



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid

van der Meer, T.

DOI

[10.5117/MEM2016.4.MEER](https://doi.org/10.5117/MEM2016.4.MEER)

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Mens en Maatschappij

License

CC BY-NC-ND

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van der Meer, T. (2016). De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid. *Mens en Maatschappij*, 91(4), 357-380.
<https://doi.org/10.5117/MEM2016.4.MEER>

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, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid

Tom van der Meer

MEM 91 (4): 357–380

DOI: 10.5117/MEM2016.4.MEER

Abstract

Local democracy and the problem of participatory inequality

The growing responsibilities of Dutch local governments for policy that was originally carried out by the national government raise the question to what extent local democracy is up to these tasks. Citizen participation is a central demand in any representative democracy. Participation ought to be not merely high, but also equal and non-selective, so that the voice of all societal groups is heard proportionally loud. This is particularly important when societal groups differ in their political preferences.

This article studies the extent to which citizen participation in Dutch municipalities is indeed non-selective, by analyzing the first Dutch Local Election Survey 2016. It shows that not all citizens participate equally by casting their vote in local elections or via other local forms of participation. Particularly those groups that are underrepresented in political activities are more likely to support direct democracy in their municipality. The inequality in political participation along policy preferences cannot be reduced to demographic differences, implying that demographic representation is not the solution to participatory inequality.

Keywords: participatory inequality, political participation, municipality, elections, political preferences

1 Introductie

Met de decentralisatieoperaties van het kabinet-Rutte II zijn niet alleen de verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur toegenomen, maar evenre-

dig daarmee ook het belang van een kwalitatief hoogstaande lokale democratie. Burgerparticipatie in de politiek is volgens velen een centrale voorwaarde voor een goed functionerende democratie. Volgens een veelal impliciet idee is een hogere mate van politieke participatie altijd goed voor de kwaliteit van de democratie. Hoewel Nederland een uitvoerige literatuur kent over opkomst en participatie op lokaal niveau, is die aandacht daarom primair uitgegaan naar verklaringen van het *niveau* van opkomst en participatie (zie o.a. Kraaijkamp et al. 2001; Rose 2002; Van Houwelingen 2015). Vanuit dat perspectief staat de lokale democratie onder druk. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is sinds de afschaffing van de opkomstplicht gedaald van 67 procent in 1970 naar 54 procent in 2014. De participatiegraad in andere vormen ligt aanzienlijk lager. Zelfs aan nieuwe hoopvolle initiatieven als de burgertop (waarbij gewone burgers al dan niet via loting worden uitgenodigd mee te discussiëren over beleidsterreinen) nam slechts 5 tot 10 procent van de uitgenodigde burgers deel (Binnema & Michels 2016: 65).

Een goed functionerende democratie vereist echter niet alleen een hoog maar ook een gelijkmatig niveau van politieke participatie. Zo stelde de invloedrijke Nederlands-Amerikaanse politicoloog Arend Lijphart (1997) in zijn toespraak als voorzitter van de American Political Science Association: 'As political scientists have known for a long time, participation is highly unequal. And unequal participation spells unequal influence.' In de politologische literatuur (vooral het deel dat kijkt naar politieke participatie op nationaal niveau) wordt dat ook wel benadrukt (zie o.a. Verba et al. 1978; Lijphart 1998). Immers: wanneer de groep participanten afwijkt van gehele bevolking, leidt dat tot een vertekening van het geluid dat politici en ambtenaren bereikt; wanneer de opkomst bij verkiezingen afwijkt, leidt dat zelfs tot een vertekening van de volksvertegenwoordiging. 'The blunt truth is that politicians and officials are under no compulsion to pay much heed to classes and groups of citizens that do not vote' (Key 1949: 527).

Opmerkelijk genoeg gaat de aandacht vooral uit naar de descriptieve (sociaaldemografische) samenstelling van de groep participanten (Verba et al. 1978; Lijphart 1997). Het klassieke beeld is dat vooral hoog opgeleide, blanke mannen van middelbare leeftijd politiek actief zijn. En dat beeld klopt ook in belangrijke mate voor traditionele en nieuwere vormen van politieke participatie (Van Deth 2016). De oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden in alle facetten van het politieke bedrijf staat in Nederland wel bekend als het vraagstuk van de 'diplomademocratie' (Bovens & Wille 2011). Het probleem dat participanten ook op lokaal niveau een demografisch selectief clubje zijn (zie ook Denters & Geurts 1998; Van Hou-

welingen et al. 2014: 125-127), steekt zelfs de kop op bij de burgertoppen die juist beogen dergelijke vertekeningen tegen te gaan (Binnema & Michels 2016: 65): 'Vele duizenden uitnodigingsbrieven leveren enkele honderden deelnemers op. Degenen die wel komen, lijken veel op de participatie-elite: ze zijn hoog opgeleid, autochtoon, wat ouder, actief betrokken bij hun buurt en hebben vertrouwen in de politiek (vrijwel iedereen gaat stemmen bij verkiezingen). Met andere woorden: veel jongeren, allochtonen en burgers die politiek cynisch zijn, laten de burgertop links liggen. Loting wordt op die manier alsnog zelfselectie, met gebrek aan diversiteit en legitimiteit en ook nog eens met de nodige kosten.'

We kunnen echter vraagtekens plaatsen bij de nadruk op descriptieve vertegenwoordiging in de discussies over participatieve ongelijkheid. Waar descriptieve ongelijkheid in participatie leidt tot een vertekening in termen van leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, inkomen of etniciteit, is dit vooral zorgelijk voor de democratie wanneer dit zich ook vertaalt in een vertekening in ideologie of beleidsvoorkeuren. Maar juist het verband tussen demografische kenmerken en beleidsvoorkeuren is in een ontzuilde, geïndividualiseerde, geëmancipeerde en complexe samenleving niet vanzelfsprekend. Beter is het daarom om op een directere wijze te onderzoeken in hoeverre er sprake is van participatieve ongelijkheid naar beleidsvoorkeuren. Die ongelijkheden kunnen optreden tussen groepen die verschillen in de richting waarin beleid moet veranderen, maar ook tussen groepen die verschillen in het radicalisme waarmee ze dat vinden.

Vanuit systeemperspectief is de werkelijke vraag dus in hoeverre ongelijkheid in politieke participatie leidt tot een vertekening in het politieke signaal dat doordringt tot de politiek. Onderzoek daarnaar is schaars en heeft zich met name gericht op het nationale niveau (zie onder andere Martin & Van Deth 2007; Van der Meer et al. 2009; Poulos 2012; Torcal et al. 2016; maar zie Van der Meer & Dekker 2011 en Van Houwelingen et al. 2014:126 waar dit thema wordt aangestipt). Op lokaal niveau is er simpelweg weinig over bekend.

De lage participatiegraad in de lokale politiek impliceert een groter risico op participatieve ongelijkheid; anderzijds is het historisch gedepoliticiseerde karakter van het lokaal bestuur een reden om te verwachten dat het wel meevalt met die participatieve ongelijkheid.

