), om nationale democratie vanuit het perspectief van kiesgerechtigde inwoners in beeld te brengen. Sinds 2016 werken verschillende universitaire onderzoeksgroepen samen onder auspiciën van SKON om via het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) ook over de opvattingen en gedragingen van inwoners ten aanzien van lokale democratie structureel gegevens te verzamelen. Na eerdere edities in 2016 en 2018 doet dit rapport verslag van de derde editie van het LKO in 2022. Net als bij eerdere edities hebben de onderzoekers ook ditmaal weer op steun kunnen rekenen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat de onderzoekers alle vrijheid heeft geboden om het onderzoek naar eigen inzichten invulling te geven. Dit keer hebben onderzoekers van de Universiteit Utrecht en Universiteit Twente het voortouw genomen. Om zo goed mogelijk de inwoners in beeld te krijgen, is ook dit maal gebruik gemaakt van het zogeheten LISS-panel van het onderzoeksinstituut Centerdata. Onder de leden van het panel is een vragenlijst uitgezet. De bijlage biedt een nadere uitleg hoe de vragenlijst tot stand is gekomen.

Het was voor heel wat respondenten niet even gemakkelijk om de vragenlijst voor het Lokale Kiezersonderzoek in te vullen. De vragen waren volgens hen wel duidelijk, maar een gebrek aan interesse in (lokale) politiek brak hen op, zoals sommigen van hen ook toelichtten (zie tabel 0.1). Van de respondenten gaf 28 procent aan dat het (beslist) wel moeilijk was om de vragen te beantwoorden. Schrale troost voor betrokkenen bij lokale democratie is dat respondenten in vergelijkbaar onderzoek het nog zwaarder viel om de vragen in het kader van het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek te beantwoorden: 42 procent vond dat (beslist) wel moeilijk.

Tabel 0.1: Toelichtende opmerkingen die respondenten gaven over de vragenlijst

Kon deze vragenlijst moeilijk invullen. Dus veel met 'weet ik niet' beantwoord, omdat ik me totaal niet bezig hou met politiek.	Ik schaam me dat ik niets afweet van de lokale politiek.
het zette me aan het denken, dat ik toch maar heel weinig weet over de gemeentepolitiek	Dit soort vragen boeien mij totaal niet
Als je niet veel verstand hebt van politiek of weinig interesse, is dit geen prettige lijst om in te vullen.	

De vragenlijst bestond over het algemeen uit vragen waar respondenten het meest geschikte antwoord konden aankruisen. Niettemin waren er ook enkele open vragen. Respondenten werd bijvoorbeeld gevraagd om aan te geven wat zij de belangrijkste problemen in hun gemeente vonden. Zo'n open vraag geeft een inkijkje in de diversiteit onder de deelnemers aan het Lokaal Kiezersonderzoek (zie tabel 0.2).

Tabel 0.2: Antwoorden op de vraag wat mensen de belangrijkste problemen in hun gemeente vinden

Verharding criminaliteit. Irritante en brutale hangjongeren. Gebrek aan sociale controle door burgerij.	Dat mensen die geboren en getogen zijn in hun gemeente en er werken niet aan een woning kunnen komen zonder een half miljoen te moeten betalen!!!!!
windmolens en zonneparken. Vergunning polenhotels oftewel huisvesting voor arbeidsmigranten in het dorp. Zijn meerdere huizen daarvoor op gekocht, en zitten nu alleen maar Polen in plaats van een gewoon gezin.	Ik weet het werkelijk niet. Heb mijn belangstelling sinds de laatste samenvoeging verloren. Geen emotionele betrokkenheid bij [mijn huidige gemeente].
Grote verdeling tussen arm en rijk, en ook fysieke verdeling in goede/rijke en minder goede buurten. Hierdoor in deze buurten ook veel overlast, criminaliteit en onveilig gevoel.	De miserabele kwaliteit van de natuur, inclusief het oppervlaktewater, het verdwijnen van de biodiversiteit en de enorme daling van het aantal in de vrije natuur levende dieren zoals hazen, reeën, bepaalde vogelsoorten zoals kieviten, bijen (en dan geen honingbijen) en vlinders.
Er is geen connectie tussen de gemeenteambtenaren en de inwoners van de gemeenten. Raadsleden zie je alleen in de week voor de verkiezingen. Het gevoel bestaat dat de inwoner er is voor de ambtenaar i.p.v anders om.	In deze landelijke/toeristische gemeente gebeurt niet veel, geen stadse ellende bijv. Politieke partijen verschillend niet veel van elkaar.. Ben juist vanuit de stad hier komen wonen voor de rust, al wordt het hier ook steeds drukker. En is er geen betaalbaar huis meer te krijgen...
Windmolens plaatsing, woningnood, slechte wijken met criminaliteit, grote invloed van Den Haag, afvalprobleem.	Ik ervaar geen problemen in onze gemeente.
Er zijn weinig problemen in [mijn gemeente]. De hondenbelasting is hoog tav het aantal uitloop/laat veldjes. Daardoor ligt er relatief veel hondenpoep die de baasjes niet opruimen. Deze klachten zijn marginaal vergeleken met landelijke [en] wereldwijde problematiek!	De onrust in de gemeenteraad. Te grote verschillen in opvatting. Het wordt bestuurloos. Het vooruitschuiven van problemen. Verzuipen in verwikkelingen. Te veel tijdverlies. Maar wat aanpak Oekraïense vluchtelingen is de aanpak goed tot nu toe. Pluimpje. Nu het volk nog om deze mensen op te vangen.

Mede op basis van het Lokaal Kiezersonderzoek is in oktober 2022 al het rapport *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022* (Vollaard et al., 2022) uitgebracht. Voor meer uitgebreide analyses over niet-stemmen en beschouwingen ten aanzien van de opkomst verwijzen we graag naar dat rapport. Het onderhavige rapport richt zich vooral op andere aspecten van de verkiezingen en van lokale democratie meer in het algemeen.

In **hoofdstuk 1** gaan Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht) en Marcel Boogers (Necker/ Universiteit Twente) in op **opkomst en stemkeuze** bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Daarbij staan ze stil bij de verschillen tussen inwoners die wel en niet stemmen, de achtergrond van stemmers op lokale partijen (de groep van partijen die de meeste stemmen en zetels heeft behaald), het belang van lokale en nationale overwegingen bij stemkeuze, voorkeursstemmen en het aantal partijen dat kiezers overwegen.

In het eerste **intermezzo** gaan Giedo Jansen (Universiteit van Amsterdam), Lisanne de Blok en Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) in op **het vertrouwen in het verkiezingsproces** op lokaal niveau. Zij kijken hierbij naar de mate waarin inwoners denken dat de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen eerlijk of oneerlijk zijn verlopen en hoe betrouwbaar inwoners verschillende methoden van stemmen en onderdelen van het verkiezingsproces vinden.

In **hoofdstuk 2** belichten Josje den Ridder (Sociaal en Cultureel Planbureau) en Paul Dekker (Tilburg University) de **betrokkenheid van inwoners bij hun gemeente en allerlei vormen van niet-electorale participatie**. Daarbij komt zowel aan bod in welke mate inwoners gebruik maken van dergelijke vormen van participatie (zoals inspraak), maar ook in hoeverre zij dat wenselijke vormen van participatie vinden.

In het tweede **intermezzo** richten Giedo Jansen en Hans Vollaard zich op een andere, weinig belichte vorm van mogelijke participatie: **de bereidheid om gemeenteraadslid te worden**. Ze laten zien hoeveel inwoners daartoe bereid zijn als gevraagd zouden worden en ook de redenen waarom ze wel of niet gemeenteraadslid zouden willen worden.

In het **hoofdstuk 3** laten Giedo Jansen en Hans Vollaard zien **hoe inwoners anno 2022 over lokale democratie in al haar facetten denken**, van tevredenheid over gemeenteraadsleden als volksvertegenwoordigers tot de aanpak van de belangrijkste problemen door het gemeentebestuur. Ze gaan vervolgens na of inwoners in de afgelopen veertig jaar negatiever over lokale democratie zijn gaan denken, mede omdat de suggestie van veel sombere interpretaties van lokale democratie is dat het vroeger beter was.

Uit alle analyses blijkt dat lokale democratie geen levendig feest is. We zagen al dat een deel van de respondenten moeite had om de vragenlijst voor het Lokaal Kiezersonderzoek in te vullen. Het is geen nieuws dat de bekendheid met en interesse voor lokale politiek beperkt zijn. Maar vanuit het perspectief van inwoners is democratie in de gemeente niet zozeer in verval of in crisis. Over de afgelopen veertig jaar is de interesse voor lokale politiek niet afgenomen, zijn lokale overwegingen bij gemeenteraadsverkiezingen belangrijker geworden, en zijn mensen minder negatief gaan oordelen over de mate waarin gemeenteraadsleden rekening houden met de mening van mensen zoals zij. Bovendien is nog steeds 15 procent van de inwoners bereid het gemeenteraadslidmaatschap te overwegen als ze daarvoor gevraagd worden. Daarnaast is een meerderheid neutraal of positief over de sociale samenhang in de eigen gemeente en houdt zich op de hoogte van nieuwtjes in de buurt.

Dat neemt niet weg dat er zorgen blijven: er leeft nog steeds onder een deel van de bevolking politiek wantrouwen en cynisme, ook ten aanzien van het gemeentebestuur. Dat onderstreept de noodzaak om democratie in de gemeente permanent te onderhouden en te verbeteren. Zeker voor lokale partijen ligt daar een bijzondere rol: ze hebben de meeste raadszetels en weten juist ook kiesgerechtigde inwoners te trekken met minder politiek vertrouwen.

Literatuur

Heringa, A.W., Schinkelshoek, J. en Voerman, G. (red.) (2022), *Om de lokale democratie: Gemeentebesturen onder druk*. Den Haag: Montesquieu Instituut.

Vollaard, H. (2022), 'Gaat het wel zo slecht met de gemeenteraden?' in: Heringa, A.W., Schinkelshoek, J. en Voerman, G. (red.), *Om de lokale democratie: Gemeentebesturen onder druk*. Den Haag: Montesquieu Instituut, pp. 49-62.

Vollaard, H., de Blok, L., De Ridder, J. en Jansen, G. (red.) (2022), *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.* Den Haag: Ministerie van BZK.

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Opkomst en kiesgedrag

- Met een opkomst van 51 procent bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 is een nieuw laagterecord gevestigd. Toch zijn er geen bijzondere omstandigheden die hebben bijgedragen aan een lagere opkomst. Dezelfde factoren die in 2018 verantwoordelijk waren voor niet-stemmen zijn dat nu ook en in ongeveer dezelfde mate.
- Bijna een op de drie kiezers die bij landelijke verkiezingen naar de stembus is gegaan, interesseert zich niet voor gemeenteraadsverkiezingen. Deze groep die alleen bij de gemeenteraadsverkiezingen niet heeft gestemd, blijkt positiever te denken over hun gemeente dan mensen die ook niet stemden bij de Tweede Kamerverkiezingen. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen vooral te maken heeft met een algemene electorale apathie die zich niet specifiek op gemeenten richt.
- Het electoraat van lokale partijen blijkt vooral te bestaan uit kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezingen op PVV, FvD, JA21 en de SP hebben gestemd. Dit zijn partijen die in weinig gemeenten aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen, waardoor hun kiezers min of meer werden gedwongen om te zoeken naar een alternatief. Opvallend is dat ook een deel van de kiezers die landelijk op VVD, D66 en CDA stemden, bij de gemeenteraadsverkiezingen is overgestapt naar een lokale partij, ondanks het feit dat deze drie partijen in bijna alle gemeenten hebben deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen.
- Kiezers op lokale partijen zijn over het algemeen ouder, vaker mbo-opgeleid en vaker woonachtig in kleinere gemeenten. Vergeleken met kiezers op landelijke partijen zijn ze langer woonachtig in hun gemeente en voelen ze een sterkere verbondenheid met hun wijk of dorp. Kiezers op lokale partijen hebben verder minder vertrouwen in de gemeenteraad en vooral minder vertrouwen in de regering. Ook blijken kiezers van lokale partijen wat cynischer te zijn over de politiek.
- Bijna de helft (48 procent) van de kiezers heeft zich bij de gemeenteraadsverkiezingen in enige mate laten leiden door landelijke politieke overwegingen. Dat geldt vooral voor stemmers op FvD en PVV. Zoals mocht worden verwacht is de keuze voor lokale partijen vooral beïnvloed door de lokale politiek.
- Bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft ruim de helft (54 procent) van de kiezers een voorkeurstem gegeven op een andere kandidaat dan de lijsttrekker. Als kiezers op een andere kandidaat dan de lijsttrekker stemmen, is dat vooral omdat deze kandidaat een vrouw is. Een andere belangrijke reden om een voorkeurstem te geven is dat men de kandidaat persoonlijk kent.

Intermezzo 1

- Internationale evaluaties zijn over het algemeen positief over de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Van de kiesgerechtigde inwoners vindt 59 procent dat het verkiezingsproces goed is verlopen. Dat is lager dan de 73 procent die vertrouwen heeft in het nationale verkiezingsproces, vooral omdat inwoners geen mening hebben over het lokale verkiezingsproces.
- Net als in de (internationale) evaluaties zijn inwoners het meest kritisch over volmachten (50 procent acht dat betrouwbaar). Stemmen in het stemhokje vindt 75 procent betrouwbaar.
- Net als bij Tweede Kamerverkiezingen vinden met name niet-stemmers en kiezers van FvD, PVV en DENK dat de gemeenteraadsverkiezingen niet eerlijk zijn verlopen.

Hoofdstuk 2: Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid)

- Meer mensen voelen zich verbonden en betrokken bij het nationale dan bij het lokale niveau. Dat neemt niet weg dat ongeveer twee derde van de mensen zich verbonden voelt met zijn gemeente, 80 procent zich op de hoogte houdt van lokale nieuwtjes en de meeste mensen neutraal of positief oordelen over lokale sociale samenhang.
- Ongeveer een kwart van de mensen zegt deel te hebben genomen aan één van tien voorgelegde lokale politieke activiteiten. Drie kwart deed dat niet. Contact opnemen met een ambtenaar (gedaan door 9 procent), lokale politicus (7 procent), andere inwoners en organisaties (7 procent) of het tekenen van een petitie (8 procent) worden het meest genoemd. Mensen die de gemeenteraad relevant achten, enige interesse hebben in de lokale politiek en mensen met politiek zelfvertrouwen zijn vaker dan gemiddeld lokaal actief.

- Er de nodige steun is voor meer lokale politieke (mede)zeggenschap: 49 procent steunt het idee van een burgerforum, 44 procent van de gekozen burgemeester en 41 procent een lokaal referendum. Maar er zijn ook reserves, onder meer vanwege twijfels over de competenties van medeburgers. 52 procent vindt dat de gemeenteraad uiteindelijk moet beslissen.
- 51 procent van de respondenten is bereid tot het samen met anderen bijdragen aan de buurt, 27 procent tot deliberatieve participatie (in een burgerforum of burgerbegroting) en 44 procent bereid te stemmen in een referendum. De bereidheid om mee te doen is groter onder de mensen die al meedoen en onder mensen met politiek zelfvertrouwen.

Intermezzo 2: Wie wil (geen) raadslid worden en waarom?

- 15 procent van de bevolking wil overwegen om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraad, als ze daarvoor gevraagd zouden worden. Dat is veel meer dan de 0,06 procent van de kiesgerechtigde bevolking die nodig is om het aantal raadszetels te vervullen. Dat sommige partijen moeite hebben om kandidaten te vinden, lijkt dus eerder aan hun rekrutering te liggen, dan aan de bereidheid onder de bevolking zelf.
- Onder jongeren en mensen met een wetenschappelijke opleiding is de bereidheid veel hoger dan gemiddeld. Mensen met alleen basisonderwijs of VMBO-opleiding, een maandinkomen onder de € 2.500 en ouder dan 65 jaar zijn minder dan gemiddeld bereid. Ook is in kleinere gemeenten de bereidheid minder dan in grotere. Wat politiek vertrouwen betreft, zijn er geen verschillen tussen inwoners die wel of geen bereidheid tonen.
- Een bijdrage aan de samenleving willen leveren en het willen beïnvloeden van besluitvorming zijn de belangrijkste motieven om het kandidaat-raadslidmaatschap te overwegen. Geen binding met een politieke partij en ervaren ongeschiktheid zijn de belangrijkste motieven om niet bereid te zijn. Agressie van burgers weerhoudt 7 procent ervan om een kandidatuur te overwegen. Financiële vergoeding voor het raadswerk wordt vaker genoemd als reden om kandidatuur wél te overwegen (19 procent) dan om daarvan af te zien (6 procent).

Hoofdstuk 3. Lokale democratie in de ogen van inwoners: redelijk onbekend, gematigd positief, en niet in verval

- Onder inwoners zijn gemeenteraadsleden, hun lokale volksvertegenwoordigers, nogal onbekend. Als inwoners echter een oordeel geven, dan zijn ze vaker positief dan negatief. Hetzelfde patroon doet zich voor bij de waardering voor het democratisch functioneren van gemeenten en het vertrouwen in personen en instellingen in het gemeentebestuur.
- Bijna driekwart van de inwoners heeft in de voorgaande twaalf maanden *geen* contact gehad met het gemeentebestuur. Inwoners die wel contact hadden, en dat positief ervaarden, hebben ook meer vertrouwen in lokale politiek.
- Ruim de helft van de inwoners (58 procent) geeft geen antwoord op de vraag wat het belangrijkste probleem in hun gemeente is. Degenen die wel een antwoord geven, noemen vaak een probleem in het fysieke domein, met name het gebrekkige woningaanbod (19 procent). Problemen in het sociale domein worden nauwelijks genoemd, ook al beschouwen inwoners gemeenten verantwoordelijk op beleidsterreinen als bijstand en zorg. De nationale overheid geldt nog steeds in de ogen van inwoners als meest verantwoordelijk voor bijstand, zorg, criminaliteitsbestrijding, klimaataanpak, inrichting van de fysieke omgeving en betaalbare woningen.
- In de afgelopen veertig jaar heeft de interesse voor lokale politiek onder inwoners gefluctueerd, maar is deze niet wezenlijk gedaald. Daarnaast vonden in de afgelopen veertig jaar nog nooit zo weinig mensen dat gemeenteraadsleden zich niks aantrekken van meningen van mensen zoals zij. Bovendien laten ze overwegingen over lokale politiek vaker meewegen bij hun stem. Voor wat betreft de opinies van inwoners is dus geen verval van democratie vast te stellen.

1. Opkomst en kiesgedrag

Marcel Boogers en Lisanne de Blok

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Met een opkomst van 51 procent bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 is een nieuw laagterecord gevestigd. Toch zijn er geen bijzondere omstandigheden die hebben bijgedragen aan een lagere opkomst. Dezelfde factoren die in 2018 verantwoordelijk waren voor niet-stemmen zijn dat nu ook en in ongeveer dezelfde mate.
- Bijna een op de drie kiezers die bij landelijke verkiezingen naar de stembus is gegaan, interesseert zich niet voor gemeenteraadsverkiezingen. Deze groep die alleen bij de gemeenteraadsverkiezingen niet heeft gestemd, blijkt positiever te denken over hun gemeente dan mensen die ook niet stemden bij de Tweede Kamerverkiezingen. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen vooral te maken heeft met een algemene electorale apathie die zich niet specifiek op gemeenten richt.
- Het electoraat van lokale partijen blijkt vooral te bestaan uit kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezingen op PVV, FvD, JA21 en de SP hebben gestemd. Dit zijn partijen die in weinig gemeenten aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen, waardoor hun kiezers min of meer werden gedwongen om te zoeken naar een alternatief. Opvallend is dat ook een deel van de kiezers die landelijk op VVD, D66 en CDA stemden, bij de gemeenteraadsverkiezingen is overgestapt naar een lokale partij, ondanks het feit dat deze drie partijen in bijna alle gemeenten hebben deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen.
- Kiezers op lokale partijen zijn over het algemeen ouder, vaker mbo-opgeleid en vaker woonachtig in kleinere gemeenten. Vergeleken met kiezers op landelijke partijen zijn ze langer woonachtig in hun gemeente en voelen ze een sterkere verbondenheid met hun wijk of dorp. Kiezers op lokale partijen hebben verder minder vertrouwen in de gemeenteraad en vooral minder vertrouwen in de regering. Ook blijken kiezers van lokale partijen wat cynischer te zijn over de politiek.
- Bijna de helft (48 procent) van de kiezers heeft zich bij de gemeenteraadsverkiezingen in enige mate laten leiden door landelijke politieke overwegingen. Dat geldt vooral voor stemmers op FvD en PVV. Zoals mocht worden verwacht is de keuze voor lokale partijen vooral beïnvloed door de lokale politiek.
- Bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft ruim de helft (54 procent) van de kiezers een voorkeurstem gegeven op een andere kandidaat dan de lijsttrekker. Als kiezers op een andere kandidaat dan de lijsttrekker stemmen, is dat vooral omdat deze kandidaat een vrouw is. Een andere belangrijke reden om een voorkeurstem te geven is dat men de kandidaat persoonlijk kent.

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we na wat de achtergronden zijn van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Daarbij gaan we allereerst in op de vraag waarom zoveel mensen ook deze keer zijn thuisgebleven. Welke factoren hebben ervoor gezorgd dat zoveel mensen – ook de groep die bij landelijke verkiezingen wel is gaan stemmen – de gemeenteraadsverkiezingen aan zich voorbij hebben laten gaan? Vervolgens gaan we in op de opkomst van lokale politieke partijen, die in 2022 net als bij eerdere verkiezingen in veel gemeenten een flinke verkiezingswinst boekten. Wie zijn de kiezers van lokale partijen en in welke opzichten onderscheiden ze zich van kiezers op landelijke partijen? Hierna besteden we aandacht aan de motieven om op een bepaalde partij te stemmen. Hebben kiezers zich bij hun keuze voor de gemeenteraadsverkiezingen laten leiden door hun politieke opvattingen over lokale vraagstukken en het lokale beleid, of hebben ze met hun stem een oordeel uitgesproken over de landelijke

politiek? We eindigen met voorkeurstemmen, het stemmen op een andere kandidaat dan de lijsttrekker. Wie geven een voorkeurstem en waarom?

1.2 Opkomst

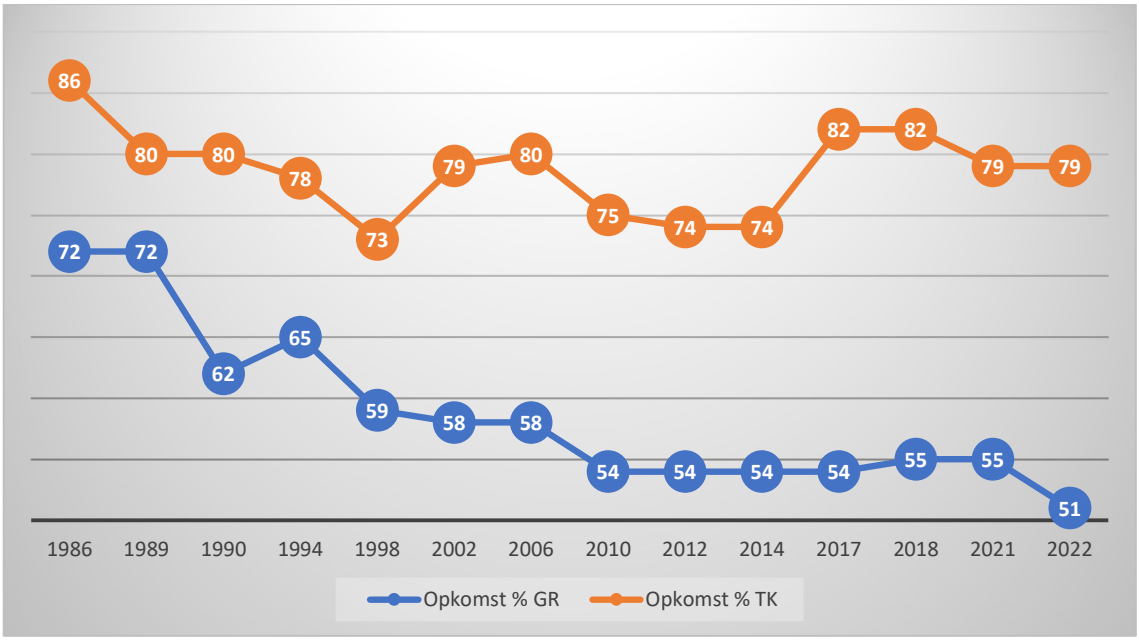
Niet eerder heeft een zo grote groep kiezers de gemeenteraadsverkiezingen aan zich voorbij laten gaan. Politiek commentatoren en politici spraken op verschillende manieren hun zorg hierover uit, zonder precies te weten wat de reden was voor deze opkomstdaling. Vaak werd gewezen op de coronabeperkingen van de afgelopen jaren, waardoor kiezers minder contact zouden hebben gehad met hun vertegenwoordigers. Een andere mogelijke oorzaak voor de lage opkomst die werd genoemd was de toeslagenaffaire. Het politiek vertrouwen was hierdoor gedaald, wat de neiging om te gaan stemmen zou hebben verminderd. Tot slot zou de oorlog in Oekraïne, die kort voor de gemeenteraadsverkiezingen uitbrak, mede verantwoordelijk zijn voor de lage opkomst. Daardoor zouden vooral landelijke media minder aandacht hebben besteed aan de gemeenteraadsverkiezingen. Toch blijkt geen van deze verklaringen door onderzoekgegevens te worden ondersteund (De Blok, Den Ridder en Boogers, 2022). Zoals een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 laat zien, vindt het niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen zijn achtergrond in dezelfde factoren als bij eerdere verkiezingen en zij die ook in dezelfde mate van invloed. Hoewel de opkomst in 2022 inderdaad wat lager was, blijkt er dus niets bijzonders aan de hand te zijn De voornaamste factoren die het niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen verklaren zijn, in volgorde van belangrijkheid (Boogers en De Blok, 2022: 35):

1. Eerste generatie migratieachtergrond
2. De beschikbaarheid en het gebruik van informatie over gemeenteraadsverkiezingen[1]
3. Interesse in lokale politiek
4. Vertrouwen in lokaal bestuur
5. Interesse in landelijke politiek
6. Ervaren relevantie gemeentebestuur
7. Verbondenheid met dorp of wijk, gemeente en streek
8. Lokaal politiek zelfvertrouwen
9. Opleidingsniveau
10. Oordeel over de daadkracht van het gemeentebestuur
11. Leeftijd

In commentaren na de gemeenteraadsverkiezingen werd geen aandacht besteed aan het grote opkomstverschil met de landelijke verkiezingen. Zoals figuur 1.1 laat zien is de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen altijd fors lager dan bij landelijke verkiezingen. Hoewel het een populaire gedachte is dat de afstand tussen burgers en bestuur op lokaal niveau het kleinst is, blijkt dat dus niet uit de electorale betrokkenheid van kiezers. Ongeveer jaar eerder was de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 bijna 79 procent. Dat wil zeggen dat bijna een op de drie kiezers die bij landelijke verkiezingen naar de stembus gaat, de gemeenteraadsverkiezingen links laat liggen.

[1] Gebruik stemwijzer, bezoek gemeentelijke website of partijwebsites, of informatie sociale media over gemeenteraadsverkiezingen.

Figuur 1.1: Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezingen, 1986-2022



Bron: Gegevens Kiesraad

1.2.1 Lokale en totale niet-stemmers

De groep kiezers die bij de gemeenteraadsverkiezingen niet is gaan stemmen, kan worden onderverdeeld in twee groepen: lokale niet-stemmers en totale niet-stemmers (Jansen en Boogers, 2018). De eerste groep gaat landelijk wel stemmen maar laat de gemeenteraadsverkiezingen links liggen; de tweede groep blijft bij beide verkiezingen thuis. Vergeleken met 2018 blijkt de groep lokale niet-stemmers redelijk constant te zijn gebleven. Het aandeel kiezers dat zowel landelijk als lokaal niet is gaan stemmen, is juist wel toegenomen: van 17 procent in 2018 naar 20 procent in 2022.

Tabel 1.1: Lokale en totale niet-stemmers, 2018 en 2022 (percentages).