Dit artikel beoogt de participatieve ongelijkheid naar beleidsvoorkeuren op gemeenteniveau te verkennen, om na te gaan in hoeverre patronen die bekend zijn van het nationale niveau daar weerspiegeld worden. Het richt zich op de volgende twee onderzoeksvragen:

1 In hoeverre is er sprake van ongelijkheid in politieke participatie op

lokaal niveau tussen groepen burgers die verschillen in de *richting* en *radicalisme* van hun beleidsvoorkeuren?

- 2 In hoeverre veroorzaken structurele (demografische) kenmerken en attitudes tegenover de politiek de participatieve ongelijkheid tussen groepen burgers met verschillende beleidsvoorkeuren?

Om deze vragen te beantwoorden maak ik gebruik van het Lokaal Kiezersonderzoek 2016, een eerste integraal enquêteonderzoek naar de opvattingen over en gedragingen in de lokale democratie onder Nederlandse burgers.

2 Theoretische achtergrond

De focus in dit artikel op participatieve ongelijkheid naar politieke voorkeur op lokaal niveau wordt primair gedreven door een maatschappelijke zorg. We kunnen onderscheid maken tussen ongelijkheid in termen van de *richting* van beleidsvoorkeuren (ideologisch linkse versus rechtse burgers bijvoorbeeld) en ongelijkheid in termen van *radicalisme* van beleidsvoorkeuren (uitgesproken versus gematigde burgers). Beide zouden leiden tot een vertekening van het geluid dat beleidsmakers bereikt. De eerste vorm van ongelijkheid zou leiden tot een vertekening van de gemiddelde richting in de beleidsvoorkeuren van burgers, bijvoorbeeld als een te links of te rechts geluid. De tweede vorm zou leiden tot een misschatting van de polarisatie in de samenleving, bijvoorbeeld wanneer een stille, gematigde meerderheid minder actief is.

Politieke participatie omvat alle activiteiten die worden ondernomen aan de inputkant van het politieke systeem met het doel het beleidsproces en de uitkomsten ervan te beïnvloeden (Verba et al. 1978). Dit omvat dus een breed scala aan activiteiten, van meer traditionele vormen van participatie als stemmen, campagnevoeren en demonstreren tot nieuwere vormen als petitie, boycots en de burgertop. Op nationaal niveau is de opkomst bij verkiezingen in ideologische zin de meest egalitaire vorm van participatie in de politiek, ondanks een lichte oververtegenwoordiging van kiezers die zich rechts van het politieke midden plaatsen (Van der Meer et al. 2009). Dat geldt niet voor andere participatievormen. Linkse en progressieve burgers zijn juist vaker betrokken bij andere vormen van politieke participatie, vooral protestactiviteiten zoals demonstraties (Martín & Van Deth 2007; Poulos 2012; Torcal et al. 2016).¹ Radicalisme heeft over het algemeen een sterkere invloed op politieke participatie: burgers met een

meer uitgesproken opvatting zijn op alle fronten actiever dan gematigde burgers (Putnam 2000; Martín & Van Deth 2007).

Voor zover ongelijkheid in politieke participatie toe te schrijven is aan ontevreden democraten die menen te weinig echte invloed te kunnen uitoefenen op het politieke proces (Webb 2013), is het relevant om naast de feitelijke participatie ook steun voor alternatieve besluitvormingsprocessen mee te nemen in deze discussie. Nieuwe participatievormen zouden wel eens een tegenwicht kunnen bieden tegen de ongelijkheden die ontstaan in reguliere participatiekanalen. Recente referenda als die in Nederland en het Verenigd Koninkrijk in 2016 bieden voorbeelden hoe een tegengeluid werd gemobiliseerd. We moeten steun voor alternatieve besluitvormingsprocessen echter niet gelijkstellen aan gedragsintenties: voor een belangrijk deel komt die steun – ook in Nederland – voort uit politieke onvrede en leidt die niet zonder meer tot ander gedrag (Hibbing en Theiss-Morse 2004; Steenvoorden et al. 2009).

Ongelijkheid in politieke participatie tussen groepen die verschillen in hun politieke voorkeuren komt niet uit de lucht vallen. In het algemeen geldt dat burgers met radicale opvattingen een grotere prikkel hebben zich te laten horen. Voor burgers met uitgesproken opvattingen staat er politiek meer op het spel: het thema is voor hen over het algemeen belangrijker en het risico bij een onwelgevallige uitkomst is groter. Bovendien is onvrede met de status quo een belangrijke prikkel voor burgers om politiek actief te worden; een onvrede die groter is onder de meest radicale burgers (Van der Meer et al. 2009). Ook de richting van beleidsvoorkeuren wordt in verband gebracht met politieke participatie. Burgers met economisch linkse en progressieve beleidsvoorkeuren hangen (meer dan hun rechtse en conservatieve tegenhangers) de waarde aan dat zij de maatschappij willen veranderen in plaats van behouden (Fuchs & Klingemann 1990; Kriesi 1993). Daarnaast leggen burgers met postmaterialistische waarden als milieu, democratie, vrijheid en ethiek een grotere nadruk op de intrinsieke waarde van participeren dan burgers met materialistische waarden als economische groei en veiligheid (Inglehart 1997).

Eventuele participatieve ongelijkheid tussen groepen met verschillende beleidsvoorkeuren kan echter ook om andere redenen ontstaan. Traditioneel hebben politicologen sinds Verba & Nie (1972) zich vooral bekommerd om ongelijkheid in termen van demografie. Participatieve ongelijkheid is in dat perspectief een probleem wanneer het wordt veroorzaakt door structurele verschillen in politieke hulpbronnen als tijd, geld en (politieke) kansen en vaardigheden. Daarom richtte de literatuur zich met name op participatieve ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, tussen

inkomensgroepen en – zeker in Nederland – tussen opleidingsgroepen. Dit is relevant voor ongelijkheid in representatie van politieke voorkeuren voor zover die maatschappelijke positie verband houdt met beleidsvoorkeuren. Dit is het geval volgens het theoretische *Columbia model* van partijkeuze (zie o.a. Lazarsfeld et al. 1944), waarin politieke voorkeuren voortvloeien uit een diepgewortelde maatschappelijke positie. Langs deze weg leidt demografische participatieve ongelijkheid tot participatieve ongelijkheid in termen van beleidsvoorkeuren. En in de mate waarin dat inderdaad het geval is, is de laatste op te lossen door demografische gelijkheid af te dwingen. Dat is bijvoorbeeld expliciet de hoop rond recente initiatieven als de burgertop, waarvoor een aselechte groep burgers – al dan niet via loting – wordt uitgenodigd deel te nemen (Van Reybrouck 2013: 82; zie voor een uitvoeriger bespreking Binnema & Michels 2016). Deze structurele kenmerken vormen een eerste mogelijke verklaring voor participatieve ongelijkheid naar politieke voorkeuren.

Een tweede verklaring voor de oververtegenwoordiging van participanten op basis van hun politieke opvattingen kan verband houden met dieperliggende attitudes tegenover de politiek. Zo is politieke *efficacy*, ook wel omschreven als politiek zelfvertrouwen, een belangrijke verklaring waarom burgers politiek actief zijn (zie o.a. Campbell et al. 1954; Easton 1965; Verba et al. 1995). Politieke efficacy is het gevoel dat de burger in staat is om de politiek te beïnvloeden. We kunnen onderscheid maken tussen interne efficacy (het persoonlijke gevoel voldoende competent te zijn) en externe efficacy (het gevoel dat het politieke systeem open staat en responsief is ten opzichte van burgers). De Vlaamse politicoloog Marc Hooghe (2001) omschrijft het omgekeerde als verklaring voor politieke passiviteit: het ‘zure-druivensyndroom’ dat politiek niet voor ‘ons soort mensen’ is.

Een andere politieke attitude die ten grondslag ligt aan politieke participatie is politieke interesse (zie o.a. Verba et al. 1995; Pattie et al. 2003). Interesse in de politiek is in Nederland echter geen vanzelfsprekendheid (Van der Meer & Dekker 2011). In hun studie ‘De Montessoridemocratie’ concluderen Tonkens et al. (2015: 94) over de door hen onderscheiden categorie van afzijdige burgers: ‘Afzijdige burgers hebben geen interesse in inspraakavonden. Ook als ze persoonlijk worden uitgenodigd zouden ze niet gaan.’

Specifiek voor de steun voor nieuwe participatievormen is het relevant om na te gaan in hoeverre ongelijkheden eigenlijk voortkomen uit politiek wantrouwen en onvrede met het functioneren van de democratie.

De vraag is daarom in hoeverre eventuele participatieve ongelijkheden in beleidsvoorkeuren door deze twee rivaliserende verklaringsmodellen –

de structurele en de psychologische – worden veroorzaakt. Na die ongelijkheden in kaart te hebben gebracht, kijk ik in dit artikel daarom naar de achterliggende oorzaken.

3 Data en methoden

3.1 Lokaal Kiezersonderzoek 2016

Een toets van bovenstaande verwachtingen vereist survey-data met gegevens over de beleidsopvattingen van burgers, hun participatie in de lokale politiek, en hun demografische achtergrondkenmerken. Het Lokaal Kiezersonderzoek 2016 (vanaf nu: LKO2016) omvat al deze typen gegevens. Het LKO2016 is het eerste integrale onderzoek naar de opvattingen en gedragingen van Nederlandse burgers gericht op de lokale democratie (Van der Meer & Van der Kolk 2016). Het project is uitgevoerd door de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) en wordt gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Departement Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Het LKO2016 werd via een online-survey uitgevoerd binnen het LISS²-panel van Centerdata, een panel gebaseerd op een kansensteekproef door het CBS, die regelmatig wordt aangevuld om de atrofie in deelname tegen te gaan. De steekproef van het LISS is nationaal in plaats van getrapt. Daardoor is het niet mogelijk om in te zoomen op specifieke gemeenten. Wel is het mogelijk om zowel de effecten van gemeentelijke kenmerken op het macroniveau op individuele kenmerken op het microniveau te onderzoeken, alsook de interactie daartussen. Het LKO2016 werd uitgevoerd in maart 2016. Het is voorgelegd aan 3238 panelleden, waarvan 81,6 procent (2643 respondenten) ook daadwerkelijk deelnam. Deelnemende panelleden zijn gemiddeld iets optimistischer dan de rest van de steekproef. Weging voor een reeks achtergrondkenmerken bleek echter geen invloed te hebben op de hier geschatte verbanden.

3.2 Afhankelijke variabelen

In dit artikel richt ik me op drie afhankelijke variabelen: opkomst bij lokale verkiezingen, andere vormen van politieke participatie op lokaal niveau, en steun voor directe democratie op lokaal niveau. Het onderscheid tussen opkomst en andere vormen van politieke participatie bleek hierboven al cruciaal: op nationaal niveau was de eerste veel meer egalitair dan de tweede. Idealiter zou deze studie ook kijken naar participatie in directere vormen van democratie, zoals burgertoppen en referenda. Omdat derge-

lijke directe democratie niet frequent wordt toegepast, kan ik de daadwerkelijke participatie in deze vormen helaas niet onderzoeken. Daarom baseer ik me als derde maat op steun voor directe democratie.

Opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 is gemeten via de vraag: 'Hebt u gestemd tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014?' Respondenten uit gemeenten die wegens een gemeentelijke herindeling eerder of juist later konden stemmen, mochten uitgaan van de alternatieve datum. Van de respondenten gaf 74 procent aan gestemd te hebben, wat aanzienlijk hoger is dan het officiële opkomstcijfer van 54 procent. Helaas is niet na te gaan of dit wordt veroorzaakt door selectie-, panel- of sociale-wenselijkheidseffecten. De overschatting van de opkomst zien we echter terug in alle kiezersonderzoeken. Amerikaanse studies hiernaar suggereren dat sociale wenselijkheid de voornaamste bron is (zie o.a. Zeglovits & Kritzinger 2014; Hammer et al. 2014)

Het LKO2016 omvat een uitvoerige batterij vragen naar politieke participatie op lokaal niveau in de afgelopen vijf jaar. Dit omvat traditionele en nieuwe participatievormen, zowel offline als online: (1) Contact gelegd met een gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar; (2) Gemeenteraadsvergadering bezocht; (3) Inspraakavond(en) van uw gemeente bezocht; (4) Lidmaatschap van een politieke partij; (5) Actief in een lokale actiegroep; (6) Deelgenomen aan een burgerinitiatief op wijkniveau om zelf problemen op te lossen; (7) Een petitie getekend over een lokale kwestie (op papier of via internet); (8) Contact opgenomen met lokale of regionale krant, radio of tv; (9) Contact opgenomen met een politieke partij in uw gemeente; (10) Op sociale media (als Facebook, Twitter, Instagram) commentaar gegeven op politieke zaken in uw gemeente; (11) Berichten over politieke zaken in uw gemeente gedeeld op sociale media (als Facebook, Twitter, Instagram).

De frequentie waarmee burgers daadwerkelijk deel hebben genomen aan de meeste van deze participatievormen, is uitermate laag. Vanwege deze gebrekkige variatie onderzoek ik in dit artikel uitsluitend de vraag of burgers minstens aan één van de elf participatievormen hebben deelgenomen. Dat is het geval voor 24 procent van de ondervraagden.

Een tweede vragenblok richt zich op de steun voor een reeks manieren waarop besluiten genomen zouden moeten worden op lokaal niveau. Dit blok omvat drie stellingen over directe democratie: (1) De burgemeester moet worden gekozen door inwoners van mijn gemeente; (2) Over belangrijke beslissingen voor mijn gemeente moet vaker door alle burgers kunnen worden beslist in een referendum; (3) Burgers die dat willen, moeten vaker kunnen meedenken en meepraten over belangrijke beslissingen in mijn

gemeente in bijvoorbeeld een burgerforum of stadsgesprek. Daarnaast kent dit blok een stelling over wijkinitiatieven: Als burgers de problemen in hun wijk willen aanpakken, of hun wijk willen verbeteren, moet mijn gemeente ze daarbij financieel ondersteunen. Steun voor expertbestuur is gemeten met de stelling: In mijn gemeente zouden meer beslissingen moeten worden overgelaten aan experts en deskundigen. Tot slot is steun voor de representatieve democratie onderzocht met de stelling: Ook als burgers meepraten over beleid, moeten de uiteindelijke beslissingen worden genomen door de gemeenteraad.