	2018	2022
Lokale niet-stemmers	28	28
Totale niet-stemmers	17	20
Vaste stemmers	55	52[2]

Bron: LKO 2018 en LKO 2022

Zoals de tabellen 1.2 en 1.3 laten zien, verschillen de lokale en totale niet-stemmers op een aantal punten van elkaar. Allereerst zijn lokale niet-stemmers vaker vrouw en jonger (18-34 jaar) dan de groep totale niet-stemmers. Daarnaast hebben ze vergeleken met totale niet-stemmers vaker een hbo- of wo-opleiding afgerond. Als het gaat om de ervaren verbondenheid met de wijk of het dorp, de gemeente of Nederland, is deze bij lokale niet-stemmers hoger dan bij kiezers die bij beide verkiezingen zijn thuisgebleven. Ook de ervaren invloed van het gemeentebestuur wordt door lokale niet-stemmers hoger ingeschat dan totale niet-stemmers. Een ander verschil is dat lokale niet-stemmers in de kleinste gemeenten (minder dan 50.000

[2] Dit percentage wijkt door afronding na weging van de resultaten enigszins af van de werkelijke verkiezingsopkomst.

inwoners) relatief het sterkst vertegenwoordigd zijn, terwijl totale niet-stemmers vaker in de grote steden (meer dan 150.000 inwoners) wonen. Lokale niet-stemmers blijken verder een wat groter vertrouwen te hebben in het gemeentebestuur dan mensen die ook landelijk niet gaan stemmen. Dit beeld van lokale niet-stemmers komt in grote lijnen overeen met de kernmerken van lokale niet-stemmers bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen (Jansen en Boogers, 2018).

Deze vergelijking tussen lokale niet-stemmers en totale niet-stemmers laat zien dat hulpbronnen voor verkiezingen (opleidingsniveau, lokale en nationale verbondenheid, ervaren relevantie van het gemeentebestuur, vertrouwen) bij de eerste groep het meest aanwezig zijn. Wat vooral opvalt is dat lokale niet-stemmers toch positief denken over hun gemeente. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen vooral te maken heeft met een algemene electorale apathie die zich niet specifiek op gemeenten richt.

Tabel 1.2 - Lokale en totale niet-stemmers – kenmerken (N=2462) [3]

		Vaste stemmers (%)	Lokale niet-stemmers (wel TK21, niet GR22, %)	Totale niet-stemmers (niet TK21 en GR22, %)
Sekse (n.s.)	Man	*52*	*46*	*49*
	Vrouw	*48*	*54*	*51*
Leeftijd	18-34	21	31	26
	35-54	28	36	41
	55+	51	33	33
Opleidingsniveau	Basis/vmbo	22	29	44
	Havo/vwo/mbo	34	41	39
	Hbo	26	19	13
	Wo	17	11	4
Verbondenheid wijk of dorp	(Zeer) laag	21	32	35
	(Zeer) hoog	78	68	65
Verbondenheid gemeente	(Zeer) laag	26	39	40
	(Zeer) hoog	74	61	60
Verbondenheid Nederland	(Zeer) laag	12	18	20
	(Zeer) hoog	88	82	80
Invloed gemeente dagelijks leven	(Zeer) veel invloed	15	9	6
	Enige invloed	60	49	48
	Weinig/geen invloed	25	42	46
Gemeentegrootte	< 50.000 inwoners	35	39	26
	50.000-150.000 inw.	34	31	31
	> 150.000 inwoners	41	30	44
Aantal deelnemende partijen	< 6 partijen	12	12	10
	7-10 partijen	33	37	29
	11-14 partijen	24	24	16
	>15 partijen	31	28	44
Vertrouwen in gemeentebestuur	Geen/niet zo veel	28	50	65
	Tamelijk/heel veel	72	50	35

n.s.=niet significant op p<0.05

Bron: LKO 2022

[3] De respondenten die in een gemeente wonen waar geen verkiezingen zijn gehouden en degenen die bij de Tweede Kamer verkiezingen niet mochten stemmen, zijn buiten beschouwing gelaten.

Ook in opvattingen onderscheiden lokale niet-stemmers zich van totale niet-stemmers, al zijn deze verschillen lastig te duiden. Lokale niet-stemmers zijn vaker tegenstander van meer ruimhartige sociale voorzieningen, extra ruimte voor woningen en het uitbreiden van cameratoezicht. Verder zijn ze vergeleken met totale niet-stemmers vaker voorstander van het bouwen van extra windmolens. Totale niet-stemmers onderscheiden zich juist door hun lage vertrouwen in het gemeentebestuur en door hun wens om meer geld te besteden aan sociale voorzieningen, minder asielzoekers op te vangen en het cameratoezicht uit te breiden.

Tabel 1.3: Lokale en totale niet-stemmers – standpunten (N=2462) [4]

		Vaste stemmers (%)	Lokale niet-stemmers (wel TK21, niet GR22, %)	Totale niet-stemmers (niet TK21 en GR22, %)
Meer geld sociale voorzieningen*	Voorstander	58	56	64
	Tegenstander	9	10	3
Meer asielzoekers opvangen	Voorstander	20	15	9
	Tegenstander	40	57	56
Meer ruimte woningen	Voorstander	34	36	38
	Tegenstander	38	34	32
Bezuinigen kunst & cultuur	Voorstander	17	28	24
	Tegenstander	52	39	36
Cameratoezicht uitbreiden	Voorstander	29	41	48
	Tegenstander	37	24	20
Meer windmolens bouwen	Voorstander	29	27	20
	Tegenstander	38	39	38

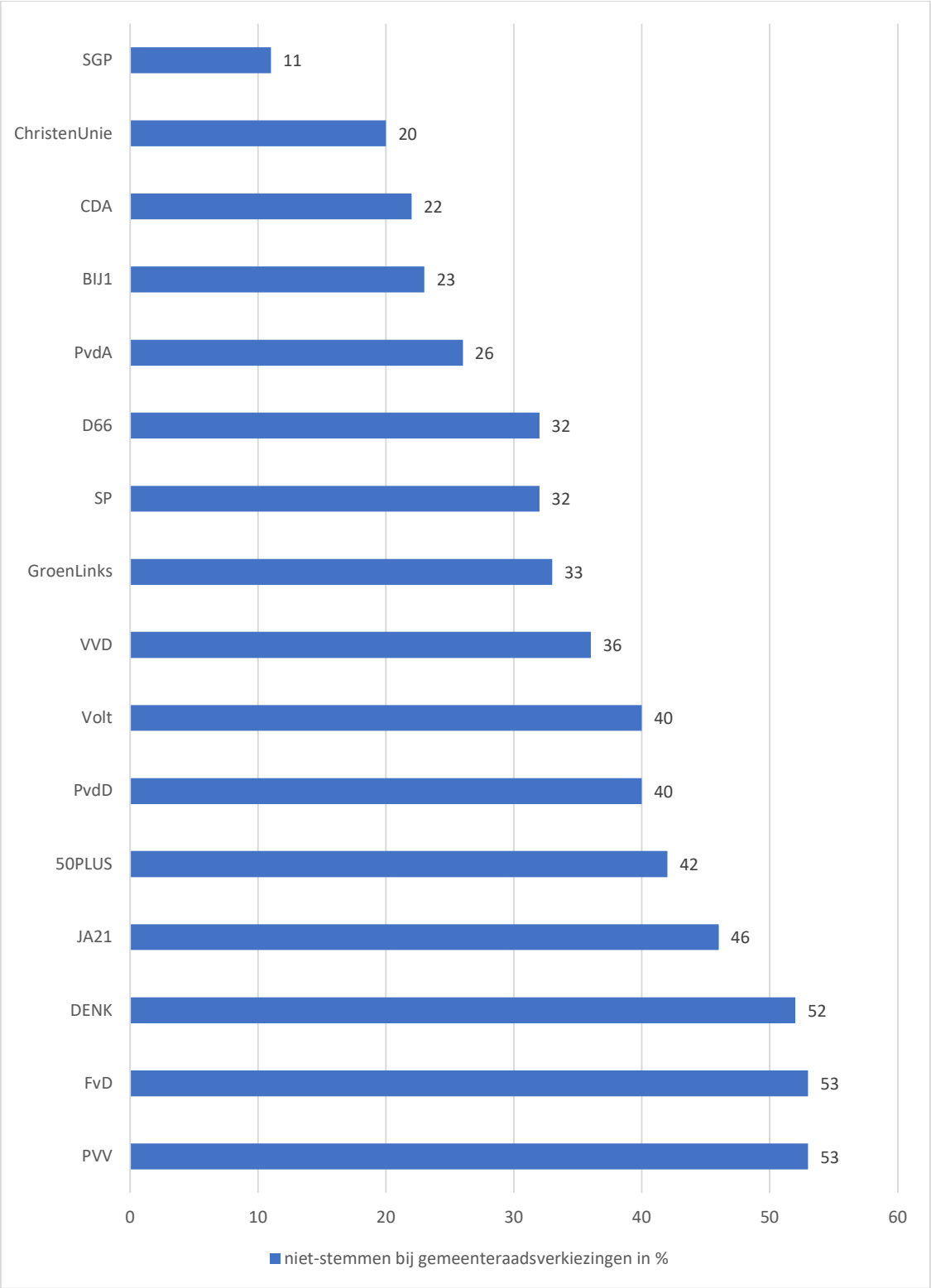
*De neutrale categorie niet mee eens/ niet mee oneens laten we buiten beschouwing

Bron: LKO 2022

Het niet-stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen blijkt erg ongelijk verdeeld over de electoraten van partijen bij de Tweede Kamerverkiezingen. Kiezers op SGP, ChristenUnie, CDA en BIJ1 zijn vaker gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen, terwijl de aanhang van PVV, FvD en DENK meer dan gemiddeld thuis is gebleven. Dat betekent de groep thuisblijvers voor wat betreft hun politieke voorkeur een vrij selecte groep is met afwijkende politieke standpunten, die nu minder goed aan bod komen in de lokale politiek. Verder laat het zien dat er voor deze partijen enig electoraal potentieel is bij de gemeenteraadsverkiezingen.

[4] De respondenten die in een gemeente wonen waar geen verkiezingen zijn gehouden en degenen die bij de Tweede Kamer verkiezingen niet mochten stemmen, zijn buiten beschouwing gelaten

Figuur 1.2: Niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen per partij (in %), vergeleken naar stemkeuze Tweede Kamerverkiezingen 2021

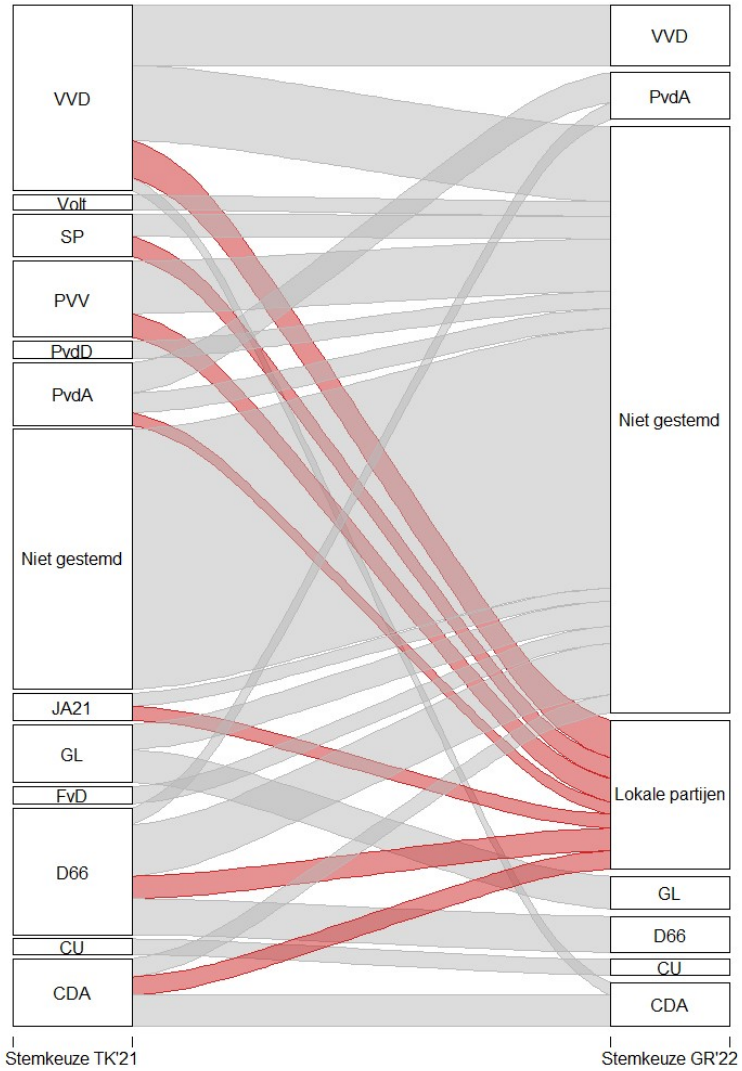


Bron: LKO 2022

1.3 Winst lokale partijen

De winst van lokale partijen – die als partijfamilie opnieuw de grootste werden bij de gemeenteraadsverkiezingen – roept de vraag op waar hun kiezers vandaan komen. Wat was de partijvoorkeur van deze kiezers bij de Tweede Kamerverkiezingen? Zoals figuur 1.3 en tabel 1.4 laten zien, zijn kiezers op lokale partijen vooral afkomstig van partijen die maar in weinig gemeenten aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen: PVV, FvD, JA21 en de SP. Op zich is dat niet vreemd: deze kiezers werden bij de gemeenteraadsverkiezingen min of meer gedwongen om te zoeken naar een alternatief. Lokale partijen, die met hun wat sterker protestkarakter goed aansluiten bij de standpunten van deze partijen (Otjes en Van Ostaaijen, 2021), bieden dit alternatief.

Figuur 1.3: Electorale verschuivingen tussen Tweede Kamerverkiezingen 2021 en gemeenteraadsverkiezingen 2022 [5]



Bron: LKO 2022

[5] Alleen de verschuivingen met n>20 zijn hier vermeld

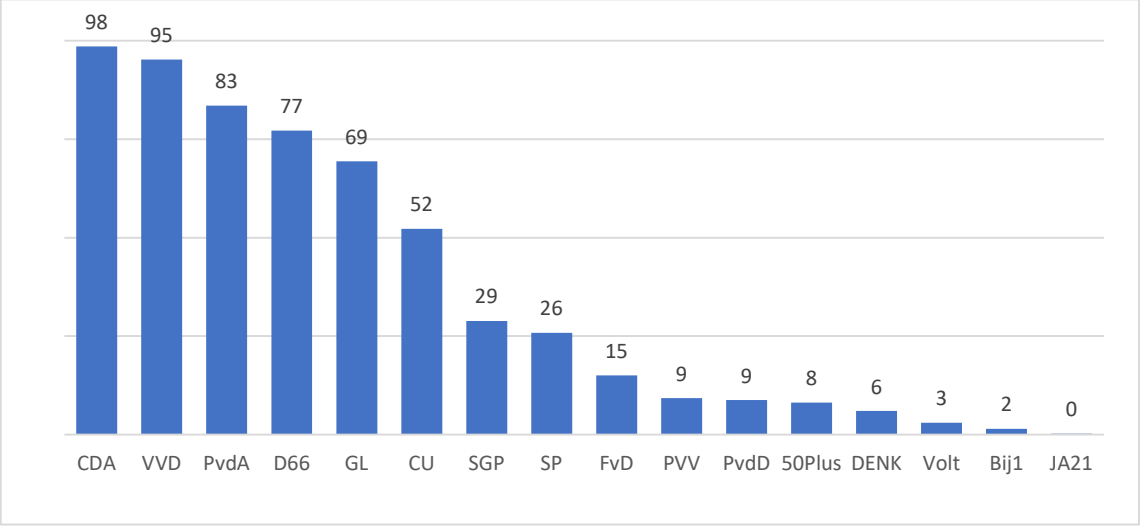
Tabel 1.4: Herkomst electoraat lokale partij naar stemkeuze bij Tweede Kamerverkiezingen 2021 (in %)

Stemkeuze TK2021	
VVD	17
PVV	11
D66	10
SP	9
CDA	8
JA 21	6
PvdA	6
Niet gestemd	4
FvD	4
PvdD	3
GroenLinks	2
Anders	2
ChristenUnie	2
50Plus	2
Volt	1
DENK	1
Blanco	1
SGP	0
BIJ1	0

Bron: LKO 2022

Opvallend is wel dat ook een deel van het landelijke electoraat van VVD, D66 en CDA naar een lokale partij is overgestapt, ondanks het feit dat deze partijen in bijna alle gemeenten hebben deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Zoals figuur 1.4 laat zien, namen CDA en VVD in respectievelijk 98 procent en 95 procent van de gemeenten deel aan de verkiezingen. D66 was in ruim driekwart (77 procent) van de gemeenten present. Bij SP lag dat percentage op 26 procent; FvD, PVV, PvdD, 50Plus, DENK, Volt en BIJ1 namen in 15 procent of minder van de gemeenten aan de raadsverkiezingen deel.

Figuur 1.4: Deelname partijen in percentage van alle gemeenten (totaal=333)



1.3.1 Kiezers van lokale partijen

Als kiezers van lokale partijen worden vergeleken met het electoraat van landelijke partijen, blijkt de eerste groep over het algemeen ouder, vaker mbo-opgeleid en vaker woonachtig in kleinere gemeenten. Verder zijn ze doorgaans langer woonachtig in hun gemeente en voelen ze een sterkere verbondenheid met hun wijk of dorp. Kiezers op lokale partijen hebben verder minder vertrouwen in de gemeenteraad en vooral minder vertrouwen in de landelijke regering. Ook blijken kiezers van lokale partijen wat cynischer te zijn over de politiek. In grote lijnen komt dat overeen met de kenmerken van het electoraat van lokale partijen in 2018 (Jansen en Boogers, 2018).

Tabel 1.5: Kenmerken aanhangers lokale en landelijke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen 2022 (in %) (N=1322)

		Kiezers lokale partijen	Kiezers landelijke partijen
Sekse (n.s.)	Man	52	51
	Vrouw	48	49
Leeftijd	18-34	17	24
	35-54	30	28
	55+	53	48
Opleidingsniveau	Basis/vmbo	31	19
	Havo/vwo/mbo	38	33
	Hbo	23	27
	Wo	8	31
Woonduur in gemeente	Langst in huidige gemeente	75	72
	Langer elders	25	28
Verbondenheid wijk of dorp	(Zeer) laag	18	23
	(Zeer) hoog	82	77
Verbondenheid gemeente (n.s.)	(Zeer) laag	26	25
	(Zeer) hoog	74	75
Verbondenheid Nederland (n.s.)	(Zeer) laag	12	11
	(Zeer) hoog	88	89
Invloed gemeente dagelijks leven	(Zeer) veel invloed	14	16
	Enige invloed	60	58
	Weinig/geen invloed	26	26
Gemeentegrootte	< 50.000 inwoners	48	31
	50.000-150.000 inwoners	34	32
	> 150.000 inwoners	18	37
Aantal deelnemende partijen	< 6 partijen	10	7
	7-10 partijen	44	31
	11-14 partijen	26	24
	>15 partijen	20	38
Vertrouwen in gemeenteraad	Geen/niet zo veel	34	26
	Tamelijk/heel veel	66	74
Vertrouwen in regering	Geen/niet zo veel	63	45
	Tamelijk/heel veel	37	55

n.s.=niet significant op p<0.05

Bron: LKO 2022

Deze verschillen in houdingen en opvattingen tussen kiezers op lokale partijen en landelijke partijen, komen overeen met de inhoudelijke kenmerken van lokale partijen. Ondanks hun verschillen delen lokale partijen namelijk een sterke mate van *lokalisme*: ze richten zich meer dan landelijke partijen op specifieke problemen in hun gemeente. Dat verklaart waarom kiezers op lokale partijen meer verbonden zijn met hun wijk of dorp. In vergelijking met de meeste landelijke partijen hebben lokale partijen ook vaak een protestkarakter: hun programma's gebruiken relatief veel anti-elitaire retoriek. Zoals we zien in tabel 1.5, trekt dat kiezers die weinig vertrouwen hebben in gemeenteraad en regering en die cynisch zijn over de politiek. Tot slot delen lokale partijen een centrumrechtse positie in het politieke landschap (Otjes & Van Ostaaijen, 2021). Ook dat is terug te vinden in de opvattingen van hun kiezers. Vooral in hun opvattingen over de opvang van asielzoekers, het plaatsen van windmolens of het uitbreiden van cameratoezicht hebben ze meer rechtse standpunten dan de meeste kiezers van landelijke partijen (zie tabel 1.6).

Tabel 1.6: Standpunten en opvattingen aanhangers lokale en landelijke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen 2022 (in %)

		Aanhangers lokale partij	Aanhangers landelijke partij
*Politieke standpunten**			
Mijn gemeente zou…			
meer geld moeten vrijmaken voor sociale voorzieningen (n.s.)	Tegenstander	10	9
	Voorstander	56	59
meer asielzoekers moeten opvangen	Tegenstander	52	35
	Voorstander	10	25
meer ruimte moeten maken voor woningen (n.s.)	Tegenstander	34	40
	Voorstander	38	32
moeten bezuinigen op kunst en cultuur	Tegenstander	44	55
	Voorstander	20	16
…het cameratoezicht moeten uitbreiden	Tegenstander	25	31
	Voorstander	45	34
…meer windmolens moeten bouwen	Tegenstander	46	33
	Voorstander	22	33
Politiek cynisme			
De politieke tegenstellingen zijn groter tussen de elite en gewone burgers dan tussen burgers onderling (n.s.)	(zeer) mee eens	31	26
Gemeenteraadsleden geven niets om de mening van mensen zoals ik	(zeer) mee eens	16	12
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de gemeentepolitiek.	(zeer) mee eens	19	13
Het gemeentebestuur in deze gemeente houdt meestal goed rekening met wat de mensen hier denken (n.s.)	(zeer) mee eens	35	41

*de neutrale categorie laten we buiten beschouwing, even als de ' weet niet' categorie.

n.s.=niet significant op p<0.05

Bron: LKO 2022

1.4 Stemmen en stemmotieven

1.4.1 Volatiliteit

Van alle kiezers die in 2018 in hun gemeente ook hebben kunnen stemmen, heeft 53 procent toen op dezelfde partij gestemd. De voornaamste reden voor kiezers om voor dezelfde partij te kiezen is dat zij het nog steeds eens zijn met de standpunten van die partij. Ook gewoontegedrag speelt een grote rol. Het wil ook zeggen dat bijna de helft bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 van partij is gewisseld.[6] De standpunten van een partij zijn niet alleen een reden om weer op die partij te stemmen, maar ook een belangrijke reden om van partij te wisselen. Ook onvrede met het lokale of landelijke beleid is voor kiezers een reden om op een andere partij te stemmen dan bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen.

Tabel 1.7: Stemkeuze bij gemeenteraadsverkiezingen 2018 en 2022 – Waarom (niet) wisselen? (in %)

Reden om te stemmen op dezelfde partij	*%*	*Reden om te stemmen op een andere partij*	*%*
Stem altijd op die partij	27	Deze partij deed niet mee	11
Omdat de standpunten van partij overeenkomen met mijn standpunten	66	Teleurgesteld met wat partij heeft gedaan in gemeenteraad	12
Andere reden*	8	Teleurgesteld met wat partij heeft gedaan in de nationale politiek	12
		Andere partij had betere standpunten	49
		Andere reden*	16

***** open vraag

Bron: LKO 2022

1.4.2 Keuzeset en stemmotieven

De stemkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen was voor ongeveer de helft van de kiezers (53 procent) niet erg ingewikkeld: zij overwogen geen andere partij dan de partij van hun keuze bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dat is nagenoeg gelijk aan het percentage dat in 2018 maar één partij in overweging nam bij de gemeenteraadsverkiezingen (Jansen en Boogers, 2018). Bijna een derde (32 procent) heeft getwijfeld tussen deze en een andere partij. De rest nam drie partijen in overweging (11 procent) of meer (4 procent). Mannen en mensen met een meer theoretische opleiding nemen meer partijen in overweging bij de gemeenteraadsverkiezingen dan vrouwen en mensen met een praktische opleiding.

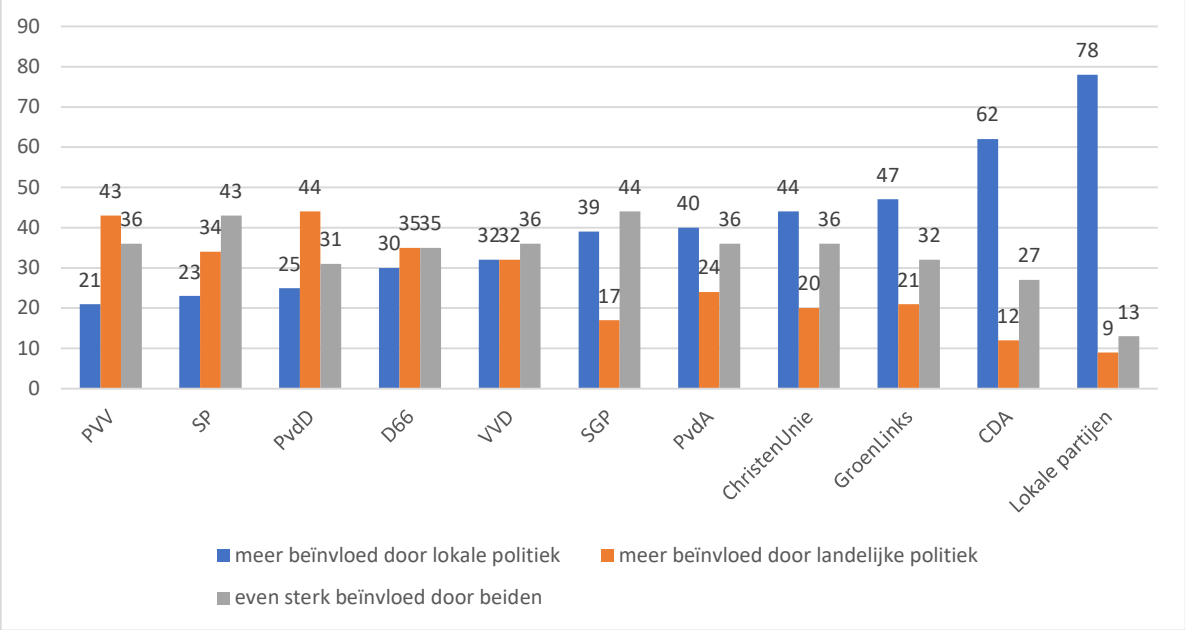
Gemeenteraadsverkiezingen worden vaak gezien als *second order elections* die in belangrijke mate in de schaduw staan van verkiezingen die voor kiezers belangrijker worden gevonden. Hierdoor zijn kiezers geneigd om hun stem bij de gemeenteraadsverkiezingen te laten afhangen van hun landelijke partijvoorkeur. De uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen bevestigen dat beeld: bijna overal winnen en verliezen dezelfde partijen ongeacht de verkiezingsbeloften en beleidsprestaties van deze partijen en hun vertegenwoordigers. Ook de stemmotieven van kiezers laten zien dat hun opvattingen over de landelijke politiek in enige mate in het lokaal kiesgedrag doorklinken. Een op de vijf kiezers (20 procent) heeft zich vooral laten leiden door de landelijke politiek, voor de rest (28 procent) waren lokale en landelijke politieke overwegingen even belangrijk. Dat wil zeggen dat bijna de helft (48 procent) van de kiezers bij de

[6] Het is overigens maar de vraag of kiezers heel precies weten op welke partij ze bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen hebben gestemd. Omdat er sinds 2018 ook provinciale, waterschaps-, Europese en landelijke verkiezingen zijn geweest, bestaat er immers een kans dat ze hun kiesgedrag bij de verschillende verkiezingen niet heel precies kunnen onderscheiden.

gemeenteraadsverkiezingen ook een oordeel heeft uitgesproken over de landelijke politiek. Het overige deel (52 procent) geeft aan dat ze zich bij hun partijkeuze voor de gemeenteraadsverkiezingen vooral hebben laten leiden door lokale politieke overwegingen. In de kleine en middelgrote gemeenten (kleiner dan 100.000 inwoners) hebben kiezers zich bij hun partijkeuze sterker laten leiden door lokale politieke overwegingen; in de grote steden (groter dan 100.000 inwoners) hebben kiezers zich relatief vaker laten leiden door landelijke overwegingen.

Naar gelang de partijkeuze, is er een groot verschil in mate waarin die beïnvloed is door de landelijke of lokale politiek. Kiezers van FvD en PVV hebben zich bij hun lokale stemkeuze het sterkst laten leiden door landelijke politieke overwegingen. Zoals mocht worden verwacht is de keuze voor lokale partijen vooral beïnvloed door de lokale politiek. Dat geldt in wat mindere mate ook voor de keuze voor het CDA.