De antwoorden op de drie vragen naar steun voor directe democratie (direct verkozen burgemeester, referenda, burgerfora) laden op één onderliggende factor. Ze vormen een redelijk sterke Mokkenschaal ($H = 0,45$), met als laagste H_1 -waarde $0,42$. De steun voor directe democratie is daarom gebaseerd op de som-score van de oorspronkelijke drie variabelen, en varieert van 0 (geen steun) tot 12 (veel steun).

3.3 Onafhankelijke variabelen: beleidsopvattingen

Het LKO2016 omvat een zevental beleidsopvattingen die direct betrekking hebben op de lokale politiek. Ze hebben betrekking op diverse economische, culturele, ethische en veiligheidsthema's. A priori is er geen reden om ongelijkheden sterker te verwachten bij één thema dan bij een ander. Wel is getoetst of de zeven beleidsopvattingen te reduceren zijn tot een of meerdere onderliggende factoren, zoals een links-rechts dimensie. Anders dan op het nationale niveau blijkt van een dergelijke structurerende links-rechts oriëntatie echter geen sprake (Van der Kolk 2016).

De beleidsopvattingen zijn onderzocht via een reeks stellingen waarop de respondenten konden antwoorden in hoeverre ze het daarmee eens zijn (op een vijf-puntenschaal van zeer oneens tot eens). De stellingen zijn:

- Mijn gemeente zou meer geld moeten vrijmaken om sociale voorzieningen in stand te houden.
- Mijn gemeente zou asielzoekers moeten opvangen.
- Mijn gemeente zou inwoners met een bijstandsuitkering om een tegenprestatie moeten vragen.
- Mijn gemeente zou meer huurhuizen dan koophuizen moeten laten bouwen.
- Mijn gemeente zou moeten bezuinigen op kunst en cultuur.
- In mijn gemeente zou meer cameratoezicht moeten komen.
- In mijn gemeente zouden winkels zelf moeten bepalen of ze op zondag open zijn.

In de multivariate analyses wordt de richting van de voorkeuren (de score op de vijfpunten-schaal) losgekoppeld van de mate waarin die voorkeuren uitgesproken zijn. De uitgesprokenheid van voorkeuren wordt gemeten door de oorspronkelijke variabelen te hercoderen naar de absolute afwijking van de neutrale antwoordcategorie. De antwoordmogelijkheid 'eens noch oneens' krijgt zodoende de minimumscore 0, de antwoordmogelijkheden 'zeer eens' en 'zeer oneens' de maximumscore 2.

3.4 Onafhankelijke variabelen: overig

Ter verklaring van eventuele effecten van bovenstaande beleidsvoorkeuren omvatten de modellen een reeks additionele variabelen: de demografische kenmerken geslacht, opleidingsniveau (in 6 CBS-categorieën), leeftijd (in jaren) en huishoudinkomen; en de attitudinale kenmerken externe politieke efficacy (instituties³ en autoriteiten⁴), interne politieke efficacy⁵; interesse in de lokale politiek (op een driepunten-schaal) en tevredenheid met het functioneren van de democratie in de eigen gemeente (op een vijfpunten-schaal). Tabel 1 toont de beschrijvende statistieken van alle variabelen in dit artikel.

Tabel 1 Beschrijvende statistieken

Variabele	n	Gemiddelde	St.Dev.	Mediaan	Minimum	Maximum
Opkomst 2014	2534	0,77	0,42	1	0	1
Lokale politieke participatie	2638	0,23	0,42	0	0	1
Steun voor directe democratie	2340	7,82	2,28	8	0	12
Instandhouding sociale voorzieningen	2215	3,56	0,85	4	1	5
Opvang asielzoekers	2424	3,13	1,18	3	1	5
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	2395	3,70	0,97	4	1	5
Meer huurhuizen dan koophuizen bouwen	2260	3,44	1,00	3	1	5
Bezuinigen op kunst en cultuur	2334	2,86	1,08	3	1	5
Meer cameratoezicht	2335	3,21	1,00	3	1	5
Vrije bepaling zondagssluiting winkels	2452	3,79	1,06	4	1	5
Instandhouding sociale voorzieningen	2215	0,78	0,64	1	0	2
Opvang asielzoekers	2424	0,96	0,69	1	0	2
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	2395	0,99	0,67	1	0	2
Meer huur- dan koophuizen bouwen	2260	0,83	0,72	1	0	2
Bezuinigen op kunst en cultuur	2334	0,83	0,70	1	0	2
Meer cameratoezicht	2335	0,78	0,67	1	0	2
Vrije bepaling zondagssluiting winkels	2452	1,15	0,66	1	0	2
Geslacht (vrouw)	2643	1,52	0,50	2	1	2
Leeftijd	2643	52,30	17,26	54	18	98

Variabele	n	Gemiddelde	St.Dev.	Mediaan	Minimum	Maximum
Inkomen	2409	3054,25	3768,86	2700	0	133537
Opleiding	2640	3,73	1,48	4	1	6
External efficacy: institutionele mogelijkheden	2277	3,29	0,92	3	1	5
External efficacy: gemeenteraadsleden	2201	3,13	0,98	3	1	5
Internal efficacy	2241	2,64	1,10	3	1	5
Interesse in lokale politiek	2581	1,66	0,60	2	1	3
Tevredenheid met functioneren lokale democratie	2377	2,78	0,62	3	1	4

Bron: Lokaal Kiesersonderzoek 2016

3.5 Methoden

Voor de twee dichotome variabelen (opkomst en participatie) pas ik logistische regressieanalyse toe, voor de derde variabele (steun voor directe democratie) pas ik vanwege de verdeling lineaire regressieanalyse toe. Ik heb getoetst op de noodzaak van multilevel-onderzoek, waarbij ik gemeentes als hoger niveau zou modelleren. Deze toets is noodzakelijk, omdat reguliere regressiemodellen uitgaan van onafhankelijkheid van observaties, wat in empirische zin geschaad kan worden doordat verschillende respondenten in dezelfde gemeente wonen.

Omdat de variatie op gemeenteniveau klein was en geen van de contextvariabelen (gemeentekennmerken) invloed bleek te hebben op de uitkomsten van dit onderzoek (en veelal geen direct effect hadden), hebben de modellen in dit artikel geen hiërarchische structuur.