Figuur 1.5: Stemmotieven per politieke partij (in %)



Bron: LKO 2022

1.4.3 Voorkeurstemmen

Bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft ruim de helft (54 procent) van de kiezers een voorkeurstem gegeven op een andere kandidaat dan de lijsttrekker. Dat is veel meer dan bij de landelijke verkiezingen, waar ongeveer een derde van de kiezers (32 procent) een voorkeurstem gaf (Nagtzaam, 2021). Vrouwen, jongeren en mensen met een meer theoretische (hbo en wo) opleiding gaven bij de gemeenteraadsverkiezingen vaker een voorkeurstem dan mannen, ouderen en mensen met een meer praktische (basisschool, vmbo) opleiding. Als kiezers op een andere kandidaat dan de lijsttrekker te stemmen, is dat vooral omdat deze kandidaat een vrouw is. Dat geldt vooral voor vrouwen. Ook in de grote steden (groter dan 150.000 inwoners) is dit een belangrijker motief voor een voorkeurstem. Een andere belangrijke reden om een voorkeurstem te geven is dat men de kandidaat persoonlijk kent. Vooral in de kleinste gemeenten (kleiner dan 20.000 inwoners) wordt dit relatief vaker genoemd als reden om niet op de lijsttrekker te stemmen.

Tabel 1.8: Redenen voor voorkeurstemmen bij gemeenteraadsverkiezingen (in %)

Reden voorkeurstem	%
De kandidaat is een vrouw	34
Ik ken de kandidaat persoonlijk	27
De kandidaat komt uit mijn wijk/buurt/dorp	12
De kandidaat steunt bepaalde belangen	8
Ik wilde niet op de lijsttrekker stemmen	7
De kandidaat is een lokale en/of landelijke bekendheid	3
De kandidaat heeft een bepaalde culturele of etnische achtergrond	2
Overige redenen	7

Bron: LKO 2022

1.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de achtergronden van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Daarbij zijn we eerst ingegaan op de vraag waarom opnieuw zoveel kiezers zijn thuisgebleven. Factoren die verklaren waarom mensen niet gaan stemmen, zijn vooral migratieachtergrond, het geïnformeerd zijn over gemeenteraadsverkiezingen, interesse in lokale politiek en vertrouwen in het lokale bestuur. Dat zijn nagenoeg dezelfde factoren die ook in 2018 het niet-stemmen verklaarden. Hoewel de opkomst deze keer wat lager was, is er dus niets bijzonders aan de hand. Vervolgens zijn we dieper ingegaan op de groep mensen die wél is gaan stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen. Waarom hebben deze kiezers de gemeenteraadsverkiezingen links laten liggen? Anders dan verwacht, blijken mensen die alleen bij de gemeenteraadsverkiezingen niet hebben gestemd wat positiever te denken over hun gemeente dan kiezers die ook niet stemden bij de Tweede Kamerverkiezingen. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen vooral te maken heeft met een algemene electorale apathie die zich niet specifiek op de gemeente richt.

Een andere vraag die in dit hoofdstuk is beantwoord, is de herkomst en de onderscheidende kenmerken van het electoraat van lokale partijen. Kiezers op lokale partijen blijken over het algemeen ouder, vaker mbo-opgeleid en vaker woonachtig in kleinere gemeenten. Vergeleken met kiezers op landelijke partijen zijn ze langer woonachtig in hun gemeente en voelen ze een sterkere verbondenheid met hun wijk of dorp. Kiezers op lokale partijen hebben verder minder vertrouwen in de gemeenteraad en vooral minder vertrouwen in de regering. Ook blijken kiezers van lokale partijen wat cynischer te zijn over de politiek. Vervolgens is ingegaan op de stemmotieven van kiezers. Hoewel het verkiezingsproces erop is gericht om kiezers zich te laten uitspreken over het gevoerde beleid of de verkiezingsbeloften van partijen en politici, blijkt de praktijk anders. Bijna de helft (48 procent) van de kiezers heeft zich bij de gemeenteraadsverkiezingen in enige mate laten leiden door landelijke politieke overwegingen. Dat geldt vooral voor kiezers van FvD en PVV. Zoals mocht worden verwacht is de keuze voor lokale partijen vooral beïnvloed door de lokale politiek. Dat geldt in wat mindere mate ook voor de keuze voor het CDA. Tot slot is nagegaan in welke mate en waarom kiezers een voorkeurstem hebben uitgebracht bij de gemeenteraadsverkiezingen. Ruim de helft (54 procent) van de kiezers blijkt een voorkeurstem te hebben gegeven op een andere kandidaat dan de lijsttrekker, vooral omdat deze kandidaat een vrouw is. Een andere belangrijke reden om een voorkeurstem te geven is dat men de kandidaat persoonlijk kent. Vooral in de kleinste gemeenten (kleiner dan 20.000 inwoners) wordt dit relatief vaak genoemd als reden om niet op de lijsttrekker te stemmen.

Literatuur

Boogers, M. en De Blok, L. (2022), 'Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022' in: Vollaard, H., De Blok, L., De Ridder, J., Jansen, G. (red.). *De lokale niet-stemmer: een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.* Amsterdam: SKON, pp. 29-40.

De Blok, L., De Ridder, J. en Boogers, M. (2022), 'Bijzondere omstandigheden in 2022?', in: Vollaard, H., De Blok, L., De Ridder, J. en Jansen, G. (red.), *De lokale niet-stemmer: een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.* Amsterdam: SKON, pp. 52-68.

Jansen, G. en Boogers, M. (2018), 'Opkomst en stemgedrag', in: Jansen, G. en Denters, B., *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018.* Amsterdam: SKON, pp. 7-17.

Nagtzaam, M., (2021), 'Partij of persoon? - over voorkeurstemmen en de mogelijkheid van een partijstem', in:. Sipma, T., Lubbers, M., Van der Meer, T., Spierings, N. en Jacobs, K. (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021.* Amsterdam: SKON, pp. 59-64.

Otjes, S. en Van Ostaaijen, J. (2021), 'Lokale partijen tussen eenheid en verscheidenheid', *Bestuurswetenschappen* 75 (4) pp. 6-9.

Vollaard, H., De Blok, L., De Ridder, J. en Jansen, G. (red.), *De lokale niet-stemmer: een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Amsterdam: SKON.

Intermezzo 1: Vertrouwen in het lokale verkiezingsproces

Hans Vollaard, Lisanne de Blok en Giedo Jansen

Wat dit intermezzo laat zien:

- Internationale evaluaties zijn over het algemeen positief over de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Van de kiesgerechtigde inwoners vindt 59 procent dat het verkiezingsproces goed is verlopen. Dat is lager dan de 73 procent die vertrouwen heeft in het nationale verkiezingsproces, vooral omdat inwoners geen mening hebben over het lokale verkiezingsproces.
- Net als in de (internationale) evaluaties zijn inwoners het meest kritisch over volmachten (50 procent acht dat betrouwbaar). Stemmen in het stemhokje vindt 75 procent betrouwbaar.
- Net als bij Tweede Kamerverkiezingen vinden met name niet-stemmers en kiezers van FvD, PVV en DENK dat de gemeenteraadsverkiezingen niet eerlijk zijn verlopen.

Net als bij Tweede Kamerverkiezingen hadden internationale waarnemers waardering voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen. Niettemin klonk er ook kritiek – en niet voor het eerst. Dat betrof allereerst het feit dat de burgemeester niet direct wordt verkozen door de inwoners; deed dat geen afbreuk aan een fundamenteel aspect van democratie (Raad van Europa, 2022)? Daarnaast waren er andermaal zorgen over het laten stemmen door iemand anders met een volmacht (Raad van Europa, 2022; Democracy Volunteers, 2022; OVSE/ODIHR, 2022). Als een kiezer wil dat wordt gestemd volgens haar of zijn wensen, dan moet die dat kenbaar maken. En dat doorbreekt het idee van geheime verkiezingen. Vervolgens is het de vraag of de volmachtstemmer wel stemt volgens de wensen van de volmachtverlener. Ook zouden kiezers onder druk kunnen worden gezet om een volmacht aan iemand anders te verlenen. Doen volmachten zo geen afbreuk aan het principe van vrije verkiezingen? In een drietal gemeenten kwam het bovendien tot aangifte voor het ronselen van volmachten.

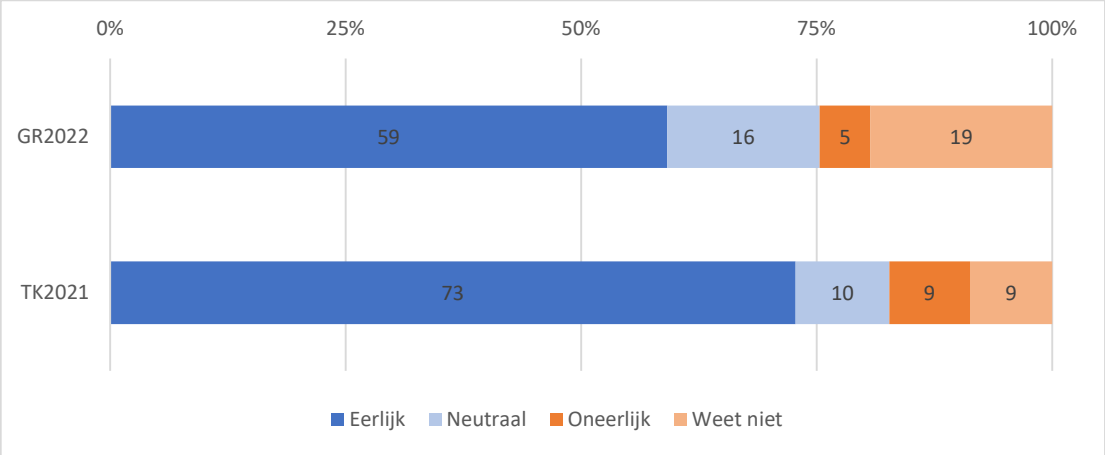
Ook in evaluaties van het verkiezingsproces van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) kwam het onderwerp van volmacht terug. Er staat in 2023 een aanscherping van het wetsartikel over ronselen op de rol, om er effectiever tegen te kunnen optreden. Dat is juist ook op lokaal niveau van belang, omdat het percentage volmachtstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (ongeveer 11 procent van de kiezers) hoger was dan bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 (9 procent van de kiezers). Met volmachten zijn we beland bij de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces. Dat kreeg ook op andere manier aandacht bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. In enkele tientallen gemeenten vond er een experiment plaats om die betrouwbaarheid te vergroten door het telproces anders in te richten: stembureaus deden op de verkiezingsavond eerst een voorlopige telling op lijstniveau werden eerst op lijstniveau de stemmen geteld, waarna de volgende dag in het centrale stembureau definitief werd geteld, ook op het niveau van kandidaten. Daarnaast kwam het in heel wat gemeenten tot de vraag of hertelling nodig was, met als voornaamste reden dat de verschillen in stemaantallen tussen partijen klein waren. In 21 gemeenten kwam het daadwerkelijk tot hertellingen, die in enkele gevallen leidden tot een andere zetelverdeling of een andere verkozen kandidaat. Het ministerie van BZK voorziet verdere stappen om de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces – ook wel electorale integriteit genoemd – te verbeteren.

De conclusie uit alle evaluaties was dat het verkiezingsproces over het algemeen netjes was verlopen. Maar hoe kijken kiezers tegen het verkiezingsproces aan? Hebben ze er ook vertrouwen in? Dat hoeft natuurlijk niet (alleen) af te hangen of het proces feitelijk betrouwbaar is, maar bijvoorbeeld ook hoeveel kiezers weten van verkiezingen, of ze überhaupt vertrouwen hebben in politiek en medemens, en of de

verkiezingsuitslag spoort met hun eigen verwachtingen (Van Ham en Fiselier, 2021). Over het vertrouwen in het verkiezingsproces bij Tweede Kamerverkiezingen is wel wat bekend. Daarin is het vertrouwen ronduit groot: 79 procent vindt dat de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 eerlijk waren verlopen (zie ook Van Ham, 2021). Daarmee bevindt Nederland zich dichtbij de Scandinavische landen, waar het vertrouwen in het verkiezingsproces het hoogst is. Niettemin is er wel sprake van een 'behoorlijke daling' in dat vertrouwen in de loop der jaren (Van Ham en Fiselier, 2021: 13). Het vertrouwen was vooral lager onder niet-stemmers, kiezers van DENK, PVV en FvD, mensen met minder politiek en sociaal vertrouwen en complotdenkers. En hoe hoger de leeftijd en opleiding, des te hoger het vertrouwen. Over het vertrouwen in lokale verkiezingen is minder bekend. Het Lokaal Kiezersonderzoek 2016 laat zien dat inwoners groot belang hechten aan vrije en eerlijke verkiezingen – ze vinden het zelfs het belangrijkste democratische principe in hun gemeente (Van der Meer, 2016). Ze vonden bovendien dat dat principe toentertijd goed werd toegepast (8,0 op een schaal van 0 tot 10).

Mede door de gegroeide aandacht voor electorale integriteit, zijn ook in het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 meer specifieke vragen gesteld over het lokale verkiezingsproces, naar analogie van het Nationaal Kiezersonderzoek 2021. Wat blijkt daaruit? Allereerst dat veel minder mensen gemeenteraadsverkiezingen eerlijk achten dan Tweede Kamerverkiezingen: 59 procent tegen 79 procent (zie figuur I.1). Daar staat tegenover dat ook minder mensen gemeenteraadsverkiezingen *on*eerlijk vinden dan Tweede Kamerverkiezingen: 5 tegen 9 procent. Er zijn op lokaal niveau meer mensen die aangeven het niet te weten of de neutrale positie (niet eerlijk, niet oneerlijk) innemen. Dat zijn mensen die dus nog geen standpunt hebben bepaald over de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces, en daarover dus nog te beïnvloeden zijn (Van Ham en Fiselier, 2021). Dat brengt al met al tot de conclusie dat inwoners minder overtuigd zijn van de eerlijkheid van gemeenteraadsverkiezingen dan van Tweede Kamerverkiezingen.

Figuur I.1: In hoeverre vindt u dat de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen eerlijk of oneerlijk zijn verlopen? (N_{GR} = 2700, N_{TK}=2682)

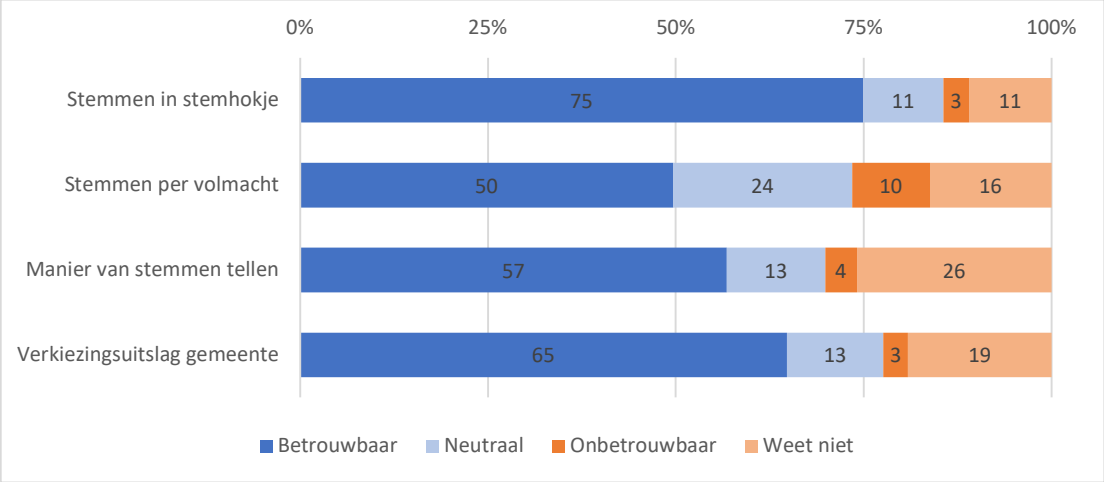


Bron: LKO 2022

In het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 is respondenten ook gevraagd naar de betrouwbaarheid van diverse stemmethoden. Daar springt de volmacht uit in negatieve zin. Geen andere methode is zo weinig betrouwbaar in de ogen van inwoners. Dat was ook in het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 het geval: 57 procent vond dat bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 betrouwbaar, 10 procent niet betrouwbaar (Van Ham, 2021). Bij de nationale verkiezingen gold stemmen in het stemhokje als meest betrouwbaar (84 procent betrouwbaar; 2 procent niet betrouwbaar) en dat is ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 het geval – zie figuur I.2. In aanvulling op het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 bevatte het Lokaal

Kiezersonderzoek 2022 ook vragen over twee andere onderdelen van verkiezingen: de manier van stemmen tellen en de het vaststellen van de uitslag van de verkiezingen. Weinig inwoners vinden die onderdelen onbetrouwbaar, maar er zijn heel wat inwoners die daarover een neutrale positie innemen of 'ik weet het niet' antwoorden. Daardoor is het aandeel mensen dat deze onderdelen betrouwbaar vindt, een stuk lager dan bij stemmen in het stemhokje.

Figuur I.2: In hoeverre vindt u de volgende onderdelen van de gemeenteraadsverkiezingen betrouwbaar? (N = 2691)



Bron: LKO 2022

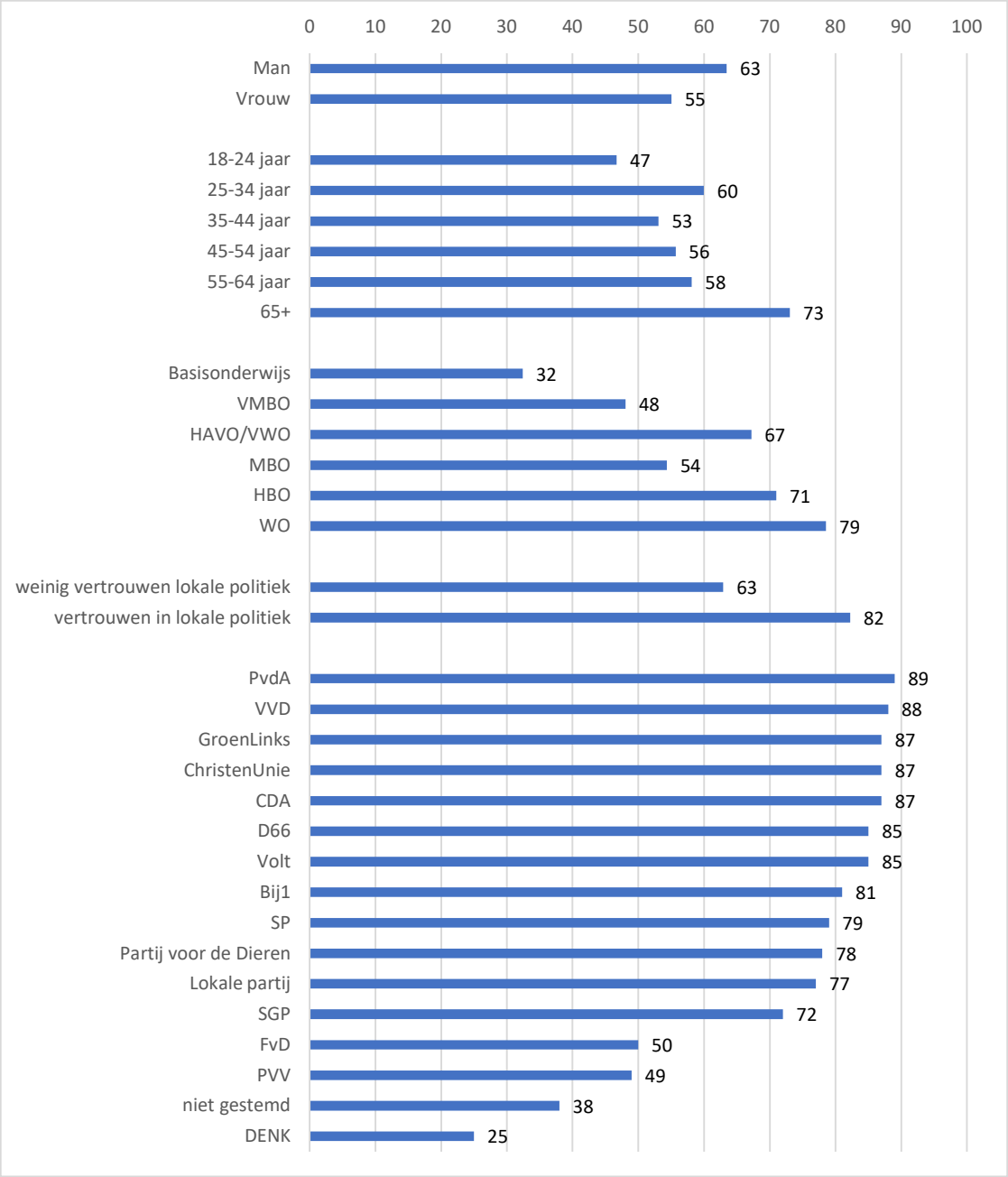
Tot slot kijken we of het aandeel mensen dat het verloop van de gemeenteraadsverkiezingen eerlijk vond verschilt naar achtergrondkenmerken. In figuur I.3 zien we dat mannen de verkiezingen over het algemeen iets eerlijker vonden dan vrouwen, ouderen vaker dan jongeren, en mensen met een HBO- of WO-opleiding vaker dan mensen met basisonderwijs of een VMBO-opleiding. Ook mensen die (tamelijk) veel vertrouwen hebben in de lokale politiek vonden de verkiezingen vaker eerlijk dan mensen met minder of geen lokaal politiek vertrouwen. Tot slot laat de figuur zien dat met name kiezers van DENK, FvD en de PVV en niet-stemmers de gemeenteraadsverkiezingen het minst vaak eerlijk vonden verlopen. De hier genoemde verschillen zijn statistisch significant. De verschillen naar achtergrondkenmerken (geslacht; leeftijd; opleiding; vertrouwen) zijn er ook wat betreft opvattingen over betrouwbaarheid van diverse stemmethoden en onderdelen van het verkiezingsproces.

De achtergrondkenmerken die relevant waren bij het vertrouwen in het nationale verkiezingsproces doen zich dus ook voor bij het vertrouwen in het lokale verkiezingsproces, of dat nu gaat om type opleiding, leeftijd, politiek vertrouwen, wel of niet stemmen, of partijkeuze. Logischerwijs zijn in het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 niet de kiezers van lokale partijen opgenomen. Uit dit Lokaal Kiezersonderzoek blijkt dat 77 procent van de kiezers van lokale partijen vindt dat het lokale verkiezingsproces eerlijk is verlopen. Dat is iets lager dan kiezers van PvdA, VVD, GroenLinks, ChristenUnie, CDA, D66 en Volt (allemaal 85 procent of hoger). Het is echter fors hoger dan niet-stemmers (38 procent die het verkiezingsproces eerlijk vindt) en kiezers van FvD (50 procent), PVV (49 procent) en DENK (25 procent).

Slotsom is dat een meerderheid van de inwoners vond dat het lokale verkiezingsproces in 2023 eerlijk is verlopen. Dat is echter een bescheidener meerderheid dan op nationaal niveau, vooral omdat veel inwoners geen duidelijke mening over het lokale niveau hebben. Juist die laatste groep zou bevattelijker kunnen zijn voor (des)informatie over de eerlijkheid van de gemeenteraadsverkiezingen (vgl. Van Ham en Fiselier, 2021). Goede informatievoorziening is voor die groep van belang om het vertrouwen in de

eerlijkheid onder hen te versterken. Daarnaast is zowel op lokaal als nationaal niveau onder niet-stemmers en kiezers van FvD, PVV en DENK het vertrouwen in het verkiezingsproces tamelijk laag. In het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 bleken daarbij verschillende motieven te spelen, zoals verbazing over het feit dat een bepaalde partij wint, terwijl men vrijwel niemand kent in de eigen omgeving die daarop stemt, net als berichtgeving op onder meer sociale media die zou wijzen op een oneerlijkheid van het verkiezingsproces. Vervolgonderzoek zou kunnen uitwijzen of dergelijke motieven ook meespelen op lokaal niveau.

Figuur I.3: In hoeverre vindt u dat de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen eerlijk of oneerlijk zijn verlopen?, percentage "eerlijk" naar achtergrondkenmerken (N_{GR} = 2700)



Bron: LKO 2022

Literatuur

Democracy Volunteers (2022), *Netherlands municipal elections 2022: Final report.* https://open.overheid.nl/repository/ronl-fae86c1a980fe883141868d70224202bf6226c8f/1/pdf/10-bijlage-bij-brief-democracy-volunteers-final-report-gr22.pdf (laatst geraadpleegd op 27 januari 2023)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022.* https://open.overheid.nl/repository/ronl-2fcc4bb1a0295ec2e627a0649bd3518312c9a84f/1/pdf/3-bijlage-bij-brief-evaluatie-ministerie-van-bzk.pdf (laatst geraadpleegd op 27 januari 2023)

OVSE/ Office for democratic institutions and human rights (2022), *Municipal council elections 2022: ODIHR needs assessment mission report 31 January – 3 February 2022.* https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/512830_0.pdf (laatst geraadpleegd op 27 januari 2023)

Raad van Europa/ Congres van Lokale en Regionale Overheden (2022), *Municipal elections in the Netherland.* https://open.overheid.nl/repository/ronl-c32341ab11394dd5e0ee89d6635fe0d406c575c3/1/pdf/9-bijlage-bij-bief-rapportage-raad-van-europa-congres-voor-lokale-en-regionale-overheden.pdf (laatst geraadpleegd op 27 januari 2023)

Van Ham, C. (2021), 'Vertrouwen in eerlijke verkiezingen', in: Sipma, T., Lubbers, M., Van der Meer, T., Spierings, N. en Jacobs, K. (red.), *Versplinterende vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*. Nijmegen/Utrecht/Amsterdam/Tilburg: SKON, pp. 37-47.

Van Ham, C. en Fiselier, T. (2021), *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen: Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Van der Meer, T. (2016), 'Legitimiteit en politieke steun', in: Van der Meer, T. en Van der Kolk, H. (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Amsterdam/ Enschede: SKON, pp. 12-23.

2. Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid)

Josje den Ridder en Paul Dekker

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Meer mensen voelen zich verbonden en betrokken bij het nationale dan bij het lokale niveau. Dat neemt niet weg dat ongeveer twee derde van de mensen zich verbonden voelt met zijn gemeente, 80 procent zich op de hoogte houdt van lokale nieuwtjes en de meeste mensen neutraal of positief oordelen over lokale sociale samenhang.
- Ongeveer een kwart van de mensen zegt deel te hebben genomen aan één van tien voorgelegde lokale politieke activiteiten. Drie kwart deed dat niet. Contact opnemen met een ambtenaar (gedaan door 9 procent), lokale politicus (7 procent), andere inwoners en organisaties (7 procent) of het tekenen van een petitie (8 procent) worden het meest genoemd. Mensen die de gemeenteraad relevant achten, enige interesse hebben in de lokale politiek en mensen met politiek zelfvertrouwen zijn vaker dan gemiddeld lokaal actief.
- Er de nodige steun is voor meer lokale politieke (mede)zeggenschap: 49 procent steunt het idee van een burgerforum, 44 procent van de gekozen burgemeester en 41 procent een lokaal referendum. Maar er zijn ook reserves, onder meer vanwege twijfels over de competenties van medeburgers. 52 procent vindt dat de gemeenteraad uiteindelijk moet beslissen.
- 51 procent van de respondenten is bereid tot het samen met anderen bijdragen aan de buurt, 27 procent tot deliberatieve participatie (in een burgerforum of burgerbegroting) en 44 procent bereid te stemmen in een referendum. De bereidheid om mee te doen is groter onder de mensen die al meedoen en onder mensen met politiek zelfvertrouwen.

2.1 Inleiding

De gemeenteraadsverkiezingen worden al sinds de afschaffing van de opkomstplicht gekenmerkt door een dalende opkomst. Sinds de jaren negentig is dit bovendien een relatief lage opkomst, zeker in vergelijking met Tweede Kamerverkiezingen. Dat de lage opkomst een bron van zorg is, komt doordat opkomst wordt gezien als een indicator voor de staat van de lokale democratie en de lokale betrokkenheid (vgl. Vollaard 2022). Een lage opkomst staat in dat perspectief symbool voor een gebrek aan politieke gemeenschapszin en lokale democratische cultuur. Het stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen is echter niet de enige uitingsvorm van lokale politieke betrokkenheid. Er zijn ook andere manieren waarop die tot uiting kan komen: bijvoorbeeld in houdingen van lokale verbondenheid, het volgen van lokaal nieuws of deelname aan lokale politieke activiteiten naast algemene verkiezingen voor de gemeenteraad.