4 Resultaten: opkomst en participatie

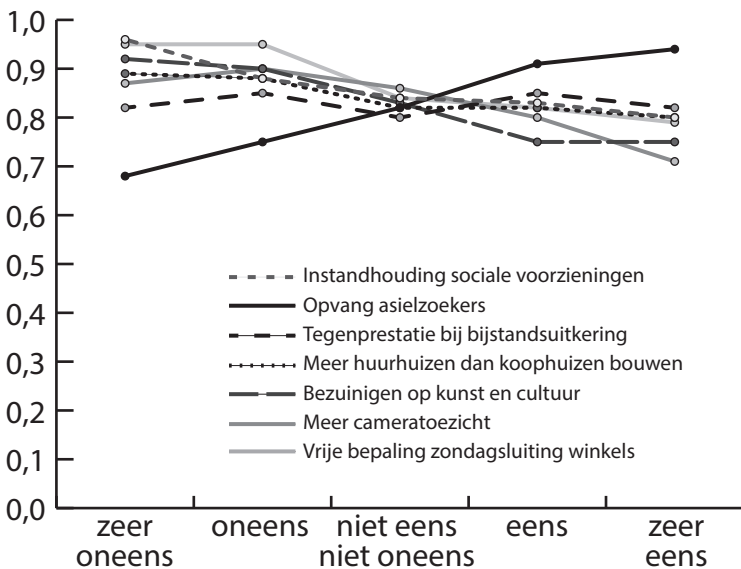
De eerste vraag in dit artikel richt zich op het bestaan van ongelijkheden in politieke participatie naar beleidsvoorkeuren, omdat dat een vertekening van het stemgeluid in vergelijking tot de gehele populatie zou impliceren. Een antwoord daarop vergt bivariate analyses.

Figuur 1 beschrijft de samenhang tussen voorkeuren op de zeven beleidsthema's en de zelfgerapporteerde opkomst bij de Gemeenteraadsverkiezingen van 2014. De figuur suggereert dat er enige samenhang is met de richting van de beleidsvoorkeuren, maar niet met de uitgesprokenheid ervan.

Bij lokale verkiezingen is er een relatieve oververtegenwoordiging van

mensen die (1) tegenstander zijn van meer geld om sociale voorzieningen in stand te houden, (2) voorstander zijn van de opvang van asielzoekers, (4) tegenstander zijn van meer huurhuizen dan koophuizen, (5) tegenstander zijn van bezuinigingen op kunst en cultuur, (6) tegenstander zijn van verder cameratoezicht, en (7) tegenstander zijn van vrije zondagopening van winkels. Alleen voor (3), tegenprestaties bij bijstandsuitkeringen, vinden we geen consistente vertekening bij de opkomst. De vertekening is met afstand het grootst voor het asielzoekersthema.

Al met al lijkt de opkomst in beschrijvende zin vooral laag onder cultureel conservatieve en economisch linkse kiesgerechtigden.

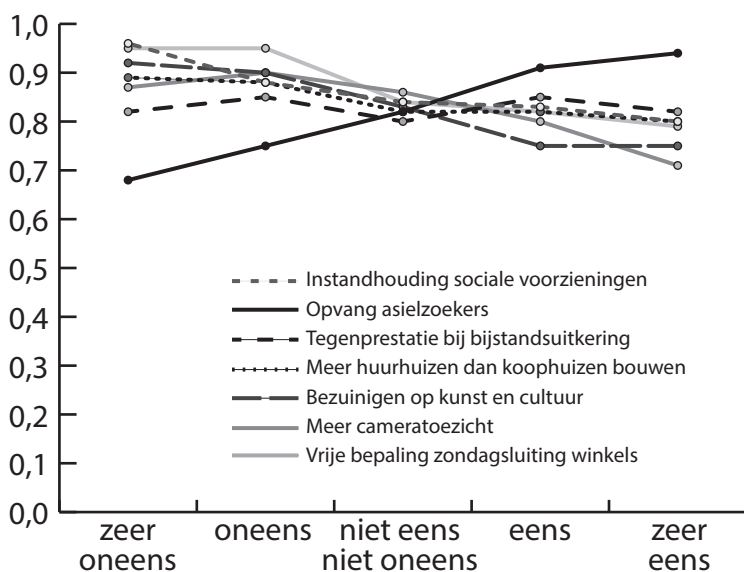


Figuur 1 Ongelijkheid in opkomst bij lokale verkiezingen

Figuur 2 toont een soortgelijk plot voor de ongelijkheid in andere vormen van politieke participatie. Niet alleen is het participatieniveau aanzienlijk lager dan bij opkomst, ook varieert de participatiegraad minder consistent met de richting van beleidsvoorkeuren. Op een aantal thema's zijn burgers met uitgesprokener voorkeuren eerder geneigd om te participeren dan burgers met gematigde voorkeuren. Dat is het meest evident voor burgers met de meest uitgesproken opvattingen over (5) bezuinigingen op kunst en cultuur, en (6) cameratoezicht, maar ook voor de opvattingen over (1) instandhouding sociale voorzieningen.⁶

Wanneer we kijken naar de richting van beleidsvoorkeuren, lijkt opnieuw de opvatting over de opvang van asielzoekers het sterkst verband

te houden met politieke participatie: voorstanders van die opvang zijn aanzienlijk actiever. De ongelijkheid in participatie op dit thema is fors. Van degenen die het oneens of zeer oneens zijn met de opvang van asielzoekers (overigens slechts 10 procent van de steekproef) participeerde slechts 18 procent, van degenen die het ermee eens zijn is dit anderhalf keer zoveel (27 procent), en van degenen die het er zeer mee eens zijn zelfs twee keer zoveel (36 procent). Via de reguliere participatiekanalen wordt de stem van voorstanders dus sterker gehoord.



Figuur 2 Ongelijkheid in politieke participatie op lokaal niveau

Tabel 2 presenteert de uitkomsten van de multivariate analyses ter verklaring van de opkomst in 2014. De eerste kolom bevat de uitkomsten van het model waarin alleen de beleidsposities zijn opgenomen als voorspeller van de opkomst. De kolom toont min of meer hetzelfde beeld als de beschrijvende figuur 1. Omdat effecten van alle beleidsvoorkeuren in één model worden geschat, zijn niet alle effecten significant. Desalniettemin zien we dat de opkomst hoger is naarmate kiezers (1) minder voorstander zijn van instandhouding van sociale voorzieningen ($b = -0,243$), (2) meer voorstander zijn van de opvang van asielzoekers ($b = 0,415$), (5) minder voorstander zijn van bezuinigingen op kunst en cultuur ($b = -0,155$), en (7) minder voorstander zijn van vrije zondagsopening van winkels ($b = -0,175$). Daarnaast is er een zwak effect van een uitgesproken voorkeur voor (1) de instandhouding van sociale voorzieningen ($b = 0,248$).

De tweede kolom laat zien in hoeverre die effecten worden veroorzaakt door demografische verschillen tussen kiezers met verschillende voorkeuren. Hoewel opkomst positief samenhangt met leeftijd en opleidingsniveau, verklaren deze effecten weinig tot niets van de verschillen tussen kiezers met verschillende beleidsopvattingen. Dit kan weliswaar niet definitief worden bepaald aan de hand van de *logged odds* in tabel 2 (Mood 2010), maar aanvullende analyses van de gemiddelde marginale effecten tonen dat deze nauwelijks afnemen.⁷ De derde kolom voegt attitudes ten aanzien van de lokale politiek toe: efficacy en interesse. Zoals te verwachten, is de opkomst hoger onder mensen met een hoge mate van efficacy, en vooral onder diegenen die in de politiek geïnteresseerd zijn. Bovendien verklaren deze kenmerken een groter deel van de verschillen in opkomst tussen kiezers met verschillende beleidsvoorkeuren. Veel van deze verschillen zijn in de derde kolom niet langer significant.⁸ De ideologisch ongelijke opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen hangt dus voor een belangrijk deel samen met de attitude dat raadsleden zich bekommeren om burgers en met de eigen politieke interesse.