In dit hoofdstuk kijken we naar die andere vormen van lokale politieke betrokkenheid. We gaan na hoe het staat met de lokale (politieke) betrokkenheid en lokale politieke participatie. Nieuw in deze editie is dat we wat langer stilstaan bij de participatievoorkeuren en de participatiebereidheid: zijn er vormen van lokale politieke participatie waartoe mensen te verleiden zouden zijn? Zo ja, welke vormen zijn dat en zijn hiermee mogelijk mensen te bereiken die eerder niet werden bereikt?

2.2 Verbondenheid met de lokale gemeenschap

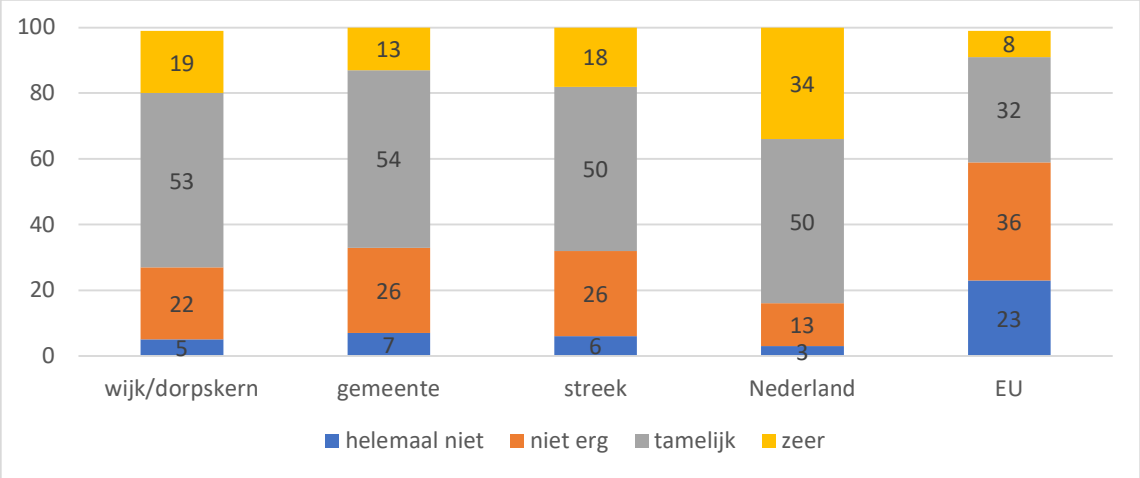
Een eerste vorm van betrokkenheid waar we naar kijken is verbondenheid: de mate van verbondenheid van inwoners met de gemeenschap wordt beschouwd als een abstracte indicator voor politieke legitimiteit

(Dalton 2004). De mate waarin mensen zich verbonden voelen met het land of de gemeente waartoe zij behoren, zou bijdragen aan de vrijwillige aanvaarding van gezag.

2.2.1 Meer verbonden met Nederland dan met wijk of gemeente

Net als in eerdere metingen in 2016 en 2018 blijken de meeste mensen zich verbonden te voelen met Nederland (84 procent voelt zich tamelijk of zeer verbonden) en de minste mensen met de Europese Unie (40 procent tamelijk/zeer verbonden, zie figuur 2.1). De wijk, gemeente en streek zitten daar tussenin: ongeveer 70 procent van de Nederlanders voelt zich hiermee verbonden. Er zijn geen grote verschillen tussen groepen in deze ervaren verbondenheid met de gemeente, ook niet als we kijken naar de mate van stedelijkheid, de gemeentegrootte of de provincie waarin iemand woont.[7] Wel is er samenhang tussen ervaren verbondenheid met de gemeente en vertrouwen in de gemeenteraad: mensen die zich lokaal verbonden voelen, hebben vaker vertrouwen in de gemeenteraad dan mensen die zich (helemaal) niet verbonden voelen.

Figuur 2.1: Verbondenheid met geografische eenheden,[a] bevolking van 18+, 2022 (in %)



a. ' In welke mate voelt u zich verbonden met:…'
Bron: LKO 2022

2.1.2 Positief of neutraal tegenover lokale sociale samenhang, 80 procent volgt lokaal nieuws

Als we vragen naar verbondenheid met een geografische entiteit, is niet op voorhand duidelijk *waarmee* men zich precies wel of niet verbonden voelt. Het zou kunnen gaan om het landschap, de historische band die iemand met een plek heeft of om verbondenheid met de mensen die er wonen. Naar die verbondenheid met anderen binnen de gemeente is in het LKO 2022 ook gevraagd (zie tabel 2.1). Hoewel bijna de helft aangeeft weinig contact te hebben met mensen in andere wijken in de gemeente, zijn de meeste mensen neutraal of positief over de omgangsvormen, gezelligheid en lokale bevolkingssamenstelling. De laatste vier stellingen in tabel 2.1 vormen een samenvattende maat voor ervaren lokale sociale samenhang.[8] In de mate van ervaren lokale samenhang doen zich kleine verschillen voor naar opleidingsniveau (hbo/wo opgeleiden scoren ervaren vaker dan gemiddeld lokale samenhang). Er zijn wat grotere verschillen naar de mate van

[7] Er zijn wel kleine verschillen, maar die zijn niet significant.
[8] Cronbach's alpha = 0,75

stedelijkheid: mensen in niet-stedelijke gebieden beoordelen de sociale samenhang vaker positief, mensen in zeer stedelijke gebieden zijn hierover veel minder vaak positief.

Tabel 2.1: Lokale sociale samenhang, bevolking van 18+, 2022 (in %)

	oneens	neutraal	eens	weet niet
Ik heb veel contact met mensen uit andere wijken of dorpen in mijn gemeente	49	26	18	7
In mijn gemeente gaat men op een prettige manier met elkaar om	7	33	46	14
Ik woon in een gezellige gemeente met veel saamhorigheid	14	38	37	10
In mijn gemeente kennen mensen elkaar nauwelijks	31	31	27	11
Ik ben tevreden met de bevolkingssamenstelling in mijn gemeente	11	30	47	11

Bron: LKO 2022

Het volgen van nieuws over de gemeente is een uiting van betrokkenheid bij de lokale gemeenschap. Uit een vraag naar hoe mensen op de hoogte blijven van wat er speelt in de gemeente, blijkt dat 20 procent helemaal niet volgt wat er speelt; 80 procent volgt dat dus wel.[9] Dit gebeurt vooral via gratis lokale of regionale huis-aan-huis-bladen, via internet, of via gesprekken met vrienden en familie. Hoewel we niet weten hoe intensief mensen het lokale nieuws volgen en in welke nieuws ze dan precies geïnteresseerd zijn, houden verreweg de meest mensen zich dus op de hoogte van wat er in hun directe omgeving speelt.

2.3 Sterker verbonden met de nationale dan met de lokale politiek

De verbondenheid met de gemeente is lager dan de verbondenheid met Nederland, zo zagen we hierboven, en datzelfde zien we als we kijken naar *politieke* verbondenheid of betrokkenheid. De interesse in de lokale politiek ligt iets lager dan interesse in de landelijke politiek: 50 procent van de ondervraagden zegt (tamelijk of zeer) geïnteresseerd te zijn in de lokale politiek, 59 procent zegt geïnteresseerd te zijn in de nationale politiek (zie tabel 2.2). Het aandeel dat zeer geïnteresseerd is in de lokale of nationale politiek is klein. De interesse in de lokale politiek is in 2022 vergelijkbaar met 2016 en 2018.

Tabel 2.2 Interesse in de lokale en nationale politiek,[a] bevolking van 18+, 2016, 2018 en 2022 (in %)

	nationale politiek			lokale politiek		
	2016	2018	2022	2016	2018	2022
niet geïnteresseerd	41	41	41	50	51	50
tamelijk geïnteresseerd	49	48	47	46	44	45
zeer geïnteresseerd	9	11	12	5	4	5

a 'In hoeverre bent u geïnteresseerd in de nationale/lokale politiek?'

Bron: LKO 2016, 2018, 2022.

[9] Respondenten moesten aangeven *hoe* ze op de hoogte blijven (met als laatste optie: niet), er werd niet gevraagd hoe intensief men zich op de hoogte houdt van het lokaal nieuws en van welk type nieuws precies.

2.3.1 Helft ziet enige invloed van de gemeente op het dagelijks leven

De mate waarin mensen de gemeente van belang achten voor hun leven, hangt samen met de keuze om wel of niet te gaan stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen. Mensen die vinden dat de gemeente belangrijk is, gaan vaker naar de stembus dan mensen die dat niet vinden (Boogers en De Blok 2022). Die samenhang zou er ook kunnen zijn voor andere vormen van politieke betrokkenheid en participatie. Als mensen vinden dat de gemeente veel invloed heeft op hun leven, dan is het eerder zinvol om je op de hoogte te houden van lokaal politiek nieuws en te proberen invloed uit te oefenen, dan als je denkt dat de gemeente er niet of nauwelijks toe doet. We bespreken die samenhang verderop, maar kijken eerst naar de mate waarin mensen de gemeente van belang achten.

Als mensen moeten kiezen welke overheid de grootste invloed op hun leven heeft, kruisen verreweg de meeste mensen (51 procent) de nationale overheid aan. Daarna komen de gemeente (23 procent), Europese Unie (6 procent) en provincie (3 procent). Tot slot geeft 16 procent aan het niet te weten. Als we de gegevens uit 2022 en 2018 (zonder 'weet niet'-optie) vergelijken (zie tabel 2.3) zien we dat de uitkomsten elkaar niet veel ontlopen. Vragen we mensen hoeveel invloed beslissingen van het gemeentebestuur op hun dagelijks leven hebben, dan zegt 10 procent te vinden dat die (zeer) veel invloed hebben, 47 procent ziet enige invloed, 28 procent weinig of geen invloed en 16 procent weet het niet. Als we (wederom zonder 'weet niet'-optie) vergelijken met 2018 zijn de verschuivingen beperkt: iets meer mensen zeggen enige invloed te zien, het aandeel dat veel invloed ziet daalde.

De nationale overheid blijft dus in de ogen van verreweg de meeste mensen de bestuurslaag met de meeste invloed op het dagelijks leven. Vanwege de decentralisaties in 2015 zou de verwachting kunnen zijn dat mensen geleidelijk meer belang gaan toekennen aan de gemeente, maar die ontwikkeling is er niet. Misschien is dat bij nader inzien ook niet vreemd. Na hevig ingrijpen van de nationale overheid tijdens de coronapandemie is het niet verwonderlijk dat deze bestuurslaag met stip bovenaan blijft staan, en ook bij gedecentraliseerde beleidsterreinen blijft de nationale overheid een grote vinger in de pap houden.

Tabel 2.3: Gepercipieerde belang van de gemeenteraad (en andere bestuurslagen), bevolking van 18+, 2018 en 2022 (in %)

	2018	2022
Overheidslaag met de grootste invloed op het eigen leven[a]		
• Nationale overheid	60	61
• Gemeente	33	28
• Europese Unie	4	8
• Provinciale Staten	3	4
Ervaren invloed van het gemeentebestuur op het eigen leven[b]		
• (zeer) veel invloed	16	12
• enige invloed	48	55
• weinig of geen invloed	36	33

a. Overheidstaken zijn verdeeld over de Europese Unie, de nationale overheid, de provincie en de gemeente. Welke overheid heeft de grootste invloed op uw dagelijkse leven? De optie ' ik weet het niet' is weggelaten om de gegevens uit 2022 met die uit 2018 te kunnen vergelijken.
b. Hoeveel invloed hebben beslissingen van uw gemeentebestuur op uw dagelijkse leven? De optie ' ik weet het niet' is weggelaten om de gegevens uit 2022 met die uit 2018 te kunnen vergelijken.

Bron: LKO 2018 en 2022

2.4 Lokale politieke participatie

In hoeverre nemen mensen deel aan de lokale politiek buiten de verkiezingen om? Dat bekijken we in deze paragraaf. We bespreken enkele meer conventionele vormen van lokale politieke participatie, zoals de deelname aan campagneactiviteiten, het bezoeken van inspraakavonden of het tekenen van petities.

2.4.1 Meerderheid zegt iets te hebben meegekregen van de lokale campagne

Er is bijna niemand die zich actief bezig houdt met de gemeenteraadscampagne, bijvoorbeeld door een bijeenkomst bij te wonen of te helpen bij het campagnevoeren (zie tabel 2.5). Wel zegt 63 procent van de respondenten iets van de verkiezingen te hebben meegekregen. Een meerderheid van de respondenten zegt tijdens de verkiezingscampagne op een of andere manier op zoek te zijn geweest naar informatie of die te hebben gedeeld, bijvoorbeeld door het campagnenieuws te volgen (krant, radio, sociale media, websites op internet), het invullen van een stemwijzer[10] of het praten met bekenden over de verkiezingen. 37 procent van de respondenten zegt geen van deze dingen gedaan te hebben.

Of mensen de verkiezingen al dan niet volgen, hangt samen met opleidingsniveau, lokale betrokkenheid en politieke houdingen. Mensen die zich verbonden voelen met hun gemeente, de gemeente van belang achten voor hun dagelijks leven en vertrouwen hebben in de gemeenteraad volgen de campagne vaker. Er is geen samenhang met stedelijkheid. Het volgen van de campagne is op te vatten als een eerste stap naar gaan stemmen bij verkiezingen. Dat blijkt ook zo te zijn: mensen die de campagne op een of andere manier volgen, gaan veel vaker stemmen dan mensen die dat niet doen (zie ook Boogers en De Blok 2022).

Tabel 2.4: Activiteiten tijdens de verkiezingscampagne,[a] bevolking van 18+, 2022 (in %)

In een krant berichten gelezen over de gemeenteraadsverkiezingen	32
Met familie, vrienden of bekenden gesproken over de gemeenteraadsverkiezingen	27
Een lokale stemwijzer ingevuld	25
Op radio of televisie naar nieuws geluisterd/gekeken over de gemeenteraadsverkiezingen	20
Op sociale media over de gemeenteraadsverkiezingen gelezen	14
De website van één of meer deelnemende partijen bezocht	12
De website van de gemeente bezocht	8
Via sociale media met anderen gediscussieerd over gemeenteraadsverkiezingen	2
Een kandidaat of partij gesteund (financieel, ophangen poster, meedoen aan campagne)	1
Een campagnebijeenkomst of verkiezingsdebat (digitaal) bijgewoond	1
Geen van bovenstaande	37

a. Deze vraag gaat over de verkiezingscampagne. Hebt u tijdens de verkiezingscampagne (in de afgelopen weken) één van de volgende dingen gedaan?

Bron: LKO 2022

2.4.2 Kwart van de inwoners is lokaal politiek actief

Ook in jaren tussen de gemeenteraadsverkiezingen in zijn er diverse manieren waarop mensen lokaal politiek actief kunnen zijn. Ongeveer een kwart van de mensen geeft aan lokaal politiek actief te zijn

[10] Bij lokale verkiezingen lijken stemwijzers minder vaak gebruikt te worden dan bij landelijke verkiezingen: in 2017 en 2021 zei ongeveer de helft van de kiesgerechtigden een stemwijzer te hebben gebruikt (Van Holsteyn en Irwin 2021: 52). Dat is dus twee keer zoveel als lokaal.

geweest door deel te nemen aan een van de activiteiten uit tabel 2.5, terwijl 76 procent aan geen van deze activiteiten deelnam. Van de 24 procent die wat deed, hield de helft het bij één van deze activiteiten, de andere helft nam deel aan twee of meer.

Vormen van lokale participatie die het meest voorkomen zijn het leggen van contact met een ambtenaar, met een lokale politicus of met medebewoners, het tekenen van een petitie of het bijwonen van een inspraakavonden. Maar al met al wordt dat weinig gedaan: door zes tot negen procent van de mensen. Vanwege veranderingen in de vraagstelling kunnen we deze cijfers niet voor alle activiteiten vergelijken met 2018. Op de punten waar dat wel kan, ligt het aandeel van mensen dat zegt te hebben meegedaan weliswaar een paar procentpunten hoger, maar die verschillen zijn niet significant.

Het aandeel dat deelneemt aan de politieke activiteiten in tabel 2.5 staat in schril contrast met de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Die mag dan dalen, maar nog steeds komt de helft van de inwoners naar de stembus. Lokaal politiek actief zijn en het stemmen bij verkiezingen zijn overigens niet helemaal complementair: de 24 procent die lokaal actief is, valt uiteen in een groep van 15 procent die ook ging stemmen en een groep van 7 procent die dat niet deed.[11]

Tabel 2.5: Digitale of fysieke lokale politieke participatie, bevolking van 18+, 2022 (in %)

	2022
Contact gelegd met een ambtenaar	9
Een initiatief of petitie getekend over een lokale kwestie	8
Contact gelegd met een gemeenteraadslid, wethouder of burgemeester	7
Contact gelegd met andere inwoners en organisaties	7
Inspraakavond(en) van uw gemeente bezocht	6
Lidmaatschap van een politieke partij	3
Gemeenteraadsvergadering(en) bezocht	2
Contact opgenomen met een politieke partij in uw gemeente	2
Actief in een lokale actiegroep	1
Contact opgenomen met krant, radio of tv	1
Geen van bovenstaande	76

a. 'Nu stellen we u vragen over uw lokale politieke activiteiten. Van welke van de volgende manieren hebt u in de afgelopen 5 jaar gebruik gemaakt? Dit kan fysiek of digitaal zijn.'

Bron: LKO 2022

2.4.3 De meningen verschillen over de vraag of lokale participatie nut heeft

Er zijn verschillende mogelijke verklaringen waarom sommige mensen lokaal politiek actief zijn en anderen niet. Het kan te maken hebben met 1. iemands persoonlijke *interesse en vaardigheden* (dat brengen we meestal in kaart door te kijken naar opleidingsniveau, politieke interesse of vertrouwen in het eigen politieke kunnen); 2. de *beschikbaarheid van tijd* (mensen in een drukke levensfase of met veel bezigheden hebben er mogelijk geen tijd voor); of 3. *context en gelegenheid*: er moet maar net een inspraakavond of petitie zijn in de gemeente waar je woont op een thema dat voor jou relevant is, of een aanleiding om je bij een ambtenaar te melden. Als die gelegenheid zich dan voordoet, kan ook meespelen in hoeverre iemand

[11] En 1 procent die het antwoord op de vraag naar het stemgedrag schuldig bleef. Bij die 7 procent is er geen activiteit die er vooral uitspringt, d.w.z. dat er niets is wat deze groep veel vaker doet dan stemmers.

denkt dat het nuttig is om in actie te komen. Denkt iemand dat de lokale overheid open staat voor zijn of haar bijdrage, dat een actie een verandering teweeg kan brengen?[12]

Tabel 2.6: Gepercipieerd nut van lokale participatie,[a] bevolking van 18+, 2022 (in %)

	geen zin	weinig	redelijk veel	heel veel	weet niet
mee doen met lokale inspraakavond	8	26	37	5	25
petitie te tekenen over een lokale kwestie (op papier of via internet)	7	26	37	5	24
contact leggen met gemeenteraadslid, wethouder of burgemeester	9	26	34	4	27
lokale actiegroep te beginnen	10	27	27	4	32
contact leggen met ambtenaar	11	38	23	2	26

a. 'Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op lokale politici of de gemeente. Hoeveel zin heeft het daarvoor volgens u om...'

Bron: LKO 2022

Naar die gepercipieerde responsiviteit vragen we meestal in algemene zin, maar in het LKO van 2022 is voor enkele concrete lokale activiteiten gevraagd in hoeverre mensen denken dat het zin heeft om ze te ontplooien (zie tabel 2.6). Daarbij valt in ieder geval op dat steeds ongeveer een kwart aangeeft niet te weten hoeveel zin het heeft. Dat kan komen omdat men er geen ervaring mee heeft, het niet in kan schatten of omdat een neutrale antwoordoptie ontbrak en mensen eigenlijk hadden willen aangeven dat het 'er vanaf hangt'. Van de mensen die wel een inschatting maken, is de groep die denkt dat deze lokale activiteiten heel veel zin hebben beperkt. Aan een inspraakavond of petitie tekenen wordt door 42 procent (redelijk) veel zin toegekend, aan het contact leggen met een gemeenteraadslid door 38 procent. Voor het beginnen van een actiegroep (31 procent) of het contact leggen met een ambtenaar (31 procent) liggen die cijfers iets lager en is de groep die denkt dat het weinig of geen zin heeft groter.

2.4.4 Wie de gemeente relevant vindt, en interesse en zelfvertrouwen heeft, doet vaker mee

Als we kijken wie er meer of minder geneigd zijn lokaal deel te nemen, zien we verschillen tussen groepen die we eerder ook zagen in het onderzoek naar lokale niet-stemmers (Boogers en De Blok 2022: 33). Als we kijken naar relevante achtergrondkenmerken, zien we het bekende verschijnsel dat hbo/wo-opgeleiden, ouderen en mannen vaker meedoen. Stedelijkheid speelt geen rol.

Lokale betrokkenheid en lokale participatie hangen samen: mensen die zich verbonden voelen met de gemeente en lokale samenhang ervaren, doen vaker mee. Ook is er samenhang met lokale politieke betrokkenheid: mensen die niet geïnteresseerd zijn in de lokale politiek doen veel minder vaak mee dan mensen die tamelijk of zeer geïnteresseerd zijn; mensen die enige invloed van de gemeente ervaren, doen vaker mee dan mensen die weinig of geen invloed zien. Ook mensen die vertrouwen hebben in de gemeenteraad doen vaker mee. Mensen die het nut van participeren zien, doen iets vaker mee dan mensen die dat niet zien, maar het verschil is niet groot. Vertrouwen in het eigen politieke kunnen hangt sterk samen met lokale participatie: mensen met politiek zelfvertrouwen doen veel vaker mee. Als we alle deze variabelen in één model stoppen, dan zien we dat naast opleiding en leeftijd, de ervaren relevantie van de

[12] Hoewel het doel van actief zijn niet alleen hoeft te zijn om iets te bereiken (voor iemand zelf of het collectief), maar ook kan liggen in plichtsgevoel, het tot uitdrukking brengen van een mening of het samen met anderen iets doen (zie o.a. Seyd en Whiteley 1995).

gemeenteraad, lokale politieke interesse en politiek zelfvertrouwen het sterkste samenhangen met lokaal politiek actief zijn.

Tabel 2.7: Achtergronden van lokale politieke participatie, bevolking van 18+, 2022 (in %)[a]

	Lokaal politiek actief
Allen	24
Man	**26**
Vrouw	**21**
<50 jaar	**21**
>50 jaar	**27**
Basisschool, lbo, middelbare school, mbo	**19**
Hbo/wo	**33**
Woont sterk stedelijk	23
Woont niet sterk stedelijk	24
Voelt zich verbonden met de gemeente	**28**
Voelt zich weinig of niet verbonden met de gemeente	**19**
Ervaart lokale samenhang	**28**
Ervaart weinig of geen lokale samenhang	**21**
Tamelijk of zeer geïnteresseerd in de lokale politiek	**38**
Niet geïnteresseerd in de lokale politiek	**9**
Ervaart invloed van gemeentebestuur op het dagelijks leven	**32**
Ervaart weinig of geen invloed	**15**
Heeft vertrouwen in het eigen politieke kunnen	**46**
Heeft weinig of geen vertrouwen in het eigen politieke kunnen	**18**
Heeft vertrouwen in de gemeenteraad	**31**
Heeft geen vertrouwen in de gemeenteraad	**22**
Ziet (redelijk) veel nut van lokale participatie	**35**
Ziet weinig of geen nut, of weet het niet	**26**

a. Dikgedrukte cijfers geven aan dat het verschil tussen de groepen significant is bij p<0,05.

Bron: LKO 2022

2.5 Meer burgerparticipatie?

Nadat we hierboven keken naar de mate waarin mensen betrokken zijn of zeggen mee te doen, kijken we in deze paragraaf naar participatiewensen en participatiebereidheid. De deelname van burgers aan de lokale democratie staat al sinds de jaren zeventig in de belangstelling, onder andere van lokale politici en beleidsmakers (Michels 2018). Burgerparticipatie is een breed begrip met varianten waarbij burgers adviseren of (mee)beslissen ('beleidsbeïnvloedende' participatie) en varianten waarbij burgers uitvoerders zijn ('zelfredzame' participatie) (Van Houwelingen et. al. 2014). Burgerparticipatie komt vaak tot stand op initiatief van de overheid, maar soms ook op initiatief van burgers zelf.

2.5.1 Grootste groep steunt meer lokale zeggenschap, maar meerderheid wil dat de politiek beslist

In hoeverre is er onder burgers behoefte aan meer politieke (mede)zeggenschap? Hoewel er geen absolute meerderheid is voor een gekozen burgemeester, lokale burgerfora of lokale referenda, is de groep voorstanders wel steeds veel groter dan de groep tegenstanders (zie tabel 2.8). Maar ook de stellingen onder de streep, die grenzen stellen aan meer medezeggenschap, krijgen de nodige steun. Ruim de helft van de ondervraagden vindt dat de gemeenteraad de uiteindelijke beslissingen moet blijven nemen. Ook zijn meer mensen het eens (29 procent) dan oneens (17 procent) met de stelling dat burgers nu al

voldoende hun mening kunnen geven. Het idee dat burgers onvoldoende deskundig zijn om over gemeentelijke bestedingen te beslissen krijgt minder instemming (24 procent) dan afwijzing (31 procent).

Al met al suggereert tabel 2.8 steun voor directere zeggenschap van burgers en daarmee voor meer burgerparticipatie, maar met de nodige reserves. De voorkeur voor een uiteindelijk beslissende gemeenteraad kennen we uit eerder onderzoek waarin wat dieper werd ingegaan op de gewenste besluitvorming in buurten en dorpen. Ook daar bleek er meer behoefte te zijn aan meer zeggenschap voor bewoners, maar waren de meesten gehecht aan een beslissende gemeenteraad om conflicten te beslechten en het algemeen belang te behartigen (Dekker en Den Ridder 2012; zie ook Den Ridder et al 2021).

Tabel 2.8: Stellingen voor en tegen meer zeggenschap voor burgers, bevolking van 18+, 2022 (in %)[a]

	oneens	neutraal	eens	weet niet
'De burgemeester moet worden gekozen door inwoners van mijn gemeente'	16	21	44	20
'Burgers die dat willen, moeten vaker kunnen meedenken en meepraten over belangrijke beslissingen in mijn gemeente in bijvoorbeeld een burgerforum of stadsgesprek'	7	27	49	17
'Over belangrijke beslissingen voor mijn gemeente moet vaker door alle burgers kunnen worden beslist in een referendum'	16	25	41	18
'Ook als burgers meepraten over beleid moeten de uiteindelijke beslissingen worden genomen door de gemeenteraad'	9	23	52	16
'Er zijn op dit moment voldoende manieren voor burgers om duidelijk te maken wat hun mening is over de gang van zaken hier in de gemeente'	17	28	29	27
Burgers zijn niet deskundig genoeg om te kunnen besluiten hoe het geld van de gemeente het beste kan worden uitgegeven'	31	28	24	17

a. 'Hoe eens of oneens bent u het met de volgende uitspraken?'

Bron: LKO 2022

2.5.2 Meer bereidheid om mee te doen aan directe democratie dan aan deliberatieve democratie

Een grote groep burgers steunen dus het idee van meer lokale politieke zeggenschap van burgers, maar zouden ze er ook aan meedoen? Daarnaar is in het LKO gevraagd, waarbij er niet alleen gekeken is naar de bereidheid om mee te doen aan directe democratie (een lokaal referendum) en deliberatieve democratie (een burgerbegroting of burgerforum), maar ook naar de bereidheid om zich in te zetten voor de eigen woonomgeving (doe-democratie of zelfredzame participatie) (zie tabel 2.9).

De grootste bereidheid is er bij het lokale referendum (43 procent 'zeker' of waarschijnlijk wel), via met andere burgers iets doen in de eigen straat (40 procent) of ruimere woonomgeving (29-30 procent) tot het meepraten over de lokale begroting (22 procent) of bredere beleidskwesties (19 procent). Natuurlijk zijn dit geen voorspellingen van feitelijke deelname – die zal sterk afhankelijk zijn van wat er concreet speelt en hoe krachtig er wordt gemobiliseerd – maar ze zeggen wel iets over de potentiële belangstelling.

Tabel 2.9: Bereidheid om deel te nemen aan lokale politieke activiteiten, bevolking van 18+, 2022 (in %)[a]

	Niet	neutraal	wel	weet niet
1. 'te stemmen over een bepaalde kwestie in uw gemeente (lokaal referendum)'	20	22	43	15
2. 'samen met andere burgers te werken aan de veiligheid in uw straat'	21	27	40	12
3. 'samen met andere burgers het groen in uw buurt te onderhouden'	33	24	31	12
4. 'samen met andere burgers problemen in uw wijk op te lossen, met of zonder hulp van de gemeente (dat heet wel een burgerinitiatief)'	27	30	29	14
5. 'samen met andere burgers advies te geven of te besluiten over de besteding van een deel van de gemeentelijke begroting (burgerbegroting)'	37	24	22	16
6. 'samen met andere burgers mee te denken en te discussiëren over beleid (dat heet wel stadsgesprek, burgertop, burgerforum of G1000)'	39	27	19	15

a. 'Als het u zou worden gevraagd, in welke mate zou u bereid zijn...?' Antwoordschaal van 1 ('zeker niet') tot 5 ('zeker wel') samengevat in niet (= 1&2), neutraal (= 3) en wel (= 4&5).

Bron: LKO 2022

De verschillen in populariteit kunnen allerlei redenen hebben. Het gaan stemmen bij een referendum kost minder tijd dan meepraten in een burgerberaad, vergt minder deskundigheid en heeft mogelijk directer effect. Van iets aan veiligheid in de eigen straat doen verwachten mensen wellicht eerder tastbare resultaten dan van 'problemen oplossen in de wijk'. We hebben in de enquête niet doorgevraagd naar motiveringen en we zullen daarover niet verder speculeren. Eerder onderzoek (Clarke et al. 2018, Seyd et al. 2018) maakt aannemelijk dat mensen met de meest negatieve ideeën over de gevestigde politiek en politici eerder voor een hard correctiemiddel als referenda zullen zijn dan een discursief middel als burgerfora. Daar kunnen we met onze data wel naar kijken en dat doen we door in figuur 2.2 de steun en deelnamebelangstelling voor referenda en burgerfora af te zetten tegen het vertrouwen in de gemeenteraad.[13]

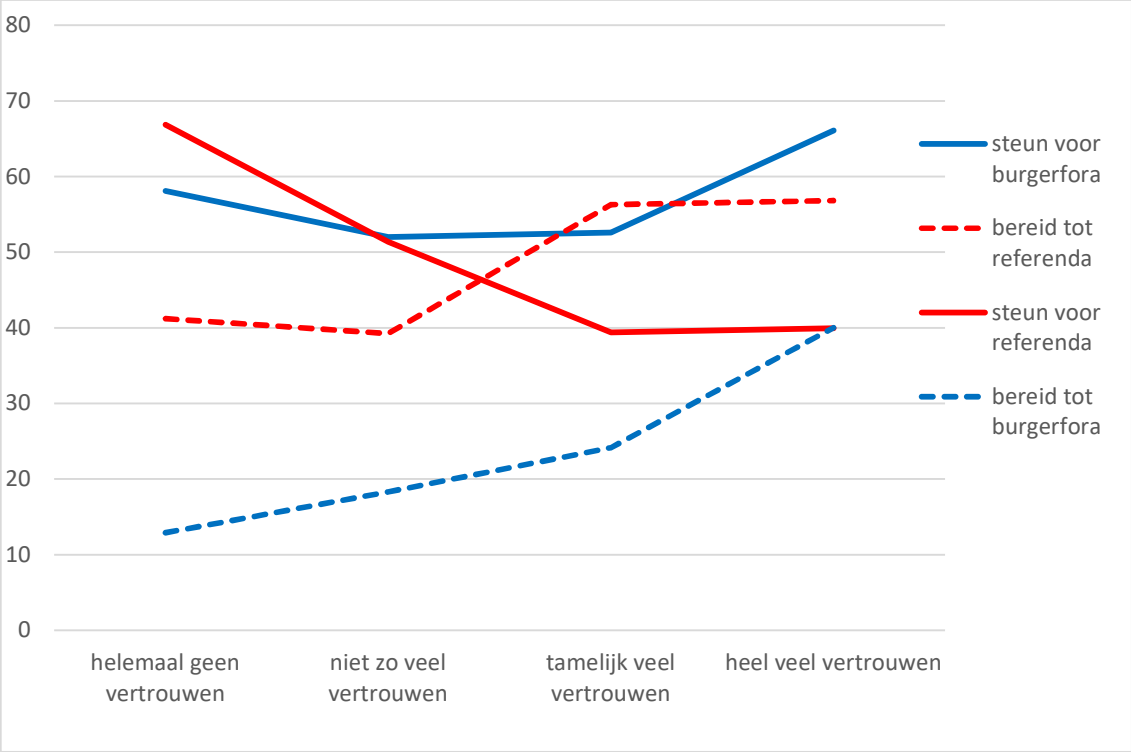
2.5.3 Mensen met veel politieke onvrede vaker voor referenda, maar doen minder vaak mee

We kijken eerst naar de steun voor referenda en burgerfora (dit zijn de twee ononderbroken lijnen). Wie helemaal geen vertrouwen in de gemeenteraad heeft, is het vaakst voor referenda (67 procent) en wat minder voor burgerfora (58 procent). Bij wie heel veel vertrouwen heeft, is de verhouding omgekeerd: de grootste steun is er voor burgerfora (66 procent) en veel minder voor referenda (40 procent). We vinden dit patroon echter niet terug als we naar de gestippelde lijnen van de participatiebereidheid kijken. Die is in beide gevallen het grootst bij wie het meest vertrouwen heeft. Voor burgerfora is de bereidheid het laagst bij wie het minst vertrouwen heeft, voor referenda het laagst voor de twee onderste vertrouwensniveaus. Juist de groepen die het sterkst voorstander zijn van referenda, geven het minst aan hier ook van gebruik te willen maken.

[13] Nb: Dit is een selectie waarvan de gemiddelde steun en bereidheid groter zijn dan de in tabel 2.8 en 2.9: de hier uitgesloten 18 procent die geen vertrouwensoordeel geeft, geeft minder steun en is veel minder bereid (18 procent zou waarschijnlijk of zeker aan een referendum meedoen, 8 procent aan een burgerforum).

Dat is een paradox die aansluit bij eerder gesignaleerde participatieparadoxen: groepen die feitelijk het minst participeren dringen het meest aan op meer participatiemogelijkheden en nieuwe participatievormen ten behoeve van mensen die weinig participeren, worden vooral gebruikt door mensen die al veel participeren (Hartman 2000, Van der Meer 2018; Zaslove et al. 2021, Trüdinger & Bächtiger 2023). Het laat zien dat steun voor referenda niet per se een participatiewens inhoudt. De steun kunnen we ook opvatten als steun voor de mogelijkheid van een harde correctie van politici, niet per se als iets om zelf te gebruiken.

Figuur 2.2: Houdingen tegenover referenda en burgerfora naar vertrouwen in de gemeenteraad. Bevolking van 18+ in 2022 (in procenten)[a]



[a] Steun = procent eens met de betreffende stellingen in tabel 2.8 en bereid = wel bereid tot betreffende deelname in tabel 2.9. Vertrouwen in de gemeenteraad: zie hoofdstuk 3

Bron: LKO 2022

2.6 Achtergronden van lokale participatiebereidheid

In deze paragraaf gaan we verder in op drie soorten participatiebereidheid, namelijk tot 'doedemocratische' zelfredzame inzet in de woonomgeving, tot deliberatieve politieke participatie en tot opkomst bij lokale referenda. Zoals eerder aangegeven bij tabel 2.9 zien we de daar in kaart gebrachte verwachtingen van de eigen deelname aan activiteiten niet als voorspellers, maar als indicaties voor potentiële belangstelling. Mensen die zeggen zeker of waarschijnlijk mee te doen, wijzen deelname in ieder geval niet af en zijn mogelijk te mobiliseren voor feitelijke participatie en daarom spreken we van bereidheid.

2.6.1 Wie al meedoet en politiek zelfvertrouwen heeft, is vaker bereid deel te nemen

In tabel 2.10 kijken we naar de achtergronden van de 51 procent respondenten die bereid is tot zelfredzame participatie, de 27 procent bereid tot deliberatieve participatie en de 44 procent bereid tot participatie bij referenda. We zijn ons ervan bewust dat die percentages overlappen.[14] Er is weergegeven wat kenmerken afzonderlijk (alleen of bivariaat) doen en wat als ze worden gecombineerd met alle andere achtergronden (samen of multivariaat).

Net als bij de feitelijke participatie zien we dat opleidingsniveau een rol speelt, net als lokale verbondenheid, vertrouwen in het eigen politieke kunnen en vertrouwen in de gemeente. Zoals te verwachten is, hangt participatiebereidheid samen met daadwerkelijke participatie: mensen die gestemd hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen en mensen die lokaal politiek actief waren, tonen zich veel vaker dan gemiddeld bereid tot participatie.

Deze groepsverschillen gelden voor alle drie de vormen van participatie: het is dus niet zo dat zelfredzame participatie op een heel ander type belangstellende kan rekenen dan participatie in een burgerforum of burgerbegroting of deelname aan een referendum. Een klein verschil is er wel: mensen in sterk stedelijke gebieden zijn minder geneigd tot zelfredzame participatie (o.a. het veilig houden van de buurt), maar als er rekening wordt gehouden met andere factoren zijn stedelingen wel meer tot referenda geneigd.

Tabel 2.10: Achtergronden van drie soorten participatiebereidheid, bevolking van 18+, 2022 (in tekens)[a]

	Zelfredzaam[b]		Deliberatief[c]		Referenda[d]	
Categorieën	alleen	samen	alleen	samen	alleen	samen
Vrouw		+	-			+
50+			-	-	+	
Hbo/wo-opgeleid	++		+		++	+
Woont sterk stedelijk	-	-	+			+
Voelt zich verbonden met gemeente	++	+	++		+	
Is positief over sociale samenhang	++	++			++	+
Vindt de gemeente relevant	+		++		++	+
Vindt zich politiek op de hoogte	+++	+	+++	+++	+++	+++
Stemde bij GR2022	++		++		+++	+++
Participeert politiek volgens tabel 2.4	+++	+++	+++	+++	+++	++
Heeft veel vertrouwen in gemeenteraad	++		+		++	+

[a] Resultaten van logistische regressieanalyses. Met plussen en minnen is aangegeven of de genoemde categorie meer of minder bereid is dan de (niet vermelde) complementaire categorie (zonder missings: respondenten met ontbrekende gegevens vormen een aparte categorie, die wel meedoet in de analyses, maar onvermeld blijft). Weergegeven is wat kenmerken afzonderlijk (alleen) doen en wat als ze worden gecombineerd met alle andere achtergronden (samen). --- = < 0,5; -- = 0,5 - 0,67; - = 0,67 – 1,0; + = 1,0 - 1,5; ++ = 1,5 - 2,0; +++ = > 2,0 (p<0,05 tweezijdig).
[b] 51% die bij participatievragen 2, 3 en 4 in tabel 2.8 minstens eenmaal bereid is.
[c] 27% die bij participatievragen 5 en/of 6 bereid is.
[d] 44% die bij participatievraag 1 in tabel 2.9 bereid is.

Bron: LKO 2022

2.7 Slot – Burgerparticipatie en de rol van de gemeenteraad

De lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 riep zorgen op over de betrokkenheid bij de lokale politiek: die zou laag zijn en de dalende opkomst zou een teken kunnen zijn dat die betrokkenheid verder daalt (vgl. Van Ostaaijen 2022). In dit hoofdstuk zagen we dat het eerste klopt, maar het tweede niet.

[14] 36 procent van de respondenten is nergens toe bereid (bij onafhankelijkheid zou dat 22 procent zijn) en 20 procent is tot alle drie bereid (zou bij onafhankelijkheid 6 procent zijn.

De lage lokale politieke betrokkenheid is geen nieuw fenomeen

De lokale politieke betrokkenheid is laag – zeker in vergelijking met het nationale niveau. Er zijn minder mensen die zich verbonden voelen met de gemeente en de nationale overheid wordt door veel meer mensen als de belangrijkste bestuurslaag gezien. Ook is de interesse in de lokale politiek lager dan die in de nationale politiek en slechts een klein deel van de bevolking is lokaal politiek actief. Terwijl de politieke binding met hun gemeente bij de meeste mensen niet bijzonder groot is, ligt dat bij de sociale binding anders: een meerderheid is neutraal of positief over de sociale samenhang in de eigen gemeente en houdt zich op de hoogte van nieuwtjes in de buurt. De zorgen over de lage betrokkenheid bij de lokale politiek zijn dus terecht, maar de geringe lokale participatie zegt minder over de verbondenheid met de woonomgeving en de mensen die er wonen. Die binding is er voor de meesten wel degelijk.

Op basis van drie meetpunten (2016, 2018 en 2022) kunnen we geen grote uitspraken doen over ontwikkelingen in lokale betrokkenheid en participatie, maar in dit korte tijdsbestek van zes jaar is er – althans op de indicatoren die in het Lokaal Kiezersonderzoek zijn opgenomen – geen verdere daling van de lokale betrokkenheid. De lage lokale politieke betrokkenheid is dus geen nieuw fenomeen, net zo min als de lage opkomst dat is (vgl. Vollaard et al. 2022).

Andere vormen van burgerparticipatie als aanvulling op de representatieve democratie

Behalve bij lokale betrokkenheid en lokale participatie, stonden we in dit hoofdstuk stil bij participatievoorkeuren en de participatiebereidheid. Op lokaal niveau zijn er tal van gemeentelijke initiatieven om burgers meer te betrekken bij de beleidsvorming en initiatieven van burgers om meer bij dat beleid betrokken te worden. Er is onder de grootste groep burgers steun voor meer lokale politieke medezeggenschap via een burgerforum, referendum of gekozen burgemeester.

Ondanks de daling van de opkomst is de electorale participatie nog altijd veel massaler dan de andere vormen van lokale politieke participatie. Het is van belang de legitimiteit van de gekozen gemeenteraad niet te ondergraven met andere vormen van participatie waarvan de inclusiviteit en representativiteit vermoedelijk niet hoger ligt (vgl. Den Ridder et al. 2021). Dat sluit ook aan bij de voorkeuren van de grootste groep burgers: een kleine meerderheid steunt de stelling dat de gemeenteraad uiteindelijk moet beslissen. Dat is onder meer omdat mensen ook niet altijd vertrouwen hebben in de competentie en intenties van medeburgers en hopen dat de gemeenteraad uiteindelijk een afweging maakt met het algemeen belang in het achterhoofd. Onderzoek naar draagvlak voor een burgerforum laat zien dat mensen dat instrument zien als een manier om de ervaringen en voorkeuren van gewone mensen in te brengen in het politieke debat, omdat zij vinden dat die geluiden door politici niet voldoende gehoord worden en partijpolitieke belangen snel de overhand krijgen. Ook daar vindt de grootste groep dat het bij een advies moet blijven, en volksvertegenwoordigers uiteindelijk de laatste stem moeten hebben (Den Ridder et al. 2021). In eerder onderzoek kwam naar voren kwam dat veel mensen burgerparticipatie zien als aanvulling op de representatieve democratie en niet als vervanging ervan (Den Ridder en Dekker 2015).

Steun voor meer inspraak is niet voor iedereen een wens om vaker mee te doen

Die constatering brengt ons bij een laatste punt: we hebben voorkeuren voor burgerfora, referenda en de gekozen burgemeester hier gepresenteerd als participatievoorkeuren, maar het is maar de vraag of dat helemaal terecht is. De steun voor dit soort instrumenten kan voortkomen uit een verlangen naar verbreding en verdieping van de betrokkenheid van burgers bij de democratie en een verlangen om volksvertegenwoordigers en andere politici steviger te controleren en te corrigeren. Die twee motivaties kunnen goed gecombineerd zijn, maar ook op gespannen voet met elkaar staan. Een vraag om inspraak en

zeggenschap is niet vanzelfsprekend een participatiewens.[15] Een risico bij het organiseren van nieuwe participatie door gemeenten kan zijn dat dat gebeurt door mensen die vooral de democratie willen verdiepen, terwijl de ontevreden vooral meer controle zouden willen of willen ingrijpen op het moment dat het in hun ogen misgaat. Het zou kunnen dat versterking van de positie van ombudslieden en andere instanties van *monitorial democracy* daarvoor nuttiger is dan meer participatiemogelijkheden.

Literatuur

Abrial, S., Alexandre, C., Bedock, C., Gonthier, F. en Guerra, T. (2022), 'Control or participate? The Yellow Vests' democratic aspirations through mixed methods analysis', *French Politics* 20(3-4), pp. 479-503.

Boogers, M. en De Blok, L. (2022), 'Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022', in: Vollaard, H., De Blok, L., Den Ridder, J. en Jansen, J. (red.), *De Lokale niet-stemmer. Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.* Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON)

Clarke, N. Jennings, W., Moss, J. en Stoker, G. (2018), *The good politician: Folk theories, political interaction, and the rise of anti-politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dalton, R. J. (2004). Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press.

Dekker, Paul & Josje den Ridder (2013). Meer eigen verantwoordelijkheid in de publieke opinie. Wat willen Nederlanders? In: Thomas Kampen, Imrat Verhoeven & Loes Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (41-60). Amsterdam: Van Gennep.

Hartman, Ivo (2000). *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publieke debat?* Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.

Holsteyn, J. van en G. Irwin (2021). Zoek de verschillen en kleur het vakje: Aandacht voor politiek in de aanloop van de Tweede kamerverkiezingen 2021. In: T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spiering en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (p.49-57). Stichting Kiezersonderzoek Nederland.

Houwelingen, Pepijn van, Anita Boele & Paul Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Meer, Tom van der (2018). De participatie-elite en de participatieparadox. Stuk Rood Vlees 24.9.2018 (https://stukroodvlees.nl/de-participatie-elite-en-de-participatieparadox/).

Michels, Ank (2018). 'Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad', in Hans Vollaard, Geerten Boogaard, Joop van den Berg en Job Cohen, De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie. Den Haag: Boom, pp. 191-205.

Ostaaijen, J. van (2022). Het antwoord op een lage opkomst: naar een grotere betrokkenheid van politici en kiezers. In: H. Vollaard, L. de Blok, J. den Ridder en G. Jansen (red.), *De lokale niet-stemmers. Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Via: Microsoft Word - Lokale niet stemmers DEFDEF (overheid.nl).

Ridder, den J., K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham(2021a). Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers. Via: https://redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotite-vraagkant.pdf?portfolioCats=9 procent2C11 procent2C10 procent2C8

[15] Zie Abrial et al. (2002) die met verdiepend onderzoek laten zien dat achter de gemeenschappelijke wensen van Gele Vestjes verschillende verlangens schuilgaan.

Seyd, Ben, John Curtice & Jonathan Rose (2018). How might reform of the political system appeal to discontented citizens? *The British Journal of Politics and International Relations* 20(2), 263-284.

Trüdinder, Eva-Maria & André Bächtiger (2023). Attitudes vs. actions? Direct democratic preferences and participation of populist citizens, *West European Politics*, 46(1), 241-254.

Vollaard, H. (2022). Intermezzo: is lage opkomst een probleem? In: H. Vollaard, L. de Blok, J. den Ridder en G. Jansen (red.), *De lokale niet-stemmers. Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen*

Zaslove, Andrej, Bram Geurkink, Kristof Jacobs & Agnes Akkerman (2021). Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective. *West European Politics*, 44(4), 727-751.

Intermezzo 2: Wie wil (geen) raadslid worden en waarom?

Giedo Jansen en Hans Vollaard

Wat dit intermezzo laat zien:

- 15 procent van de bevolking wil overwegen om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraad, als ze daarvoor gevraagd zouden worden. Dat is veel meer dan de 0,06 procent van de kiesgerechtigde bevolking die nodig is om het aantal raadszetels te vervullen. Dat sommige partijen moeite hebben om kandidaten te vinden, lijkt dus eerder aan hun rekrutering te liggen, dan aan de bereidheid onder de bevolking zelf.
- Onder jongeren en mensen met een wetenschappelijke opleiding is de bereidheid veel hoger dan gemiddeld. Mensen met alleen basisonderwijs of VMBO-opleiding, een maandinkomen onder de € 2.500 en ouder dan 65 jaar zijn minder dan gemiddeld bereid. Ook is in kleinere gemeenten de bereidheid minder dan in grotere. Wat politiek vertrouwen betreft, zijn er geen verschillen tussen inwoners die wel of geen bereidheid tonen.
- Een bijdrage aan de samenleving willen leveren en het willen beïnvloeden van besluitvorming zijn de belangrijkste motieven om het kandidaat-raadslidmaatschap te overwegen. Geen binding met een politieke partij en ervaren ongeschiktheid zijn de belangrijkste motieven om niet bereid te zijn. Agressie van burgers weerhoudt 7 procent ervan om een kandidatuur te overwegen. Financiële vergoeding voor het raadswerk wordt vaker genoemd als reden om kandidatuur wél te overwegen (19 procent) dan om daarvan af te zien (6 procent).

In 2006 had bijna de helft van politieke partijen enige tot veel moeite om kandidaten te werven voor de gemeenteraad (Boogers en Voerman, 2018). Met name voor lokale afdelingen van landelijke partijen bleek dat lastiger dan voor lokale politieke groeperingen. Sindsdien is het aandeel partijen dat enige tot veel moeite had gedaald tot ruim een derde in 2018. Een van de redenen daarvoor is dat een aantal partijen hun wervingsstrategie heeft aangepast: ze zijn meer buiten de kring van partijleden kandidaten gaan rekruteren. Dat betreft echter de vraagkant. Hoe zit het met het aanbod: Zijn inwoners bereid om zich kandidaat te stellen als raadslid? Dat is tot dusver nog maar beperkt onderzocht.

In maart 2022 stonden er 8.137 zetels in 332 gemeenteraden verkiesbaar. Er mochten 13,6 miljoen kiesgerechtigden meedoen. Het aantal raadszetels betrof toen dus 0,06 procent van de kiesgerechtigden. In totaal stonden er ruim 55.000 kandidaten op zo'n duizend lijsten. Bij elkaar (0,4 procent) waren dat dus al ruim voldoende mensen om de zetels te vervullen. Ook het aantal partijleden (371.000; 2,7 procent van de kiesgerechtigde inwoners) zou op zich al genoeg moeten zijn om de grootste groep van volksvertegenwoordigers, de raadsleden, te voeden – al zullen veel partijleden niet politiek actief willen worden. In een aantal gemeenten vonden in maart 2022 geen verkiezingen plaats, omdat die door herindeling naar een ander moment waren verschoven. Inclusief de heringedeelde gemeenten zijn er in totaal per 1 januari 2023 8.462 raadszetels. Dat zijn er heel wat minder dan de bijna 10.000 raadszetels twintig jaar geleden. Ook al is de bevolking in de tussentijd gegroeid, er zijn door herindeling zo steeds minder raadsleden nodig.

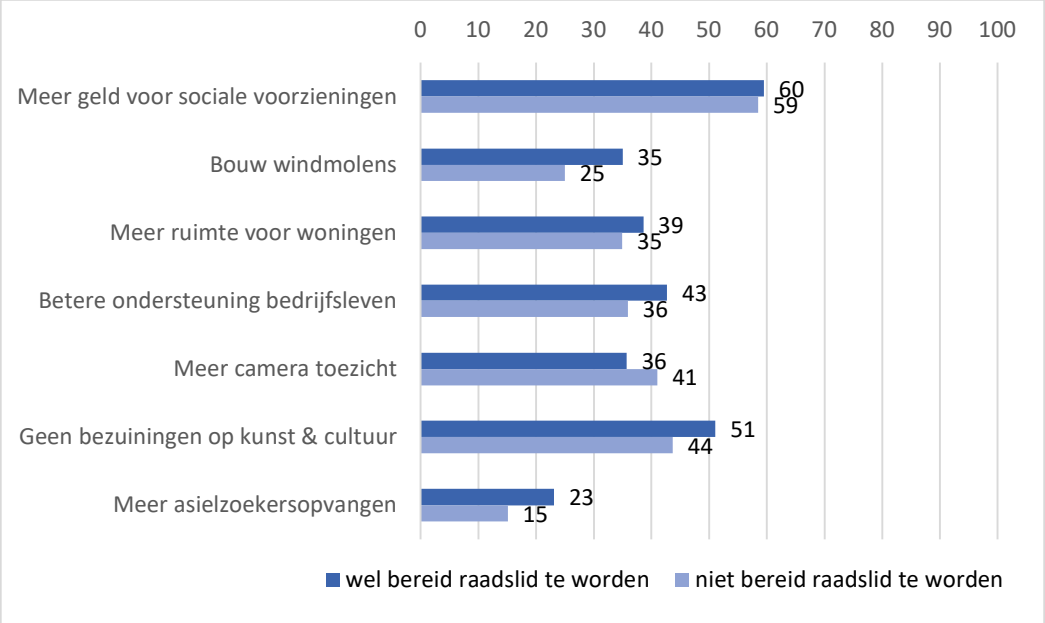
Hoeveel inwoners zijn er nu bereid om raadslid te worden? In de afgelopen twintig jaar geeft het spaarzame onderzoek daarnaar zeer uiteenlopende antwoorden op die vraag. In 2001 bleek 15,2 procent van de inwoners bereid te zijn om kandidaat te staan voor de gemeenteraad of dat te willen overwegen, als ze daarvoor gevraagd zouden worden (Denters, 2012). In 2012 zou dat zelfs 32,9 procent van de Nederlanders betreffen. Dat staat in schril contrast met bevindingen uit 2015, waar volgens een enquête onder politiek geïnteresseerde burgers slechts 1 procent waarschijnlijk of zeker wel zich kandidaat zouden stellen voor de functie van gemeenteraadslid (Van Wijnen en Hulsen, 2015). Die uiteenlopende resultaten zouden het

gevolg kunnen zijn van verschillen in vraagformulering, thematiek van de hele enquête en de selectie in respondenten. Omdat raadsleden vaker op verzoek dan op eigen initiatief zich kandidaat stellen (vgl. Grimberg en Vollaard, 2016) te worden, hebben we in het LKO 2022 aansluiting gezocht bij de formulering van de enquêtes uit 2001 en 2012: 'Als het u zou worden gevraagd, zou u dan bereid zijn zich kandidaat te stellen als gemeenteraadslid?'

Het blijkt dat in 2022 15 procent van de bevolking wil overwegen om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraad, als ze daarvoor gevraagd zouden worden. Met name jongeren (25 tot 34 jaar) zijn met 29 procent daartoe bereid, evenals mensen met een wetenschappelijke opleiding (33 procent). Mensen met een hoger inkomen dan € 2.500 bruto per maand zijn over het algemeen meer dan gemiddeld bereid om kandidaat te worden. Met name mensen met alleen basisonderwijs (8 procent) of een VMBO-opleiding (7 procent), met een inkomen lager dan € 2.500 per maand, en 65-plussers (7 procent) zijn minder bereid om raadslid te worden. Migratieachtergrond doet er enigszins toe: mensen met een migratieachtergrond zijn *meer* bereid zich te kandideren dan mensen zonder migratieachtergrond. Daarnaast zijn mannen (20 procent) meer dan vrouwen (11 procent) bereid om zich kandidaat te stellen.

Opvallend is dat er geen significant verschil is in bereidheid tussen mensen die op landelijke partijen stemmen en mensen die voor lokale partijen kiezen, ook al gaven lokale afdelingen van landelijke partijen eerder aan dat het voor hen moeilijker was om kandidaten te werven. Wel is er een bescheiden significant verschil op te merken in gemeentegrootte. In kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) zijn er minder mensen bereid om zich kandidaat te stellen (10 procent) dan in gemeenten met 20.000 tot 250.000 (variërend van 13 tot 16 procent) of in gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (20 procent). Dat partijen in kleinere gemeenten meer moeite met het rekruteren van raadsleden hebben dan in grotere gemeenten, zou dus verband kunnen houden met de kleinere visvijver van potentiële raadsleden daar. Niettemin overstijgt ook 10 procent nog ruimschoots het noodzakelijke aandeel van de bevolking om de raadszetels te vervullen.

Figuur I.4:. Beleidsvoorkeuren van mensen die wel/niet bereid zijn gemeenteraadslid te worden (% voor)



Bron: LKO 2022

We zijn ook nagegaan of mensen die wel en niet bereid zijn om zich kandidaat te stellen, op andere manier van elkaar verschillen. Op het punt van vertrouwen in politieke instellingen en personen op lokaal, nationaal en Europees niveau bleken er over het algemeen geen significante verschillen. Wat inhoudelijke standpunten betreft, zijn er op sommige kwesties wel enige significante verschillen op te merken. Mensen die niet bereid zijn om zich kandidaat te stellen, zijn minder voor het opvangen van asielzoekers, meer voor cameratoezicht, minder voor het ondersteunen van het bedrijfsleven en minder voor het bouwen van windmolens dan inwoners die wel bereid zijn zich kandidaat te stellen. Dat zou dus tot een vertekening kunnen leiden in de voorkeuren van kandidaat-raadsleden.