Tabel 2 Ongelijkheid in opkomst bij lokale verkiezingen

	b	SE		b	SE		b	SE
<i>Richting van voorkeur</i>								
Instandhouding sociale voorzieningen	-,243	,100	**	-,237	,108	*	-,193	,129
Opvang asielzoekers	,415	,059	***	,365	,064	***	,299	,078
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	,045	,073		,044	,078		,020	,091
Meer huurhuizen dan koophuizen bouwen	-,050	,073		-,188	,086	*	-,158	,102
Bezuinigen op kunst en cultuur	-,155	,062	**	-,112	,067	*	-,011	,083
Meer cameratoezicht	-,047	,067		-,151	,075	*	-,070	,088
Vrije bepaling zondagsluiting winkels	-,175	,077	*	-,159	,084	*	-,160	,101
<i>Uitgesprokenheid van voorkeur</i>								
Instandhouding sociale voorzieningen	,248	,126	*	,149	,136		,140	,161
Opvang asielzoekers	,094	,092		,072	,100		-,022	,119
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	,142	,109		,148	,116		,167	,137
Meer huur- dan koophuizen bouwen	,153	,098		,253	,110	*	,259	,129
Bezuinigen op kunst en cultuur	,055	,091		,051	,099		,136	,119
Meer cameratoezicht	-,160	,099		-,081	,108		-,088	,128
Vrije bepaling zondagsluiting winkels	,022	,120		,084	,129		,045	,156
Geslacht (vrouw)				,027	,132		,218	,159
Leeftijd				,039	,004	***	,032	,005
Inkomen				,000	,000		,000	,000
Opleiding				,150	,050	**	,100	,059

	b	SE	b	SE	b	SE
Externe efficacy: institutionele mogelijkheden					-,049	,085
Externe efficacy: gemeenteraadsleden					,287	,094 **
Interne efficacy					-,049	,079
Interesse in lokale politiek					1,076	,150 ***

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$ (eenzijdige toetsen)

Logistische regressieanalyse

Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016

Tabel 3 presenteert de multivariate analyses van ongelijkheid in lokale politieke participatie. Ook hier zien we in kolom 1 veel overeenkomsten met de conclusies uit de beschrijvende figuur 2. Zo zijn voorstanders van de opvang van asielzoekers eerder geneigd te participeren ($b = 0,194$). Het positieve effect van een meer uitgesproken opvatting op politieke participatie blijkt ook duidelijk uit tabel 3, met name voor opvattingen over kunst en cultuur ($b = 0,267$) en opvattingen over cameratoezicht ($b = 0,236$).

Kolom 2 toont in hoeverre deze effecten worden verklaard door structurele kenmerken. Participatie is hoger voor mannen ($b = -0,348$), ouderen ($b = 0,010$) en hoger opgeleiden ($b = 0,202$). Uit de verandering in de gemiddelde marginale effecten (niet in tabel) is bovendien af te leiden dat ze ten dele de verschillen in participatie verklaren in kolom 1. De significante verschillen in participatie tussen groepen die van mening verschillen over de *richting* waarin beleid moet worden aangepast, worden voor een kwart tot een derde verklaard door verschillen in de samenstelling van die groepen in termen van geslacht, leeftijd en vooral opleiding. De verschillen tussen extreme en gematigde kiezers, daarentegen, vinden nauwelijks hun bron in deze structurele verschillen.

De derde kolom, ten slotte, voegt efficacy en interesse toe als mogelijke verklaringen. Interne efficacy ($b = 0,439$) en politieke interesse ($b = 0,788$) zijn ook op lokaal niveau een belangrijke verklaring voor politieke participatie. Ze verklaren bovendien nog meer van de ongelijkheid in participatie tussen burgers met verschillende opvattingen over de *richting* van het beleid. Het effect van zeer uitgesproken opvattingen blijft echter goeddeels onverklaard.

Tabel 3 Ongelijkheid in politieke participatie op lokaal niveau

	b	SE		b	SE		b	SE
<i>Richting van voorkeur</i>								
Instandhouding sociale voorzieningen	-,078	,079		-,016	,084		,038	,096
Opvang asielzoekers	,194	,051	***	,119	,055	*	,033	,065
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	,097	,067		,082	,070		,095	,079
Meer huurhuizen dan koophuizen bouwen	,001	,063		,007	,072		,019	,081
Bezuinigen op kunst en cultuur	-,098	,053	*	-,075	,056		,002	,066
Meer cameratoezicht	-,116	,057	*	-,082	,060		-,078	,069
Vrije bepaling zondagsluiting winkels	-,028	,059		-,019	,062		-,054	,069
<i>Uitgesprokenheid van voorkeur</i>								
Instandhouding sociale voorzieningen	,184	,104	*	,133	,109		,160	,123
Opvang asielzoekers	,110	,083		,071	,087		,052	,100
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	-,005	,099		,031	,104		,054	,117
Meer huur- dan koophuizen bouwen	,171	,088	*	,190	,094	*	,196	,106
Bezuinigen op kunst en cultuur	,267	,082	***	,256	,086	**	,140	,098
Meer cameratoezicht	,236	,086	**	,256	,090	**	,279	,101
Vrije bepaling zondagsluiting winkels	-,116	,100		-,177	,106	*	-,218	,118
Geslacht (vrouw)				-,348	,116	**	-,139	,133
Leeftijd				,010	,004	**	,007	,004
Inkomen				,000	,000		,000	,000
Opleiding				,202	,045	***	,134	,051
Externe efficacy: institutionele mogelijkheden							-,046	,072
Externe efficacy: gemeenteraadsleden							,083	,076
Interne efficacy							,439	,068
Interesse in lokale politiek							,788	,123

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$ (eenzijdige toetsen)

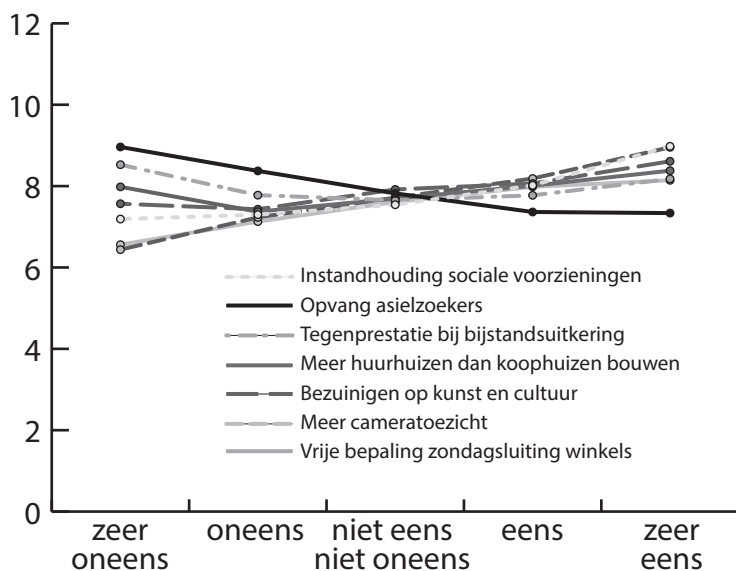
Logistische regressieanalyse

Bron: Lokaal Kiesersonderzoek 2016

5 Resultaten: steun voor directe democratie

Vervolgens verschuif ik de aandacht van feitelijke participatie naar steun voor directe democratie. In figuur 3 verschilt de gemiddelde steun voor directe democratie met beleidsopvattingen. De richting van deze verschillen is tegengesteld aan die voor verkiezingsopkomst (zie figuur 1). Nadere analyse toont dat groepen met een hoge feitelijke opkomst bij verkiezingen een ietwat lagere steun voor directe democratie hebben, en *vice versa*.⁹ Voorstanders van de opvang van asielzoekers hebben een grotere neiging

deel te nemen aan gemeenteraadsverkiezingen (zie figuur 1) en om op andere manieren te participeren in de lokale politiek (figuur 2), maar zijn gemiddeld minder grote voorstanders van directe democratie dan tegenstanders (figuur 3).