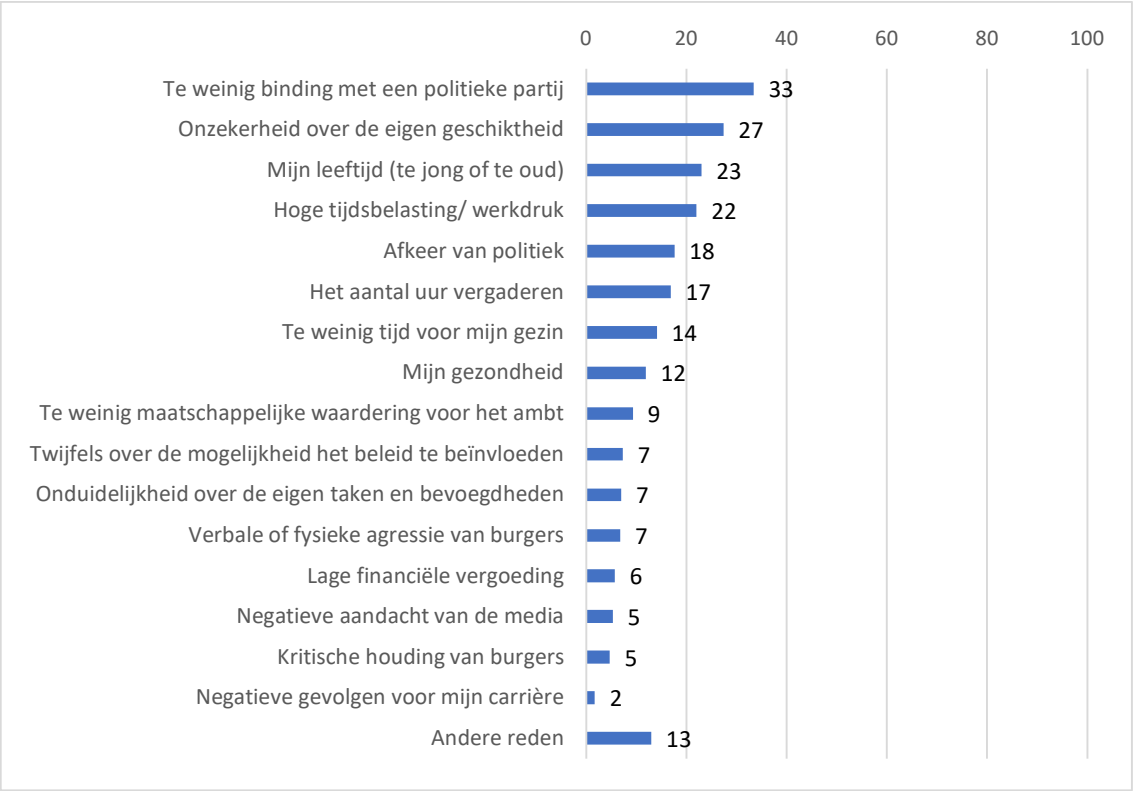
In het onderzoek hebben we ook gevraagd waarom inwoners bereid zouden zijn om raadslid te worden als ze zouden worden gevraagd. Daaruit blijkt net als uit eerder onderzoek dat inzet voor de publieke zaak de belangrijkste overwegingen zijn, gevolgd door persoonlijke baten als de ontwikkeling van eigen talenten en uitbreiding van een netwerk.

Figuur I.5: Waarom zou u overwegen kandidaat te staan als gemeenteraadslid? (% procent, N=412)

Bron: LKO 2022

We hebben aan de mensen die hebben aangegeven dat ze niet bereid waren om zich kandidaat te stellen, ook gevraagd welke redenen ze daarvoor hadden. Ook hier komen redenen terug, die in eerder onderzoek ook naar voren kwamen. De andere redenen die werden genoemd, kwamen veelal overeen met de eerder genoemde reden, zoals leeftijd (vaak te oud) te druk (door werk in ploegendienst bijvoorbeeld), te weinig kennis of te weinig geduld voor het politieke bedrijf en gebrek aan interesse. Een vrouwelijke SGP-stemmer bracht ook een principieel argument naar voren, dat nog steeds voor een deel van de SGP-achterban opgaat: ‘Ik vind het niet gepast voor een vrouw om te regeren.’

Figuur I.7: Waarom zou u nee zeggen tegen de vraag om kandidaat te zijn voor de gemeenteraad? (in %)



Bron: LKO 2022

Al met al geeft het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 aan dat het rekruteringsreservoir voor gemeenteraden nog groot genoeg lijkt te zijn – 15 procent van de kiesgerechtigde inwoners wil immers het raadslidmaatschap overwegen, als ze daarvoor gevraagd worden. Bovendien leeft er juist ook onder groepen die vaak ondervertegenwoordigd zijn in gemeenteraden (jongeren, vrouwen, mensen met een migratieachtergrond) welwillendheid om zich te kandideren als raadslid. Zeker, sommige respondenten zullen sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. Bovendien, als mensen die bereid zijn zich daadwerkelijk gaan realiseren wat het tijdsbeslag van het raadslidmaatschap is, zullen er nog heel wat zijn die afzien van kandidaatstelling. En er zullen de nodige potentiële kandidaten worden weggestreept, want politieke partijen hebben zo hun eigen gedachten wat een geschikte kandidaat voor de gemeenteraad is. Niettemin kunnen er heel wat mensen afvallen van de 15 procent van de kiesgerechtigde bevolking die zich nu welwillend toont, voordat de minimale 0,04 procent voor de vervulling van raadszetels wordt bereikt. Het is daarom aannemelijk dat het eerder ligt aan de rekrutering door partijen dan aan inwoners zelf dat een derde van de partijen enige tot veel moeite hebben om kandidaat-raadsleden te werven.

Literatuur

Boogers, M. en Voerman, G. (2018), *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: Ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*. Enschede/Groningen: Universiteit Twente/ Rijksuniversiteit Groningen.

Denters, B. (2012), ‘A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers’, *Bestuurswetenschappen*, 66(3), 14-34.

Grimberg, M. en Vollaard, H. (2016), ‘De rekrutering en selectie van kandidaat-gemeenteraadsleden’, *Bestuurswetenschappen*, 70(2), 20-42.

Van Wijnen, P. en Hulsen, M. (2015), *Het aanzien van het politieke ambt: Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1)*. Horst: Overheid in Nederland.

3. De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners

Giedo Jansen en Hans Vollaard

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Onder inwoners zijn gemeenteraadsleden, hun lokale volksvertegenwoordigers, nogal onbekend. Als inwoners echter een oordeel geven, dan zijn ze vaker positief dan negatief. Hetzelfde patroon doet zich voor bij de waardering voor het democratisch functioneren van gemeenten en het vertrouwen in personen en instellingen in het gemeentebestuur.
- Bijna driekwart van de inwoners heeft in de voorgaande twaalf maanden *geen* contact gehad met het gemeentebestuur. Inwoners die wel contact hadden, en dat positief ervaarden, hebben ook meer vertrouwen in lokale politiek.
- Ruim de helft van de inwoners (58 procent) geeft geen antwoord op de vraag wat het belangrijkste probleem in hun gemeente is. Degenen die wel een antwoord geven, noemen vaak een probleem in het fysieke domein, met name het gebrekkige woningaanbod (19 procent). Problemen in het sociale domein worden nauwelijks genoemd, ook al beschouwen inwoners gemeenten verantwoordelijk op beleidsterreinen als bijstand en zorg. De nationale overheid geldt nog steeds in de ogen van inwoners als meest verantwoordelijk voor bijstand, zorg, criminaliteitsbestrijding, klimaataanpak, inrichting van de fysieke omgeving en betaalbare woningen.
- In de afgelopen veertig jaar heeft de interesse voor lokale politiek onder inwoners gefluctueerd, maar is deze niet wezenlijk gedaald. Daarnaast vonden in de afgelopen veertig jaar nog nooit zo weinig mensen dat gemeenteraadsleden zich niks aantrekken van meningen van mensen zoals zij. Bovendien laten ze overwegingen over lokale politiek vaker meewegen bij hun stem. Voor wat betreft de opinies van inwoners is dus geen verval van democratie vast te stellen.

3.1 Inleiding: Sombere tonen

Sombere tonen overheersen vaak in analyses van de huidige staat van de lokale democratie. Dat betreft bijvoorbeeld de moeite van lokale vertegenwoordigers om namens hun inwoners beleid te beïnvloeden, doordat regionale samenwerkingsverbanden en de strakke financiële teugels van het Rijk hun weinig speelruimte bieden (zie bijv. Peters, 2022). Somberheid betreft ook vaak de inwoners van gemeenten. De lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 zou zo een teken zijn dat politiek vertrouwen daalt en de afkeer van politiek is gegroeid. In een eerder rapport op basis van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 bleek al dat lokaal politiek wantrouwen maar beperkt was toegenomen, en nauwelijks had bijgedragen aan de dalende opkomst (Vollaard et al., 2022b). In dit hoofdstuk passeren meer aspecten van lokale democratie de revue, niet alleen hoe inwoners hun gemeentebestuur waarderen voor de manier waarop besluiten worden genomen, maar ook voor de prestaties die het bestuur levert.

We staan eerst stil bij het huidige beeld van lokale democratie in de ogen van inwoners. Vervolgens gaan we na of lokale democratie in verval is. De strekking van veel sombere analyses is immers vaak dat het onvermijdelijk bergafwaarts gaat met lokale democratie én dat het dus vroeger beter was. Het Lokaal Kiezersonderzoek loopt nu een aantal jaren. Samen met gegevens uit onderzoeken rondom de gemeenteraadsverkiezingen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, kunnen we in dit hoofdstuk ontwikkelingen door de tijd in kaart brengen.

3.2 Het oordeel van inwoners anno 2022 over lokale democratie en gemeenteraadsleden

Het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 laat zien dat de tevredenheid over het functioneren van lokale democratie nog redelijk hoog is: 64 procent van de bevolking is daarover tamelijk tot zeer tevreden. Onder jongeren is die tevredenheid significant hoger, terwijl bij mensen met alleen basisonderwijs of VMBO-opleiding de tevredenheid juist lager is. De ontevredenheid over lokale democratie is minder dan over nationale en Europese democratie (zie figuur 3.1). Overigens geeft 15 procent van de inwoners aan niet te weten wat hun oordeel over lokale democratie is. Bij het oordeel over Europese democratie is dat percentage nog hoger (19 procent), bij nationale democratie juist lager (9 procent).

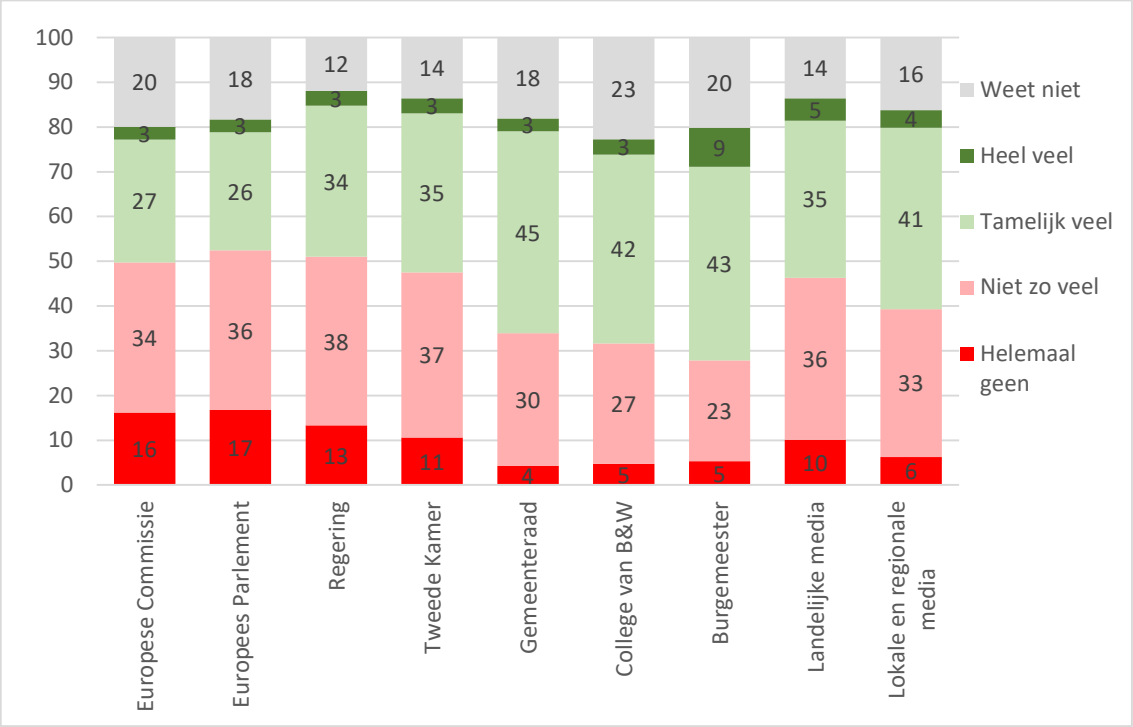
Figuur 3.1: Tevredenheid over het functioneren van de democratie in Nederland, gemeente en Europese Unie (in %)

Bron: LKO 2022

Verder blijken inwoners gemiddeld genomen meer vertrouwen in instellingen en personen in het gemeentebestuur te hebben dan in instellingen en personen van de nationale overheid of de Europese Unie (zie figuur 3.2). Zo steekt het gemeentebestuur op het eerste gezicht gunstig af bij andere overheidslagen. Daar past echter een kanttekening bij. Op lokaal niveau geeft grofweg een op de vijf inwoners niet te weten wat ze op dit punt moet vinden van instellingen en personen in het gemeentebestuur – min of meer hetzelfde niveau als bij Europese instellingen, en hoger dan bij nationale instellingen. Het gemeentebestuur mag dan de overheid zijn die het dichtst bij inwoners actief is, er zijn heel wat inwoners die het onvoldoende kennen om er een oordeel over te kunnen vellen.

Hét gezicht van het gemeentebestuur is de burgemeester. We hebben gevraagd of inwoners diens naam kenden en zo ja, vervolgens gecheckt of ze de juiste naam konden noemen. Uiteindelijk wist 50 procent van de inwoners de correcte naam te noemen. Vooral jongeren onder de 24 jaar, mensen met een mbo-, havo/vwo-, en vmbo-opleiding en inwoners van middelgrote gemeenten (20.000 tot 100.000 inwoners) kennen de naam van de burgemeester niet. De bekendheid van het gezicht van het gemeentebestuur is dus beperkt.

Figuur 3.2: Vertrouwen in politieke instituties en media (in %)

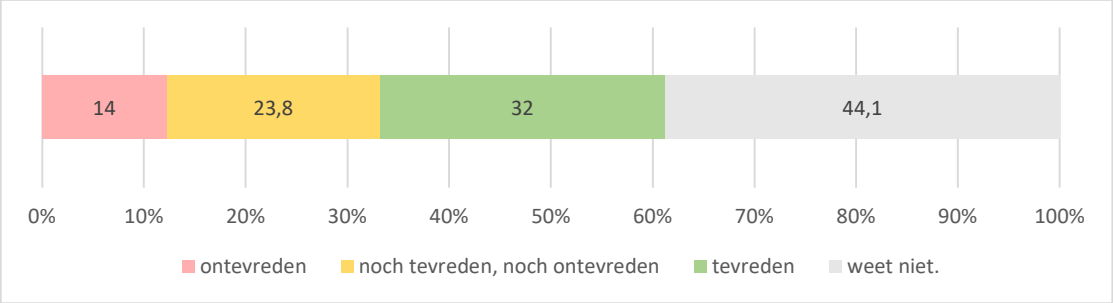


Bron: LKO 2022

Voor de staat van de lokale democratie is bekendheid van de gekozen volksvertegenwoordigers, de gemeenteraadsleden, vooral van belang. Verkiezingen blijven immers veruit de meest gebruikte participatievorm op lokaal niveau (zie hoofdstuk 2). Bovendien worden raadsleden gezien als de belangrijkste democratische schakel tussen inwoners en gemeentebestuur. Zij vertegenwoordigen als 'het hoofd van de gemeente' hun inwoners door de beleidskoers van de gemeente te bepalen en erop toe te zien dat burgemeester en wethouders hun werk juist uitvoeren. Als we inwoners vragen wat ze vinden van raadsleden in hun rol van volksvertegenwoordiger, dan blijkt evenwel dat bijna de helft van hen dat niet te weten. Vrouwen, jongeren, mensen met een lager inkomen, inwoners met alleen basisonderwijs en inwoners van grote gemeenten weten meer dan gemiddeld niet wat ze van raadsleden moeten vinden. We hebben ook gevraagd aan hen die 'ik weet het niet' hebben geantwoord, om dat verder uit leggen. In verschillende kleuren en maten komt zo de onbekendheid van de lokale vertegenwoordigers in beeld:

Er is weinig zichtbaar van de gemeenteraad en zeker van individuele raadsleden. Zelfs in verkiezingstijd is het nog moeilijk zicht te krijgen op standpunten van partijen m.b.t. onze stad.	ik weet niet wie de gemeenteraadsleden waren en wat ze hebben gedaan.
Hier heb ik te weinig zicht op. Ben tevreden over onze gemeente, maar is dat dankzij of ondanks de gemeenteraadsleden? Ik weet het niet.	Ik volg het te weinig, alleen grote kwesties zoals een nieuw voetbalstadion.
Ik vind de lokale politiek slecht zichtbaar. Je ziet alleen de 'linten-doorknip-momentjes' en de rest niet als je er niet actief bij betrokken bent.	Weet eigenlijk helemaal niet wat ze gedaan hebben en welke rol ze hebben.

Figuur 3.3: Tevredenheid over de manier waarop gemeenteraadsleden hun rol als volksvertegenwoordiger hebben vervuld, op een schaal van 0-10 (ontevreden=0-4, noch tevreden/ontevreden=5, tevreden = 6-10)



Bron: LKO 2022

Als mensen wel een oordeel geven, komen raadsleden er op het eerste gezicht niet heel negatief af. Meer dan de helft van de inwoners geeft een positief oordeel over raadsleden (zie figuur 3.3). Het is echter niet gezegd dat de inwoners die wél een cijfer geven voor raadsleden als volksvertegenwoordiger dat doen op basis van bekendheid met hun werk. Allereerst zijn er inwoners die maar een 5 of 6 op een schaal van 0 tot 10 geven, omdat ze het niet weten (ook al was er ook een 'ik-weet-het-niet-optie'):

ik weet er te weinig over en ben dus neutraal (5)	onbekend terrein voor mij, daarom de middenweg gekozen (5)
Neutraal omdat ik er weinig vanaf weet. (5)	Mede een reden ervoor is , dat ik besef, dat ik tóch te weinig weet van de effectieve activiteiten, welke gemeenteraadsleden moeten uitvoer en waarover zij moeten beslissen. Volgens mij is het allemaal erg complex. (6)
Ik heb geen idee, dus ik geef maar een kleine voldoende (6)	Ik volg de gemeentelijke politiek niet echt. Het zou niet eerlijk zijn dan een onvoldoende te geven. (7)

Daarnaast zijn er inwoners die een cijfer aan raadsleden geven, niet zozeer op grond van wat raadsleden doen, maar op basis van ervaringen met andere spelers in het gemeentebestuur of op grond van de beleidskoers van hun gemeente in het algemeen:

omdat ik aan burgermeester ***** haar blunders dacht. (3)	Slechte ervaring met ambtelijke contacten (5)
ambtenaren denken alleen aan eigen belang (5)	wethouders zijn zichtbaar; van de andere gemeenteraadsleden weet ik het niet (7)
Bij vernielingen of slijtage van spullen in de wijk kunnen wij bellen met de gemeente. De gemeente neemt dit over en meestal worden de herstellingen dan ook binnen 14 dagen uitgevoerd. (7)	De zorghulp uit de gemeente is goed geregeld. (7)
college is goed benaderbaar (7)	alles ging best ok in de gemeente (7)

Vervolgens zijn er nogal wat inwoners die een voldoende geven, omdat ze geen negatieve geluiden over raadsleden hebben gehoord of omdat ze het waarderen dat er mensen zijn die politiek actief willen zijn, zonder te weten wat die daadwerkelijk doen:

Ik heb er niet bewust iets van gemerkt, dus zal wel redelijk zijn (6)	ik denk dat ze hun best gedaan hebben, maar een goede kijk heb ik er niet op. (7)
Ik heb geen negatieve dingen gehoord over de gemeente (7)	Ik denk dat ze redelijkerwijs hun best doen maar ik heb er nog nooit een in de straat gezien of gesproken. (7)
Ik haal dat meer uit het feit dat ik geen klachten hoor in mijn omgeving. (7)	Ik heb veel waardering voor mensen die zich inzetten voor de gemeente. Je wordt er niet rijk van, moet vaak 's avonds werken, en je krijgt ook nog eens kritiek van vele kanten. Ik heb de gemeentepolitiek niet actief gevolgd, en kan eigenlijk niet zeggen over de kwaliteit van hun inzet. (7)
Ik geloof niet dat ze erge fouten maken; maar de communicatie met de burgers is verslechterd. Je moet nu echt naar hun website om iets te vernemen (dus gericht zoeken), vroeger las je het in het lokale krantje. Drempel is dus verhoogd en het krantje is een stuk minder interessant (7)	Ik ken te weinig raadsleden van de centrale stad, eerder die van de stadsdeelcommissie. Als ik het Parool zou lezen was dat waarschijnlijk anders. Daarom kan ik geen erg specifiek oordeel geven. Het feit dat er mensen zijn die gemeenteraadslid willen zijn vind ik op zich al een 7 waard. (7)
Geen slecht nieuws (8)	Al was het alleen maar voor de tijd en moeite (7)

Al met al heeft het gemiddelde cijfer van een 5,5 voor raadsleden als volksvertegenwoordiger een wankele basis. Veel mensen weten simpelweg niet wat raadsleden daadwerkelijk doen. Dat neemt niet weg dat er ook een deel van de mensen wel een onderbouwd oordeel geeft over raadsleden. Een enkeling doet dat op grond van persoonlijke ervaringen met raadsleden, bijvoorbeeld als voorzitter van een sportvereniging of als familielid. Dat laatste hoeft overigens niet altijd positief uit te vallen, gelet op de uitleg die een inwoner geeft voor het cijfer 4 aan raadsleden: ‘mijn oom is raadslid’. En er zijn ook inwoners die een oordeel geven op basis van het handelen en de besluiten van raadsleden:

Omdat onze gemeente, wat echt een landbouwgebied is, de laatste jaren plaatst biedt aan enorme kassen windmolens en datacenters. (0)	interesseert ze niks wat er in mijn dorp gebeurt (0)
Luisteren totaal niet naar wat de bevolking wil en zetten prestigeprojecten gewoon door. (1)	Ze zijn onzichtbaar (2)
Er is nog te veel onenigheid tussen de leden en partijen onderling geweest, waardoor niet alles kon worden geregeld. (4)	Gemeentelijke belastingen zijn fors omhoog gegaan. Dat zie ik niet als een aanbeveling voor het functioneren van de gemeenteraadsleden (4)
er wordt alleen tijdens verkiezingstijd geluisterd naar de burgers, daarna doen ze weer wat ze zelf willen (5)	je ziet in de dorpskernen een groot aantal verbeteringen. (7)
ze doen hun best. Er zijn veel partijen en samenwerken is moeilijk. (7)	De binnenstad is verbeterd, er is weinig ophef over de gemeente geweest: dat is een goed iets! (7)

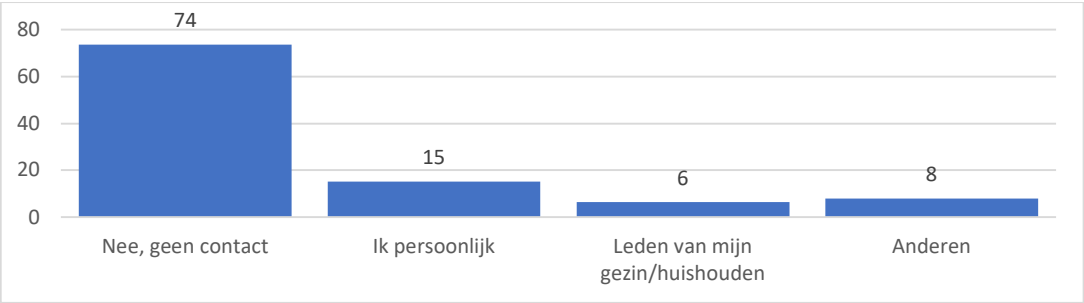
Gezien de beperkingen in tijd, beperkte financiën, dikke dossiers en de rompslomp rond corona. (7)	Belangen van de boeren goed verdedigd (7)
Veel inspraakmogelijkheden voor allerlei initiatieven/ bouwplannen etc. In vervolgsessies was ook echt iets gedaan met aangedragen ideeën of bij afwijzing was men bereid toelichting te geven. (8)	per raadslid verschilde dat, maar het merendeel was erg goed bezig met het uitdragen van hun standpunten, luisteren naar burgers en vertaalde dit in hun stemgedrag of in het indienen van moties (8)
Goede aanpak van "van het gas af" van onze buurt. Met klankbordgroep etc. Uitstekende ondersteuning van de ambtenaren en ingehuurde specialisten. (8)	Een goed beleid gevoerd en de zondagsrust gerespecteerd (9)
Max. Snelheid, parkeervoorzieningen terugbrengen. Doorgaande wegen afsluiten. Windmolens plaatsen. (10)	Zij hebben hun stinkende best gedaan. Wij zitten in het aardbevingsgebied. En zijn nog steeds in afwachting wat onze regering gaat doen. Wij weten nog steeds niet wat er met ons huis gaat gebeuren. En dat al na tig jaar. (10)

Dat zoveel inwoners niet weten wat hun lokale volksvertegenwoordigers doen, onderstreept andermaal de redelijke onbekendheid van het gemeentebestuur onder de bevolking. Dat gegeven moet ook voorzichtiger maken om al te stevige conclusies te verbinden aan andere oordelen van inwoners over het gemeentebestuur – die zijn immers soms maar gebaseerd op een enkele indruk die iemand heeft opgedaan in bijvoorbeeld de lokale media. Niettemin, wanneermensen een oordeel geven over hun gemeentebestuur, zijn ze niet per se negatief. Ze treden dus het lokaal bestuur nog met een zekere welwillendheid tegemoet.

3.3 Het oordeel van inwoners over gemeentelijke dienstverlening anno 2022

Lokale democratie betreft ook de dienstverlening aan en voor inwoners in de gemeente. Welk oordeel geven ze daarover? We hebben daarvoor eerst gevraagd aan respondenten of zij of iemand uit hun directe omgeving in de twaalf maanden voorafgaand aan maart 2022 contact had gehad met de gemeente. Daarbij blijkt allereerst dat veel mensen *geen* contact hebben met de gemeente, namelijk 74 procent.

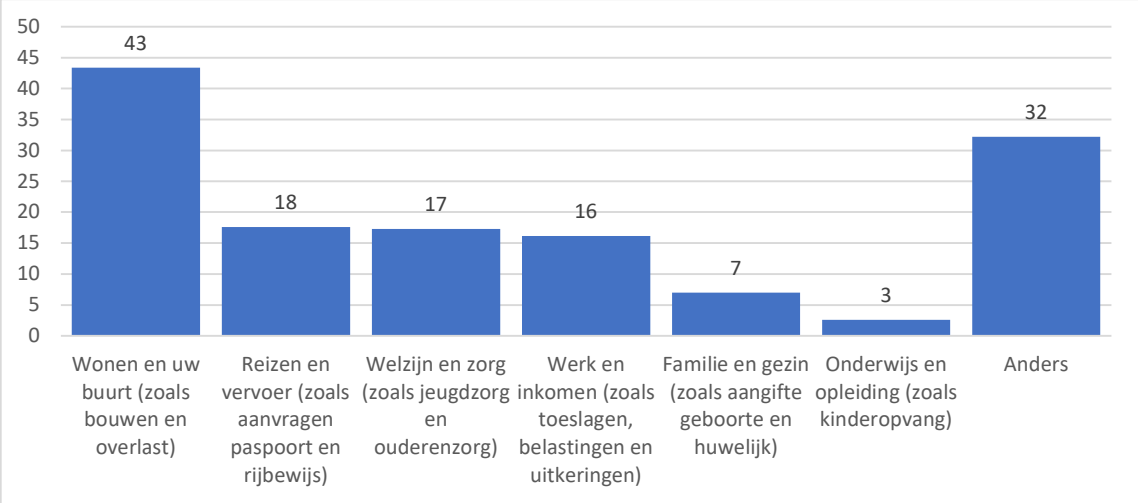
Figuur 3.4: Hebt u of iemand uit uw directe omgeving in de afgelopen 12 maanden contact gehad met iemand van de gemeente? (N=2.548)



Bron: LKO 2022

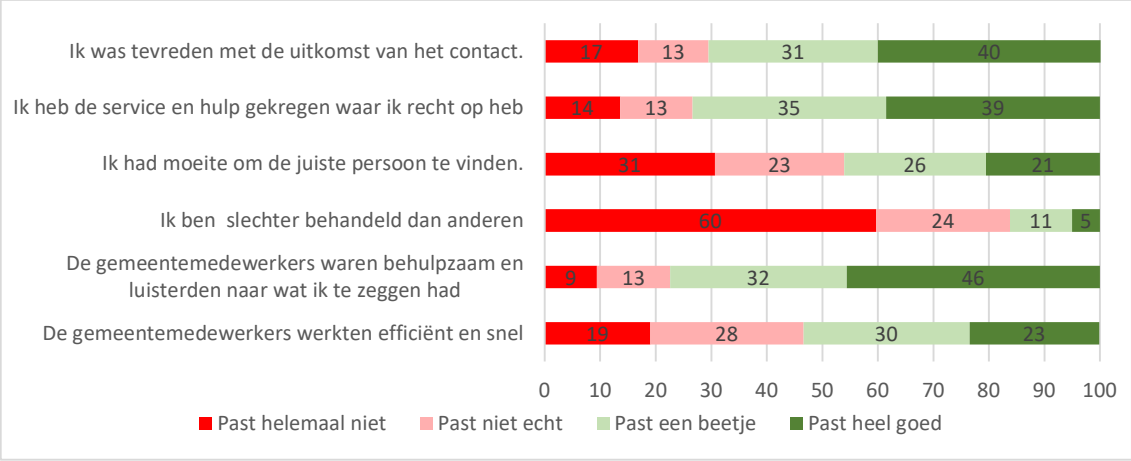
Aan de mensen die wél contact hebben gehad, hebben we vervolgens gevraagd op welk vlak dat was. Daarbij blijkt dat wonen (bouwvergunningen), overlast in de buurt en het aanvragen van paspoort en rijbewijs de belangrijkste aanleidingen voor contact waren. Kwesties in het sociaal domein, zoals bijstand, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning voor ouderen, komen daarna. De andere onderwerpen die mensen noemen, blijken overigens toch regelmatig weer betrekking te hebben op een van de genoemde categorieën (zoals Wmo, bouwvergunningen en verhuizing).

Figuur 3.5: Over welk onderwerp hebt u of hebben leden van uw gezin/huishouden contact gehad met de gemeente? (N=503)



Bron: LKO 2022

Figuur 3.6: En als u terugdenkt aan het contact met de gemeente in de afgelopen 12 maanden, in hoeverre komen de volgende uitspraken dan overeen met uw eigen ervaring of de ervaring van uw gezinsleden/huishouden? (N=428)



Bron: LKO 2022

In meerderheid waren mensen die contact hadden met de gemeente, wel tevreden met de dienstverlening. Dat zou van belang kunnen zijn, juist omdat het gemeentebestuur redelijk onbekend is voor mensen. De enkele indrukken die ze dan krijgen, kunnen dan een behoorlijk stempel drukken op hun oordeel (De Blok en Brummel, 2022: 51 e.v.). In ieder geval blijkt dat dat mensen significant meer vertrouwen in het gemeentebestuur hebben, naarmate ze positiever zijn over het contact met de gemeente (niet in figuur 3.6 opgenomen).

Direct contact is echter niet de enige manier waarop inwoners dienstverlening van hun gemeente ervaren. We hebben daarom ook gevraagd wat inwoners de belangrijkste problemen in hun gemeente vonden en of hoe ze over het algemeen waardeerden hoe de gemeente de problemen aanpakte. Allereerst blijkt dat dan ruim de helft van de respondenten (58 procent) niet in staat is om een of meer probleem te noemen. Sommige respondenten geven daar een uitleg voor: 'ervaar weinig problemen in mijn gemeente', 'ik woon hier niet lang genoeg om hier een uitspraak over te doen' en 'weet ik echt niet'. Inwoners blijken vooral problemen in het fysieke domein te noemen (26 procent), waarbij het gebrekkig woonaanbod met kop en schouders boven alle andere problemen uitsteekt. Betaalbare en voldoende huur- en koopwoningen, met name voor starters en senioren, worden gemist. Net als in ander opinieonderzoek (Van der Schelde en Kanne, 2022) is na het gebrekkig woonaanbod, veiligheid het belangrijkste probleem in de ogen van inwoners. Andere kwesties zoals jeugdzorg, opvang van vluchtelingen (zoals uit de Oekraïne) en integratie van mensen met een migratieachtergrond worden door slechts enkelingen als eerste belangrijkste probleem in hun gemeente genoemd.

Tabel 3.1: Belangrijkste problemen in de gemeente (N = 2.871)

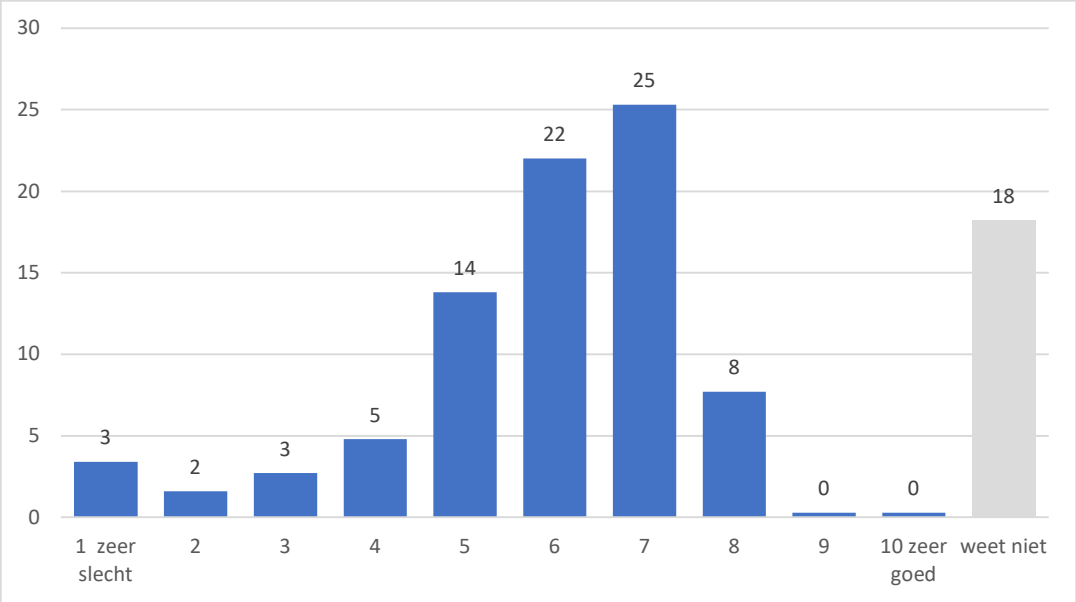
Antwoord op vraag 'Wat vindt u de belangrijkste problemen die spelen in uw gemeente?'	Percentage (N)[1]
Fysieke domein , waaronder: • Gebrekkig woningaanbod • Verkeer, vervoer en infrastructuur • Overig fysiek: groenbeheer; parkeren; klimaat; natuur; ruimtelijke ordening; windmolens; vervuiling	26 (739) 19 (532) 2 (61) 5 (146)
Veiligheid (criminaliteit; drugshandel; overlast; vandalisme; hangjongeren)	5 (146)
Sociaal domein (jeugdhulp; jeugdvoorzieningen; ouderenbeleid; wmo; zorg voor kwetsbare inwoners; armoede; inkomensverschillen; bijstand; werkloosheid)	3 (80)
Immigratie en integratie (opvang asielzoekers; overbevolking; huisvesting arbeidsmigranten; integratie; overlast asielzoekers)	2 (46)
Overig (zoals disfunctioneren gemeentebestuur; te hoge belastingen; leegstand winkels; vuurwerkverbod; hondenpoep en hondenbelasting; gebrek aan onderwijshuisvesting; afhandeling aardbevingsschade; en overlast toerisme)	8 (214)
Weet niet/ geen antwoord	58 (1656)

[1] Als respondenten meer dan één probleem noemden, is het eerste probleem gebruikt voor de telling.

Bron: LKO 2022

Vervolgens blijkt dat 18 procent van de respondenten geen cijfer geeft om de aanpak van de belangrijkste problemen door hun gemeente te waarderen. Als ze wel een cijfer op een schaal van 1 tot en met 10 geven, dan is het gemiddelde cijfer voor de aanpak van de problemen een 5,9 (zie figuur 3.7). Dat is hetzelfde cijfer als in 2018 en wat lager dan de 6,4 in 2016 (niet in figuur weergegeven). Overigens geven inwoners in 2022 niet vaak een heel negatief oordeel: 13 procent waardeert de aanpak met een 4 of lager. Ook hier doet zich dus weer voor dat heel wat inwoners geen oordeel over het gemeentebestuur hebben, en als ze dat wel hebben, ze niet heel negatief zijn.

Figuur 3.7: Waardering van de aanpak door gemeente van belangrijkste problemen (cijfer van 1 tot en met 10) (N = 2.843)

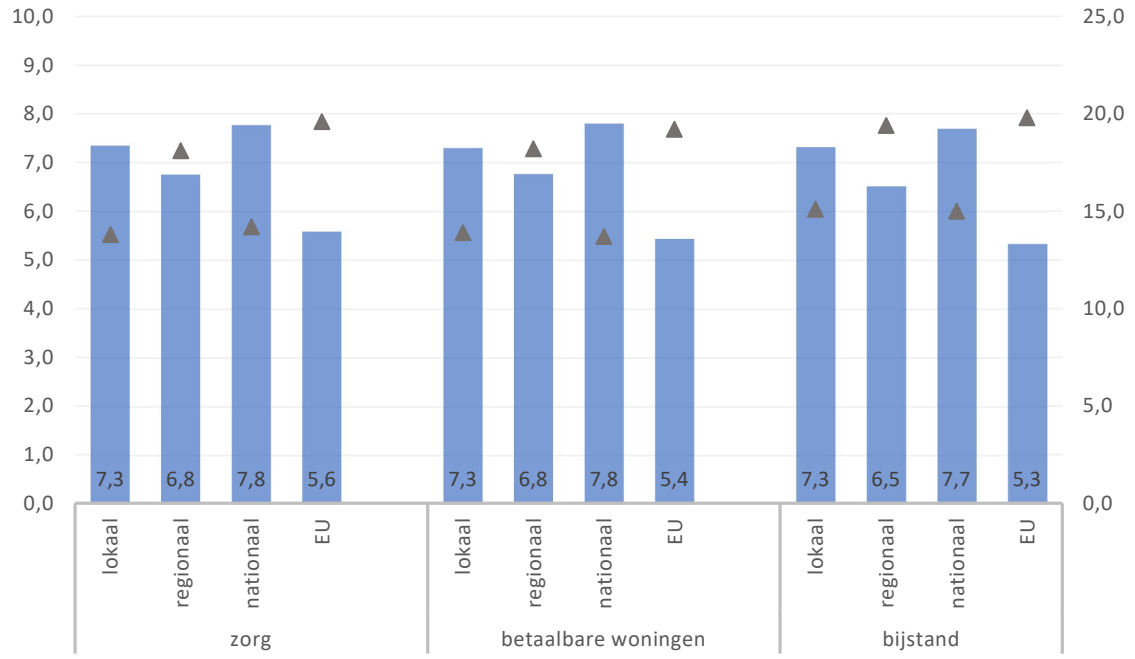


Bron: LKO 2022

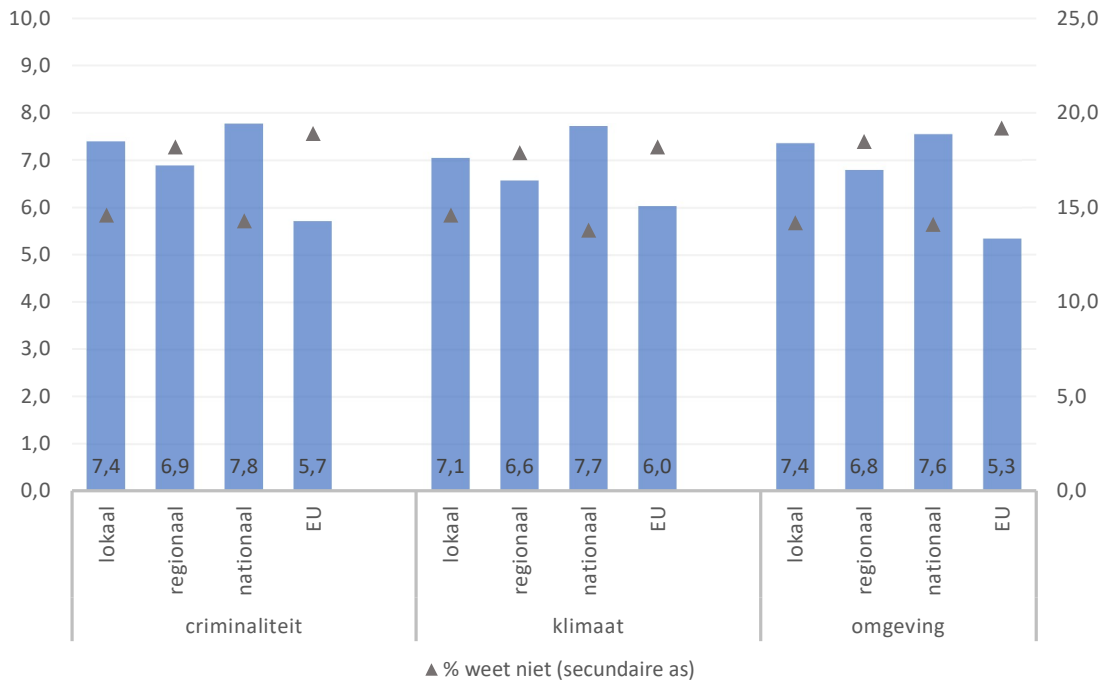
In 2015 hebben gemeenten meer verantwoordelijkheden gekregen in het sociale domein, zoals op het vlak van jeugdhulp (Jeugdwet), het ondersteunen van inwoners om zelfstandig te blijven wonen en mee te doen aan de maatschappij (Wet maatschappelijke ondersteuning), en toeleiding naar werk (Participatiewet). Ook al is het sociaal domein ruim opgevat, veel inwoners zien het niet als het belangrijkste probleem. Een enkeling noemt de gebrekkige financiering van de nationale overheid voor lokale jeugdzorg als het belangrijkste probleem, terwijl dat in bestuurlijk Nederland een belangrijk strijdpunt is (zie o.m. Peters, 2022). Deze strijd tussen gemeenten en nationale overheid laat ook zien dat het lastig is om aan te geven welke overheid nu verantwoordelijk draagt voor het reilen en zeilen in het sociale domein. Met een enkele wetswijziging (bijv. de invoering van een maximum eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen als thuishulp en boodschappendienst) of met een vergroting van het gemeentefonds kan de nationale overheid al stevige invloed uitoefenen in het sociale domein, waar gemeenten vooral verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Met die gemengde verantwoordelijkheden in het achterhoofd, is het ook niet verwonderlijk dat zowel nationale als lokale overheid voor de bijstand (onderdeel van de Participatiewet) als verantwoordelijk worden gezien (zie figuur 3,8). In de vorige edities van het Lokaal Kiezersonderzoek waren ook zowel de nationale als lokale overheid verantwoordelijk voor de bijstand in de ogen van inwoners (niet in figuur weergegeven).

Op alle beleidsterreinen waar inwoners zijn gevraagd om aan te geven welke overheidslaag ze daarvoor verantwoordelijk achten, blijken ze gemeenten en nog meer de nationale overheid als verantwoordelijk te zien: van klimaataanpak, het bouwen van betaalbare woningen, de inrichting van de fysieke omgeving, tot zorg en de bestrijding van criminaliteit. Voor zover inwoners het antwoord zeggen te weten over de verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden, blijken ze die – terecht – ook verantwoordelijkheid toe te dichten op klimaataanpak (Regionale Energiestrategie), criminaliteit (Veiligheidsregio), inrichting van de omgeving (gebiedsgerichte aanpak), betaalbare woningen (woningmarktregio) en zorg (Wmo- en jeugdzorgregio's). Het feit dat zowel nationale overheid, gemeenten als regionale samenwerkingsverbanden als verantwoordelijk worden gezien door inwoners, zal het hen niet makkelijker maken om een oordeel te vellen over het functioneren van elke bestuurslaag apart voor prestaties op de verschillende beleidsterreinen.

Figuur 3.8: Perceptie van verantwoordelijkheid van lokale overheid, regionale samenwerking, nationale overheid en Europese Unie voor diverse beleidsterreinen (Gemiddelden, 0 = niet verantwoordelijk - 10=zeer verantwoordelijk).



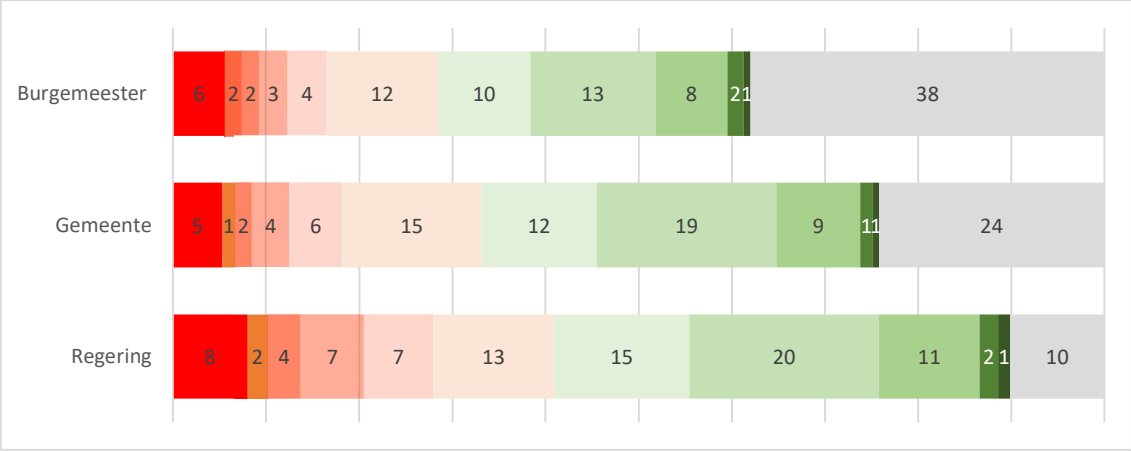
Bron: LKO 2022



Bron: LKO 2022

Tot slot hebben we mensen gevraagd naar hun oordeel over de aanpak van de coronapandemie, die op het moment van bevragen (maart 2022) over zijn voorlopige hoogtepunt heen was. Naast de nationale overheid speelden burgemeesters een rol in de veiligheidsregio's die de lockdowns moesten uitvoeren, terwijl gemeentelijke diensten uitkeringen verzorgden voor mensen die aan inkomen hadden verloren. Ook hier blijkt weer dat veel mensen niet weten wat vooral lokale overheidsinstellingen hadden gedaan in reactie op de coronapandemie (zie figuur 3.9): van 10 procent (regering) tot 24 procent (gemeenten) en 38 procent (burgemeester).

Figuur 3.9: Hoe tevreden of ontevreden bent u met wat de regering/uw gemeente/uw burgemeester het afgelopen jaar heeft gedaan in reactie op de coronapandemie? (op een schaal van 0 tot 10)



Bron: LKO 2022

Wat is al met al het beeld van lokale democratie in de ogen van inwoners anno 2022? Gemeenten laten zich regelmatig voorstaan dat ze de eerste overheid zijn bestuur dichtbij de burger. Voor heel wat inwoners is het gemeentebestuur echter een onbekend bestuur, nabij of niet. Veel mensen kennen hun volksvertegenwoordigers in gemeenteraden niet. En een stevig deel van de inwoners kan bij gebrek aan informatie geen uitspraken doen over het functioneren van het gemeentebestuur. Als inwoners dat doen, zijn ze maar beperkt negatief. Voor wat betreft de inwoners zijn de sombere tonen over lokale democratie dus al te relativeren. Mensen zijn eerder blanco of positief dan negatief over hun gemeentebestuur.

3.4 Inwoners over lokale democratie in de afgelopen veertig jaar: niet in verval[16]

In sombere analyses van lokale democratie klinkt vaak de suggestie door dat het vroeger beter was. Het is dan verleidelijk om naar de opkomstcijfers te kijken. Die zijn immers sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw gedaald van 63 procent (1982) en 73 procent (1986) naar 51 procent in 2022. Opkomst is echter niet zo'n goede graadmeter voor de kwaliteit van de democratie, zo bleek al uit het rapport over niet-stemmers bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (Vollaard et al., 2022b). Allereerst stemt een deel van de inwoners niet vanwege praktische overwegingen of uit tevredenheid over de gang van zaken in hun gemeente – en dat zijn niet zozeer signalen dat het slecht gaat met lokale democratie. Bovendien kunnen mensen op allerlei andere manieren bijdragen aan de lokale maatschappij dan door een stem uit te brengen, door bijvoorbeeld buren een lift te geven, de wet na te leven, de OZB te betalen of als vrijwilliger bij de voedselbank te werken. Daarnaast hoeft een hogere opkomst nog niet te betekenen dat er meer politiek vertrouwen is, omdat ook mensen met minder of geen politiek vertrouwen gaan stemmen. En een hogere opkomst is nog geen garantie dat inwoners beter worden vertegenwoordigd, zolang groepen met bepaalde kenmerken en standpunten nog steeds niet opkomen en raadsleden zich minder of niet voor niet-stemmers opkomen. Opkomst zegt al met al nog niet zoveel over de staat van de lokale democratie.

Onderzoek onder inwoners, zoals dit Lokaal Kiezersonderzoek, kan laten zien wat zij vinden van lokale democratie. Dat is op het eerste gezicht niet makkelijk, juist omdat we hierboven al vaststelden dat het gemeentebestuur voor heel wat inwoners een onbekend bestuur is. Die onwetendheid speelt echter ook al bij eerdere onderzoeken, waardoor er nog steeds een trend te signaleren zijn in de waardering van lokale democratie. Als de focus dan is gericht op de korte termijn, dan zijn sombere conclusies snel te trekken. In vergelijking met de gegevens die verzameld zijn voor het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek in het najaar van 2020 is bijvoorbeeld het aandeel inwoners dat tamelijk tot veel vertrouwen heeft in de gemeenteraad (min 7 procent), college van burgemeester en wethouders (min 11 procent) en burgemeester (min 11 procent) nogal gedaald (Vollaard et al., 2020). Najaar 2020 was echter nog midden in de coronatijd, waarin aanvankelijk het vertrouwen in politiek en bestuur behoorlijk was gestegen.

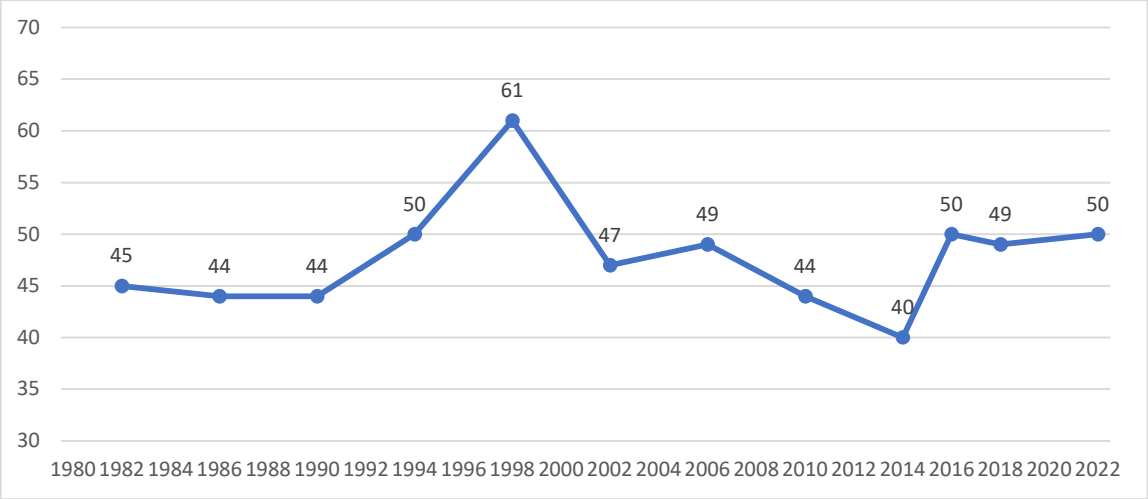
Voor een steviger oordeel over de staat van lokale democratie in de ogen van inwoners is daarom een analyse op de langere termijn nodig. We kunnen daarvoor gebruik maken van gegevens over de afgelopen veertig jaar, die verzameld zijn rondom de gemeenteraadsverkiezingen door NIPO, SGBO (zie Tjalma et al., 2006), BMC (zie Boogers en Salomé, 2014), SCP (zie SCP, n.d.) en I&O-research (zie Van der Schelde en Kanne, 2022), aangevuld met de Lokale Kiezersonderzoeken van 2016, 2018 en 2022. Bij een vergelijking in de tijd moeten we wel rekening houden met verschillen in de dataverzamelingen: van schriftelijke enquêtes door Nederlanders die via een eenmalige steekproef zijn geselecteerd tot een panel dat digitaal vragenlijst invult. Ook is de vraagformulering niet altijd helemaal hetzelfde en loopt de timing uiteen: soms is de vragenlijst al voor de verkiezingen uitgezet, soms (ook) erna. Verder kunnen er verschillende wegingsfactoren zijn gebruikt. Niettemin zullen grote veranderingen in de waardering van lokale democratie wel waar te nemen zijn.

[16] Deels gebaseerd op Vollaard et al. (2022a)

We kijken allereerst naar andere vormen van participatie dan verkiezingen. De enquête *Culturele Veranderingen in Nederland* van het SCP laat zien dat tussen 1982 en 2015 ongeveer 20 procent van de mensen zeiden dat ze in de twee jaar daarvoor zich wel eens hadden ingezet met anderen voor een kwestie van gemeentelijk belang, voor een bepaalde groep in de gemeente of voor hun buurt. De LKO's van 2016, 2018 en 2022 geven vervolgens aan dat toen een soortgelijk percentage van de mensen in de afgelopen vijf jaar had deelgenomen aan lokale politieke activiteiten zoals een petitie ondertekenen of een inspraakvond bezoeken (zie ook hoofdstuk 2). In de vraagstelling zit een verschil in gevraagde activiteiten (allerlei vormen van inzet versus politieke activiteiten) en periode (twee vs. vijf jaar), maar er is niet per se een drastische afname te zien op dit punt.

We kijken vervolgens naar interesse in lokale politiek. Figuur 3.10 laat zien wat het aandeel is van mensen die tamelijk tot zeer geïnteresseerd zijn in lokale politiek. Dat is met tegen de 50 procent in de laatste jaren wat hoger dan in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De uitschieter in 1998 van 61 procent is wat lastig te plaatsen. Hoe dan ook, de interesse in de lokale politiek is grosso modo niet gedaald.