Figuur 3 Ongelijkheid in steun voor directe democratie op lokaal niveau

Ook in de eerste kolom van tabel 4 zijn de effecten qua richting inderdaad de inverse van die in tabel 4. Dit kan suggereren dat steun voor directe democratie voortkomt uit politieke onvrede. Kolom 4 toont dat dit inderdaad ten dele het geval is: burgers die niet deelnemen aan verkiezingen ($b = -0,282$) en burgers die ontevreden zijn met het functioneren van de democratie in hun gemeente ($b = -0,329$) tonen een gemiddeld hogere steun voor directe democratie. Dit verklaart echter niet de verschillen in die steun voor directe democratie tussen voor- en tegenstanders bij de zeven thema's die we in dit artikel onderscheiden.

Verder is de steun in kolom 4 hoog onder vrouwen ($b = 0,282$), mensen met een lage externe politieke efficacy ($b = -0,230$ en $b = -0,338$) en onder politiek geïnteresseerden. Opvallend genoeg houdt opleidingsniveau in geen van de modellen verband met steun voor directe democratie. Alleen het effect van politieke interesse is consistent voor elk van de drie afhankelijke variabelen in dit artikel. Interesse in de lokale politiek is gerelateerd aan een hogere kans om te gaan stemmen, om politiek actief te zijn en om directe democratie te steunen.

Tabel 4 Beleidsvoorkeuren en steun voor directe democratie op lokaal niveau

	b	SE		b	SE		b	SE		b	SE	
<i>Richting van voorkeur</i>												
Instandhouding sociale voorzieningen	,359	,075	***	,379	,079	***	,277	,086	***	,264	,088	**
Opvang asielzoekers	-,398	,046	***	-,398	,049	***	-,319	,055	***	-,290	,057	***
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	,022	,061		,048	,063		,107	,066		,130	,068	*
Meer huurhuizen dan koophuizen bouwen	,245	,059	***	,227	,065	***	,192	,071	**	,180	,072	**
Bezuinigen op kunst en cultuur	,129	,050	**	,091	,053	*	,033	,058		,007	,059	
Meer cameratoezicht	,345	,055	***	,319	,057	***	,257	,061	***	,250	,063	***
Vrije bepaling zondagsluiting winkels	,286	,055	***	,288	,057	***	,275	,061	***	,257	,062	***
<i>Uitgesprokenheid van voorkeur</i>												
Instandhouding sociale voorzieningen	,182	,097	*	,167	,101	*	,145	,108		,145	,110	
Opvang asielzoekers	,112	,074		,145	,078	*	,151	,085	*	,155	,086	*
Tegenprestatie bij bijstandsuitkering	,126	,090		,169	,093	*	,152	,098		,155	,100	
Meer huur- dan koophuizen bouwen	-,091	,080		-,074	,085		-,101	,091		-,090	,093	
Bezuinigen op kunst en cultuur	,015	,074		,015	,077		-,057	,084		-,073	,085	
Meer cameratoezicht	-,035	,079		,004	,083		-,024	,088		-,031	,090	
Vrije bepaling zondagsluiting winkels	-,205	,093	*	-,228	,097	**	-,223	,103	*	-,206	,105	*
Geslacht (vrouw)				,246	,103	**	,313	,112	**	,282	,114	**
Leeftijd				,000	,003		,000	,004		,000	,004	
Inkomen				,000	,000		,000	,000		,000	,000	*
Opleiding				-,054	,039		-,051	,042		-,055	,043	
External efficacy: institutionele mogelijkheden							-,224	,063	***	-,230	,064	***
External efficacy: gemeenteraadsleden							-,418	,067	***	-,338	,071	***
Internal efficacy							-,016	,057		-,045	,059	
Interesse in lokale politiek							,352	,102	***	,406	,107	***
Opkomst Gemeenteraadsverkiezingen 2014										-,282	,159	*
Lokale politieke participatie										,088	,132	
Tevredenheid met functioneren lokale democratie										-,329	,101	***

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$ (eenzijdige toetsen)

Logistische regressieanalyse

Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016

6 Conclusie

Dit artikel ving aan met de notie dat een goed functionerende democratie niet alleen een hoge maar ook een maatschappelijk gelijkmatig verdeelde mate van burgerparticipatie in de politiek vereist (zie Lijphart 1998). Onge-

lijke participatie vertekent immers het geluid dat beleidsmakers bereikt en zelfs de samenstelling van representatieve organen als parlement en gemeenteraad, met name als die participatieve ongelijkheid direct verband houdt met de beleidsopvattingen die burgers hebben (Van der Meer et al. 2009). De overheveling van bevoegdheden van het nationale naar het lokale niveau vergroot het belang van de lokale democratie. Dat de mate van participatie op lokaal niveau ondanks verschillende initiatieven achterblijft bij het nationale niveau is niet nieuw. Over de participatieve ongelijkheid op lokaal niveau is echter weinig bekend.

Dit artikel toont dat er op lokaal niveau weliswaar sprake is van ongelijke participatie, maar die ongelijkheid is zowel minder sterk als minder consistent dan die op nationaal niveau (zie ook Van der Meer & Dekker 2011). Ook op lokaal niveau zijn verkiezingen de meest egalitaire participatievorm: doordat relatief veel burgers deelnemen aan de verkiezingen, blijven de verschillen tussen groepen burgers met verschillende beleidsopvattingen klein. Andere vormen van politieke participatie worden veel minder benut, en zijn daardoor vatbaarder voor een vertekening in het signaal dat politici horen. Bij de opkomst zien we vooral verschillen in de richting van beleidsvoorkeuren, oftewel tussen voor- en tegenstanders: de opkomstgevoelens is het hoogst onder tegenstanders van instandhouding van sociale voorzieningen, voorstanders van de opvang van asielzoekers, tegenstanders van bezuinigingen op kunst en cultuur en tegenstanders van vrije zondagsopening van winkels. Bij andere vormen van participatie zien we vooral verschillen tussen mensen met gematigde en meer uitgesproken voorkeuren, vooral op het gebied van sociale voorzieningen, huurwoningen, kunst en cultuur en cameratoezicht. Kortom, er is wel degelijk een ongelijkheid in de neiging politiek te participeren die samenhangt met de richting en het radicalisme van beleidsvoorkeuren.