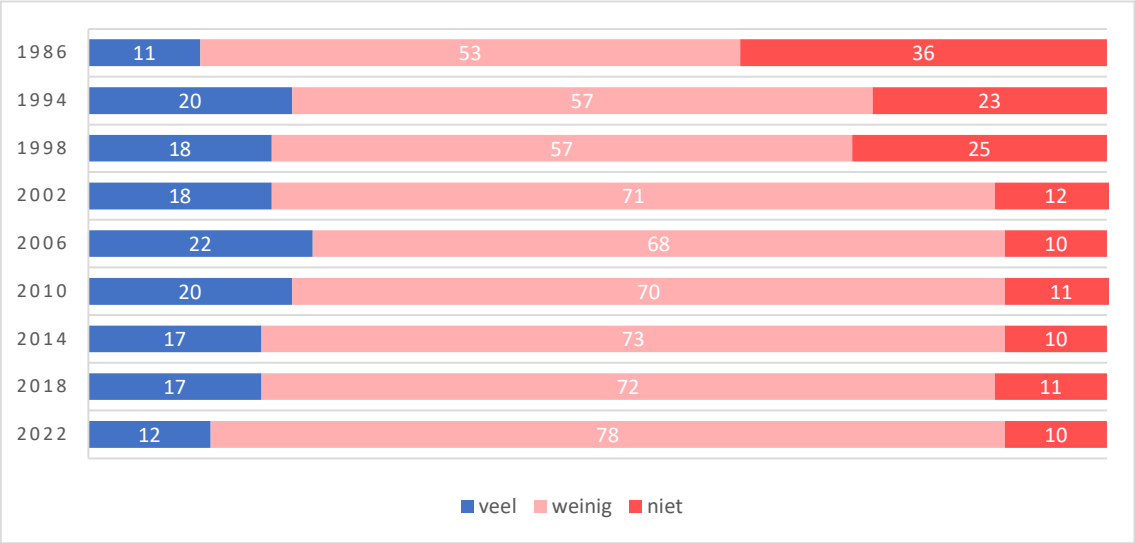
Figuur 3.10: Interesse in lokale politiek (zeer en tamelijk geïnteresseerd)



Bron: NIPO, SGBO, BMC en LKO

Er zou op zich een goede reden zijn voor een stijging van de interesse in lokale politiek. Gemeenten hebben er in de afgelopen veertig jaar immers heel wat verantwoordelijkheden bij gekregen, zoals de jeugdzorg. Dat maakt het logisch te verwachten dat meer mensen betrokken zijn bij lokale politiek. Toch is dat niet het geval. Opvallend is ook dat de ervaren invloed van gemeentelijke beslissingen op het dagelijks leven ook niet sterk is toegenomen, ook niet na de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 (zie figuur 3.11). Dat kan komen omdat maar een beperkt deel van de inwoners direct te maken krijgt met gedecentraliseerde verantwoordelijkheden zoals jeugdzorg of maatschappelijke ondersteuning. Het kan ook zijn dat mensen simpelweg niet het centrum jeugd en gezin of de GGD herkennen als een instelling die door gemeenten worden aangestuurd.

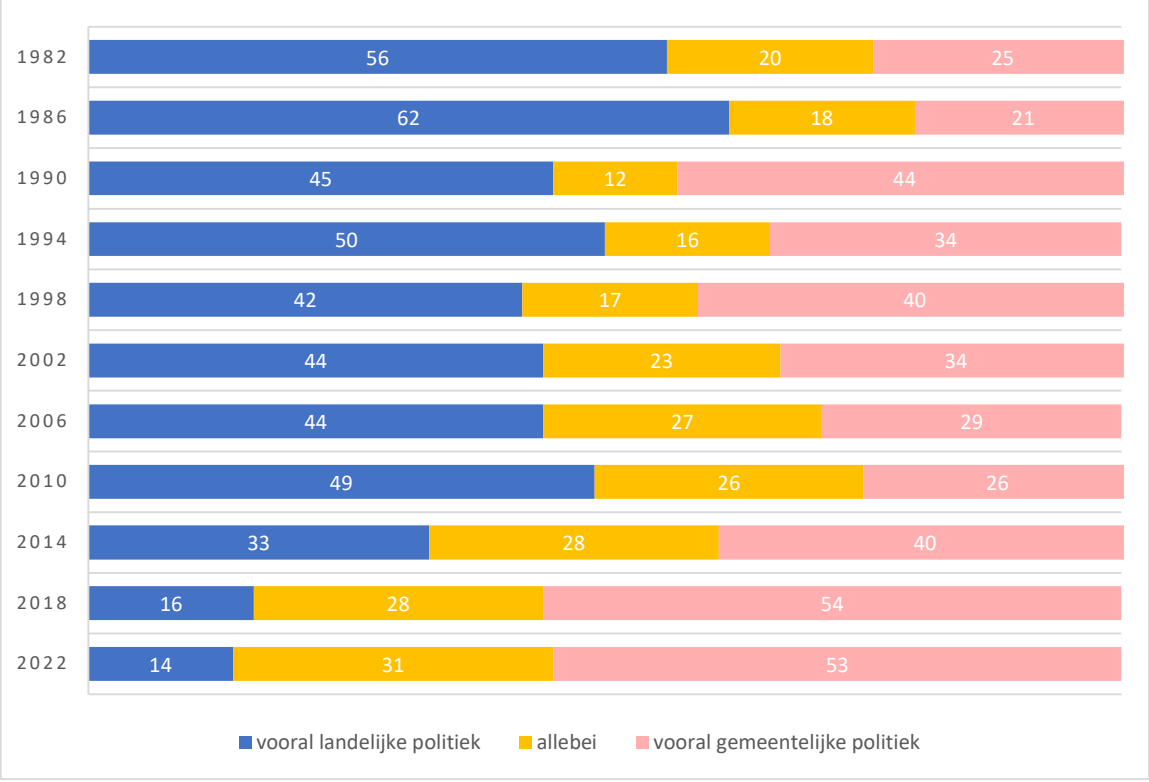
Figuur 3.11: Mate van invloed van gemeentelijke beslissingen op dagelijks leven



Bron: NIPO, SGBO, BMC en LKO

Overigens zien we wel duidelijke aanwijzingen dat kiezers zich meer laten beïnvloeden door overwegingen van gemeentelijke politiek bij hun partijkeuze (figuur 3.12). Bij zo'n vier op de vijf kiezers spelen nu lokale overwegingen mee. Dat is fors meer dan in de jaren tachtig, toen pak en beet de helft van de kiezers zich door overwegingen over gemeentelijke politiek lieten leiden. Bovendien is de groep kiezers geslonken van 56 procent naar 14 procent die zich alleen door landelijke politiek laten leiden. Dat is dus positief nieuws over lokale democratie. Mensen laten zich meer leiden door wat er in hun gemeente speelt.

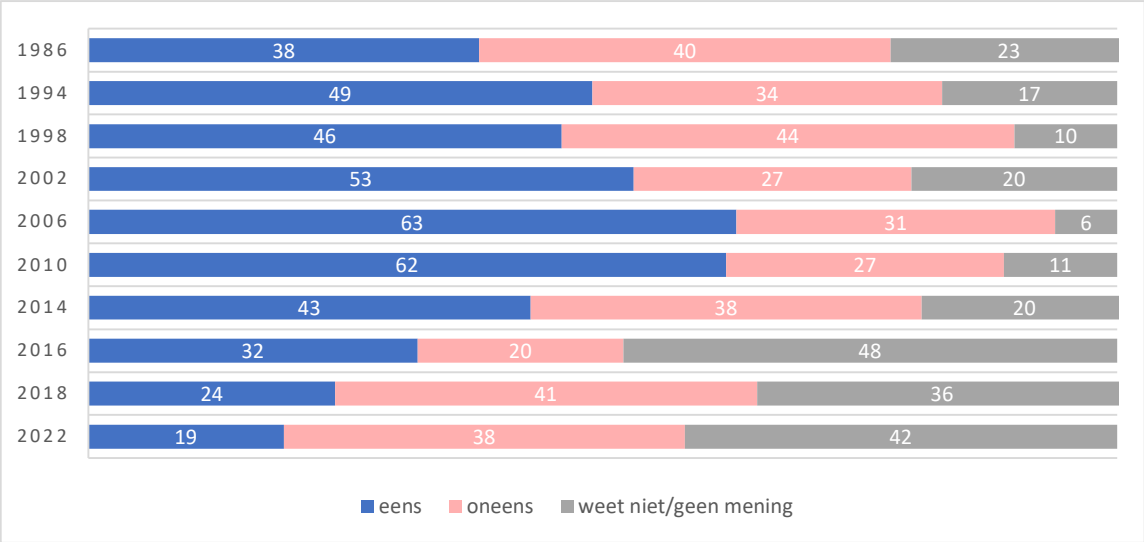
Figuur 3.12: Landelijke en lokale overwegingen bij partijkeuze (in %)



Bron: NIPO, SGBO, BMC en I&O

We kunnen ook over de langere termijn nagaan wat inwoners vinden van de gemeenteraad, en meer in het bijzonder de responsiviteit van gemeenteraadsleden. Dat is te bepalen aan de hand van de stelling: 'gemeenteraadsleden bekommeren zich niet zoveel om de mening van mensen zoals ik" . Ook al is de vraag in 2018 en 2022 wat hedendaagser geformuleerd, er is geen duidelijke toename van politiek cynisme op dit punt te zien in de afgelopen veertig jaar (figuur 3.13). Vooral in de eerste jaren van deze eeuw vonden meer inwoners dat gemeenteraadsleden minder responsief waren. Dat is echter sindsdien weer gedaald – met nog nooit zo weinig inwoners als in 2022 die vonden dat raadsleden zich niks aantrokken van de mening van mensen zoals zij. Daarbij steken gemeenteraadsleden ook gunstig af bij Kamerleden, van wie 41 procent van de inwoners vindt dat die zich niet bekommeren om de mening van mensen zoals zij (Dekker en Den Ridder, 2021: 31).

Figuur 3.13 : Opvattingen over de stelling: "Gemeenteraadsleden bekommeren zich niet zoveel om de mening van mensen zoals ik."*



**vraag in 2018 en 2022: gemeenteraadsleden geven niets om de mening van mensen zoals ik*

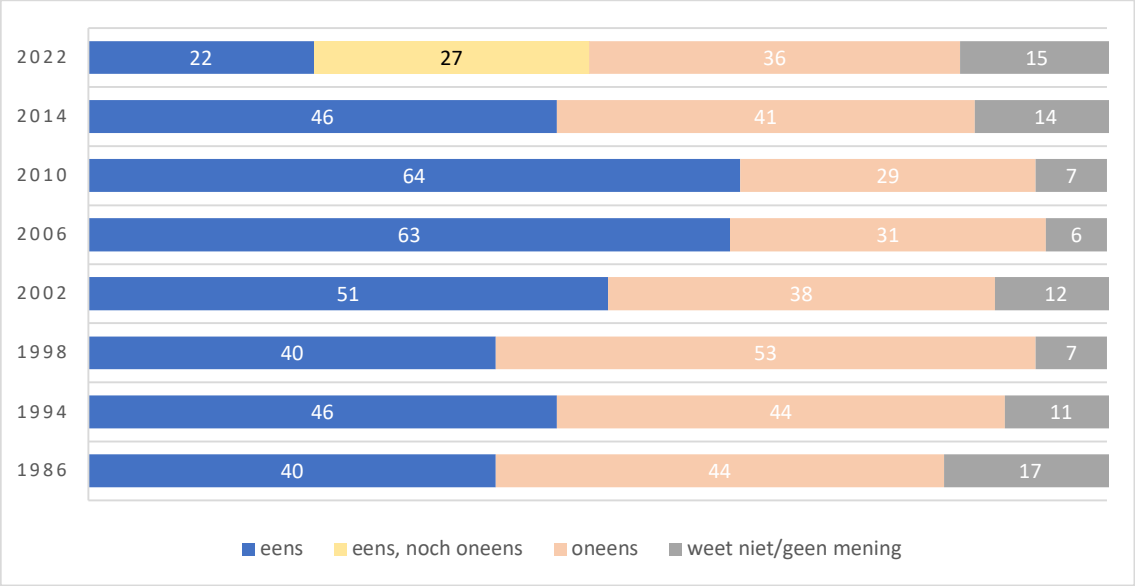
Bron: NIPO, SGBO, BMC en LKO

We zijn vervolgens nagegaan of inwoners zich meer of minder in staat achten om politiek invloed uit te oefenen, hun zogeheten politieke zelfvertrouwen (zie figuur 3.14). In de eerste tien jaar van deze eeuw onderschreven bijna twee op de drie mensen de stelling dat mensen zoals zij geen enkele invloed op de gemeentepolitiek hebben. In 2014 was het gebrek aan zelfvertrouwen echter weer gedaald naar het niveau van de jaren negentig. In het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 hebben de vraag opnieuw voorgelegd, zij het met andere antwoordopties. Daaruit valt af te leiden dat ook op het punt van politiek zelfvertrouwen het anno 2022 niet per se slechter is gesteld dan voorheen. Ook op dit punt is er dus geen sprake van verval.

In de diverse edities van het Lokaal Kiezersonderzoek hebben we ook nog op een andere manier politiek zelfvertrouwen gepeild. We hebben de vraag aan mensen voorgelegd of ze het eens of oneens waren met de stelling of zij goed in staat zijn om actief een rol te vervullen in de lokale politiek. In 2016 vond 17 procent van de inwoners zich in staat om een actieve rol te vervullen; in 2018 zakte dat tot 13 procent. Het aandeel dat het oneens met de stelling was daarbij gestegen van 42 procent (2016) tot 50 procent (2018). In 2022 is het aandeel inwoners dat zich goed in staat acht om een actieve rol te spelen in de lokale politiek weer gestegen, naar 23 procent. Het aandeel dat zich daartoe niet in staat acht, is weer wat gedaald naar 46

procent (niet in een figuur weergegeven). Ook al betreft het maar een korte periode (2016-2022), politiek zelfvertrouwen blijkt dus andermaal niet aan het afnemen.

Figuur 3.14: Opvattingen over de : "Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de gemeentepolitiek.



Bron: NIPO, SGBO, BMC en LKO

Hoe zit het dan met de waardering voor het gemeentebestuur in de afgelopen veertig jaar? Cijfers over 1986 tot en met 2014 laten zien dat het aandeel mensen dat (zeer) ontevreden was over het gemeentebestuur varieerde van 12 (in 1986) tot 23 procent (in 1998). Het aandeel mensen dat (zeer) tevreden was fluctueerde in die periode tussen de 31 (in 2002) en 42 procent (in 2010). Het overige aandeel van mensen was matig tevreden. Dat beeld van redelijke tevredenheid spoort met de gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Den Ridder et al., 2022: 64), waaruit blijkt dat sinds 2008 70 procent of meer van de inwoners een 6 of hoger geven op een schaal van 1-10 als ze worden gevraagd naar hun tevredenheid met het gemeentebestuur. Alleen in 2012, 2013 en 2021 duikt dat onder de 70 procent. Dan valt echter ook de waardering voor nationale politiek terug, terwijl de waardering voor het gemeentebestuur hoger was dan voor nationale politiek, zoals dat daarvoor ook het geval was. Kortom, is er dus al lange tijd een fors aandeel van de inwoners matig tot zeer tevreden met het gemeentebestuur. Dat is in het licht van de grotere verantwoordelijkheden die gemeentebesturen hebben gekregen, een positief teken.

3.5 Ter afronding

Al met al is de conclusie dat inwoners eerder neutraal of positief zijn over hun gemeentebestuur, dan negatief. Het gemeentebestuur, en de gemeenteraad in het bijzonder, is tamelijk onbekend. In de afgelopen veertig jaar zijn inwoners door de bank genomen niet negatiever gaan oordelen over lokale democratie. Vanuit inwonersperspectief is er dus geen sprake van verval van lokale democratie. Dat kan een geruststellende gedachte zijn. Maar dat hoeft niet. Juist bij gebrek aan interesse en kennis kunnen inwoners niet altijd bewust zijn van wezenlijke knelpunten in de lokale democratie. Dat onderstreept de verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigers van inwoners, zoals gemeenteraadsleden, om er namens hen voor te zorgen dat lokale democratie zo goed mogelijk werkt. En dat onderstreept de verantwoordelijkheid van de nationale overheid, die als systeemverantwoordelijke

(volks)vertegenwoordigers in staat moet stellen om gemeentebesturen democratisch te laten functioneren.

Literatuur

Boogers, M. en Salome, L. (2014), *Gemeenteraadsverkiezingen 2014: Wie stemt, wat en waarom?* Amersfoort: BMC.

Dekker, P. en Den Ridder, J. (2021), 'Afkeer van Haagse politiek', in: Sipma, T., Lubbers, M., Van der Meer, T., Spierings, N., Jacobs, K. (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021.* Amsterdam: SKON, pp. 28-36.

Peters, K. (2022), 'Zwaar weer voor het lokaal bestuur', in Heringa, A.W., Schinkelshoek, J. en Voerman, G. (red.), *Om de lokale democratie: Gemeentebesturen onder druk*. Den Haag: Montesquieu Instituut, pp. 11-20.

Den Ridder, J., Miltenburg, E., Kunst, S., Van 't Hul, L. en Van den Broek, A. (2022), *Burgerperspectieven bericht 1 2022*. Den Haag: SCP.

SCP (n.d.), *Culturele veranderingen in Nederland*, https://www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeksbeschrijvingen/culturele-veranderingen-in-nederland-cv#:~:text=Het procent20Sociaal procent20en procent20Cultureel procent20Planbureau,loop procent20der procent20tijd procent20zijn procent20veranderd.

Tjalma, H., Van Stipdonk, V. en Leeuwenburg, R. (2006), *Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982-2006: Trends in opkomst, interesse en vertrouwen*. Den Haag: SGBO.

Van der Schelde, A. en Kanne, P. (2022), *Gemeenteraadsverkiezingen 2022: I&O-slotpeiling*. Amsterdam: I&O Research.

Vollaard, H., Binnema, H., Denters, B. en Jansen, G. (2020), *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020*. Utrecht/ Enschede: Universiteit Utrecht/ Universiteit Twente.

Vollaard, H., Binnema, H., De Blok, L., Boogers, M. en Jansen, G. (2022a), *Lokale democratie niet verbeterd… maar ook niet verslechterd.* https://stukroodvlees.nl/lokale-democratie-niet-beter-maar-ook-niet-slechter/

Vollaard, H., De Blok, L. , Den Ridder, J. en Jansen, G. (red.) (2022b), *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Utrecht/ Den Haag/ Amsterdam: Universiteit Utrecht/ SCP/ Universiteit van Amsterdam.

Onderzoeksverantwoording

Giedo Jansen

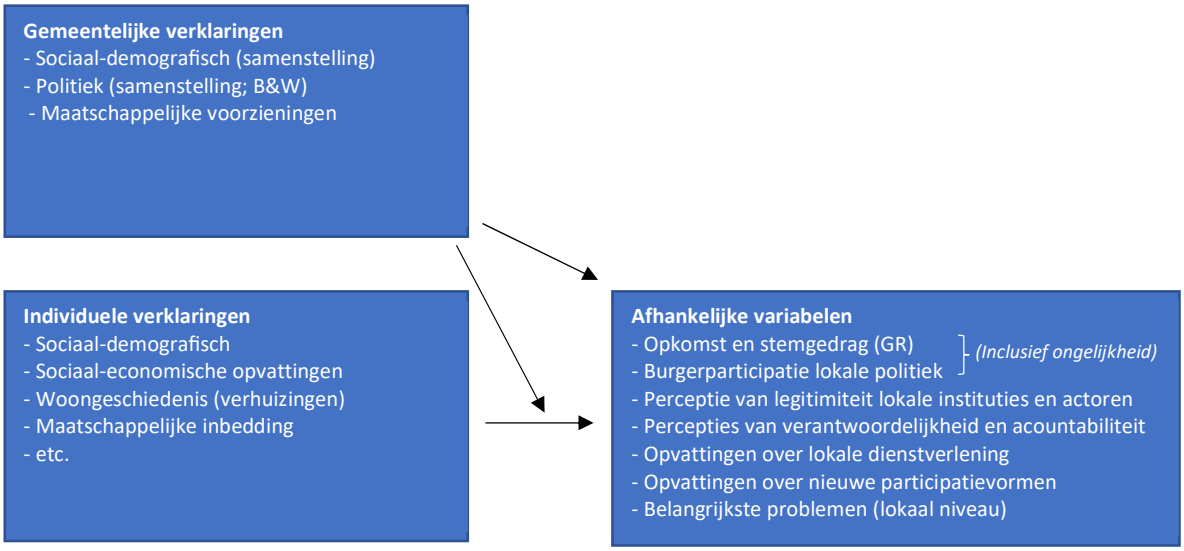
Deze bijlage beschrijft de totstandkoming van het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) 2022. Deze dataverzameling vormt de basis voor de analyses in deze rapportage. Voor sommige analyses in dit rapport wordt naast de huidige dataverzameling ook gebruikt gemaakt van eerdere edities van LKO en overige onderzoeken.

Met betrekking tot het LKO gaan we hier nader in op de vragenlijstconstructie, de wijze van dataverzameling, de kwaliteit van de data, de beschikbaarheid van de data, en de weging die is toegepast. Net als de dataverzameling zelf bouwt deze onderzoeksverantwoording voort op het eerste LKO uit 2016 (pilot) en het tweede LKO uit 2018. De beschrijving hieronder is daarom een bijgewerkte versie van de onderzoeksverantwoording door Giedo Jansen en Bas Denters uit het rapport Democratie Dichterbij: Lokaal kiezersonderzoek 2018 (Jansen en Denters, 2018), en is daarmee ook schatplichtig aan de onderzoekverantwoording door Henk van der Kolk en Tom van der Meer met betrekking tot het LKO-2016. Voor de huidige keuzes, inclusief eventuele tekortkomingen, zijn wij uiteraard zelf verantwoordelijk. Een eerdere versie van deze onderzoeksverantwoording verscheen ook als bijlage bij het rapport De lokale niet-stemmer.

Hoe kwam de vragenlijst van het LKO tot stand?

De doelstelling van het LKO-2022 is om een omvattend beeld schetsen van de lokale verkiezingen en de lokale democratie in Nederlandse gemeenten anno 2022. Hoewel omvattend, is het LKO gericht op een aantal kernthema's. We volgen hierbij het algemene model dat gemaakt is voor het eerste LKO in 2016, met daarin de belangrijkste groepen variabelen die ook in deze editie van het Lokaal Kiezersonderzoek centraal staan. Dit model is weergegeven in figuur O.1.

Figuur O.1: Het model dat ten grondslag ligt aan het Lokaal Kiezersonderzoek



Voor deze derde editie van het Lokaal Kiezersonderzoek is voor dezelfde type dataverzameling gekozen als bij de eerste twee edities. Ten tijde van het eerste LKO is de keuze gemaakt voor een enkele, landelijke steekproef. Een alternatief zou een dubbele steekproef zijn geweest waarbij eerst een selectie van gemeenten wordt getrokken, en daarbinnen een steekproef van individuen. De enkele steekproef is voor de meeste doeleinden van het LKO effectiever en goedkoper. Met een landelijke steekproef kan bovendien de wisselwerking tussen gemeente en burger systematisch bestudeerd worden. Het voornaamste nadeel is dat geen betrouwbare, beschrijvende uitspraken gedaan kunnen worden over individuele gemeenten, omdat het aantal respondenten per gemeente daarvoor te klein is. Dat is echter geen doel van het LKO. Voor de uitvoering van het LKO-2022 is wederom gekozen om gebruik te maken van het LISS internet panel van Centerdata. 'LISS' staat voor 'Langlopende Internet Studies voor de Sociale wetenschappen'. In het LISS-panel zitten mensen uit alle lagen van de Nederlandse bevolking. Zij vullen via internet vragenlijsten in en werken zo mee aan wetenschappelijke onderzoeken. Panelleden krijgen daarvoor betaald en worden voorzien van een computer met internetverbinding indien deze niet aanwezig is. Het LISS-panel bestaat uit ongeveer 7.500 panelleden in ongeveer 5.000 huishoudens, verspreid over heel Nederland. Centerdata en het Centraal Bureau voor de Statistiek selecteren de leden voor het LISS-panel. Deelnemers kunnen zich dus niet zelf aanmelden voor deelname aan het LISS-panel. Meer informatie over het LISS-panel kan worden gevonden op www.lissdata.nl.

Het veldwerk voor het LKO-2022 vond plaats direct na afloop van de gemeenteraadsverkiezingen van 14, 15 en 16 maart 2022. In plaats van twee meetmomenten is er gekozen voor één meting: hierin wijkt het LKO-2022 af van het LKO-2018 dat een voor- en een nameting kende. De vragenlijst is afgenomen van 17 maart 2022 tot 29 maart 2022. Voor respondenten die de vragenlijst vermoedelijk ononderbroken invulde[17] was de gemiddelde invulduur ongeveer 22 minuten.

Ook inhoudelijk bouwt het LKO-2022 voort op de vragenlijsten zoals die voor eerdere edities zijn ontwikkeld. Over alle thema's in figuur O.1 zijn – in navolging van eerdere edities – vragen gesteld. Veel van deze vragen, zeker die wat betreft opkomst, stemgedrag en vertrouwen in politieke instituties en beleidsverantwoordelijkheid zijn vergelijkbaar met eerdere edities. Mede naar aanleiding van het overleg met stakeholders zijn er ook vragen toegevoegd over thema's als electorale integriteit, de bereidheid om gemeenteraadslid te worden en de aanpak van de coronapandemie. Specifieke thema's van vorige edities zoals de tevredenheid over allerlei vormen van vertegenwoordiging door gemeenteraadsleden en niet-verkozen personen en organisaties, het referendum over de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in 2018 en keuzes in het sociale domein zijn vervallen.

Wat is de kwaliteit van de data?

Het LISS bestand is weliswaar gebaseerd op een random steekproef uit de bevolkingsregisters, maar lang niet iedereen die in eerste instantie wordt benaderd, doet mee aan panelonderzoek. Het is moeilijk aan te geven wat het responsepercentage van de selectie is. Omdat het een panelonderzoek is, haken sommige mensen na een tijdje af. Centerdata selecteert daarop in samenwerking met het CBS nieuwe respondenten. Door te monitoren of gegevens uit het panel overeenkomen met bekende populatiegegevens, houdt Centerdata in de gaten of het bestand 'representatief' blijft. Het onderzoek dat in deze rapportage wordt gepresenteerd is gebaseerd op een steekproef uit de populatie LISS panelleden die ook hebben deelgenomen aan het LKO2018 (n=1.995) aangevuld met een verse steekproef van panelleden van 18 jaar en ouder (n=1.557). Door het opnieuw benaderen van respondenten uit de vorige editie, is het mogelijk om op individueel niveau de veranderingen tussen 2018 en 2022 te analyseren. De respons is weergegeven in tabel O.2.

[17] Minder dan anderhalf uur tussen begin- en eindtijd.

Tabel O.2. Responsoverzicht

	LKO-2022
Selectie aantal leden huishouden	3.552 (100%)
Nonrespons:	681 (19,2%)
Respons:	2.871 (80,8%)
Incompleet:	25 (0,7%)
Compleet:	2.846 (75,3%)

Beschikbaarheid en anonimiteit LKO, gemeentekenmerken

Een expliciet doel van SKON is de publieke beschikbaarheid van data voor onderzoek door derden. De data van het LKO worden daartoe binnenkort gedeponeerd bij het Nederlandse data-archief DANS. Omdat het LKO ingebed is in het langlopende LISS-panel, zijn er nadrukkelijke waarborgen voor de anonimiteit van de respondenten. Gegevens zijn noch te herleiden naar individuele burgers noch naar individuele gemeenten waarin zij wonen. Het basisbestand van het LKO is verrijkt met een drietal gemeentekenmerken in tamelijk grove categorisaties: indeling gemeentegrootte, het gemiddelde besteedbare inkomen en etnische samenstelling. Het is mogelijk om in aanvullende analyses andere gemeentekenmerken te koppelen aan het LKO-bestand, maar uitsluitend door middel van *remote access* via Centerdata.

Weging van de data ten behoeve van deze publicatie

Omdat het LISS panel op een ingewikkelde manier tot stand is gekomen, worden aan de LISS-data geen weegfactoren toegevoegd (zie https://www.lissdata.nl/faq-page#n5506). Het LKO gebaseerd is op dit panelbestand. Dit panelbestand is weliswaar gebaseerd op een representatieve steekproef, maar de uitval voorafgaande aan deelname aan het panel in combinatie met specifieke uitval voor dit onderzoek, is relatief hoog. Daardoor wijken de gegevens uit het bestand soms af van gegevens die we kennen uit andere bronnen. Zo is bijvoorbeeld het aantal mensen in het bestand dat zegt te hebben gestemd bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen veel hoger dan in werkelijkheid het geval was. Voor de verbanden tussen variabelen hoeft dat niet zoveel uit te maken, maar bij beschrijvingen zijn die afwijkingen vreemd en leiden ze af van de dingen waar het om gaat. Daarom hebben we de gegevens in de bestanden gewogen via eenzelfde procedure als de eerdere edities van het LKO en op basis van gegevens waarvan we de populatiegegevens kennen. Meer specifiek zijn de gegevens gewogen naar opkomstgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 en de Tweede Kamerverkiezingen van 2021, geslacht, geboortejaar (waarbij we net als in de vorige editie een tweedeling hebben gemaakt tussen mensen geboren voor of na 1963), opleiding en de mate van stedelijkheid van de gemeente waarin men woont. Het SPSS-syntax-bestand waarmee de weging is gemaakt, uitgelegd en verantwoord, kan worden opgevraagd bij de auteurs van het rapport. Al met al denken we dat de gerapporteerde gegevens vanwege zowel de hoge kwaliteit van de steekproef als door het gebruik van de weegfactor een goede weergave vormen van hetgeen er leeft onder de Nederlandse bevolking.