Die ongelijkheid wordt slechts voor een klein deel verklaard door de demografische samenstelling van de groep participanten (zoals hun opleidingsniveau en hun geslacht) en door hun opvattingen over de politiek (hun zelfvertrouwen en interesse). Een eenvoudige weging naar groepskenmerken van de participanten zal het signaal dat de politiek bereikt dus niet eenvoudig corrigeren.

Als thema springt het asielbeleid eruit. Steeds zien we de grootste verschillen tussen groepen met uiteenlopende opvattingen over de opvang van asielzoekers in hun gemeente. Voorstanders hebben een grotere neiging om zich te laten horen dan tegenstanders, zowel tijdens verkiezingen als via andere vormen van participatie. Het is verleidelijk om deze verbinding te relateren aan de maatschappelijke ophef en zelfs rellen rond de

vestiging van asielzoekerscentra in gemeentes als Steenberg en Geldermalsen. De burgers die daar protesteerden voelden zich niet gehoord en zelfs gepasseerd door de lokale politiek. Dit onderzoek suggereert dat dat in elk geval ten dele ook komt doordat de tegenstanders van de huisvesting van asielzoekers in de afgelopen jaren minder actief zijn geweest via zowel verkiezingen als andere reguliere kanalen. We kunnen dat niet zomaar verklaren uit de structurele samenstelling van deze groep: opleidingsniveau, inkomen, leeftijd en geslacht verklaren de ongelijkheid in hun opkomst niet, en de ongelijkheid in andere participatievormen slechts ten dele. De achterstand in participatie onder tegenstanders van de huisvesting van asielzoekers hangt vooral samen met hun gebrek aan interesse in de politiek en hun gevoelens van politieke onmacht, en gaat gepaard met een sterkere behoefte aan directe democratie. Dit kwam bij de recente ophef tot uiting. Door de plotse landelijke aandacht voor het acute probleem van de lokale huisvesting van vluchtelingen werd de participatiekloof een urgent probleem, waarbij tegenstanders teruggrepen op demonstraties en inspraakavonden.

Een andere belangrijke gevolgtrekking van deze studie is dat het niet eenvoudig lijkt om participatieve ongelijkheid in te dammen. Zelfs wanneer participanten in demografische zin een afspiegeling zijn van de bevolking in termen van geslacht, leeftijd en opleidingsniveau (*quod non*), dan nog is dit geenszins een garantie dat ze ook een afspiegeling vormen van de beleidsopvattingen. De nadruk op demografische representatie in recente discussies zou dan ook nooit los gezien moeten worden van een gelijktijdige nadruk op inhoudelijke representatie. Factoren als opleidingsniveau en politiek zelfvertrouwen verklaren ten dele waarom sommige burgers politiek actief worden, maar verklaren nauwelijks de ongelijkheid in participatie naar beleidsvoorkeur. Nieuwe participatievormen als burgertoppen (waaronder de G1000-initiatieven) zetten in op een representatieve samenstelling van participanten, bijvoorbeeld door middel van loting. Helaas neemt het overgrote deel van de ingelote burgers niet deel, en wordt daarvoor ook deze participatievorm gedomineerd door dezelfde demografische groep (Binnema & Michels 2016). Het is zelfs dan wellicht mogelijk om de oververtegenwoordiging van middelbare, hoog opgeleide mannen terug te dringen, maar dat lost het probleem van participatieve ongelijkheid in termen van beleidsopvattingen niet of nauwelijks op.

Directe democratie biedt de mogelijkheid tot een tegenwicht tegen de ongelijkheid in politieke participatie volgens reguliere kanalen. Althans, steun voor directe democratie op lokaal niveau is groter onder groepen kiezers met beleidsvoorkeuren die via reguliere kanalen minder actief

zijn. Referenda kunnen zo een correctiemechanisme vormen. Of ze die rol ook daadwerkelijk zullen spelen is op basis van dit onderzoek echter niet te concluderen: steun voor directe democratie betekent immers niet dat men er ook daadwerkelijk aan zal deelnemen. Kiezersonderzoek naar de Nederlandse en Britse referenda van 2016 kunnen daar op meer systematische wijze uitsluitsel over geven.

Wat de decentralisatie vanuit het perspectief van politieke ongelijkheden gaat betekenen voor de kwaliteit van de (lokale) democratie is voorsnog onduidelijk. Enerzijds kunnen we een positief effect verwachten van decentralisatie op de kwaliteit van de democratie. Immers, op lokaal niveau is er minder ongelijkheid in politieke participatie dan op nationaal niveau. De verschillende voorkeuren blijken zelfs niet gestructureerd te worden door een onderliggende (links-rechts) opvatting, zoals ze dat wel op nationaal niveau doen. Dit suggereert dat de overheveling van beleids-terreinen naar het lokale bestuur zal leiden tot representatievere uitkomsten op die terreinen.

Anderzijds biedt decentralisatie een risico. Immers, door de overheveling van overheidstaken naar gemeentes zou participatie op lokaal niveau gepolitiseerd kunnen raken, wat de kans vergroot dat participatieve ongelijkheid naar beleidsvoorkeuren ook op dit bestuursniveau zal gaan optreden. Een dergelijke politisering zal mede afhangen van de wijze waarop de hoeveelheid en het type aandacht die lokale media besteden aan de lokale democratie zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Het is tekenend dat in 2015 en 2016 in veel gemeenten een korte uitbarsting van politiek activisme ontstond rond de opvang van vluchtelingen, nadat berichtgeving in landelijke media kiezers hierover had gemobiliseerd. In de huidige nulmeting van het Lokaal Kiezersonderzoek blijft het speculeren hoe de decentralisatie zal uitpakken voor de burgerparticipatie. Meerjarig panelonderzoek zal daar hopelijk over enkele jaren meer duidelijkheid over bieden.

Noten

1. De oververtegenwoordiging van linkse burgers in demonstraties en andere protestactiviteiten moet niet worden vereenzelvigd met een grotere onvrede onder deze groep. Het verschil zien we ongeacht de politieke context (ook in landen waar de regering links is) en zelfs na controle voor percepties van een kloof met het regeringsbeleid (Van der Meer 2009).
2. Het LISS staat voor Langlopende Internet Studies voor de Sociale Wetenschappen.
3. Stelling: '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.'

4. Stelling: 'Gemeenteraadsleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik.' Deze vraag is omgecodeerd, zodat een hogere score een hogere mate van efficacy beschrijft.
5. Stelling: 'Ik ben goed in staat om een actieve rol te spelen in de lokale politiek.'
6. De categorie 'zeer oneens' is bij de stelling over de instandhouding van sociale voorzieningen door slechts 0,9 procent van de respondenten ingevuld; daardoor kent de punt-schatting voor die categorie een grote foutmarge.
7. Voor sommige posities zelfs toenemend, wat erop wijst dat verschillen in opkomst onderdrukt werden door structurele kenmerken.
8. Toch is de afname in effectgroottes in absolute zin niet voor alle determinanten substantieel.
9. Merk op dat de steun voor referenda (in figuur 3) en de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 (in figuur 1) onder alle groepen hoog is.

Referenties

- Binnema, H. & A. Michels (2016). Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen. In G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 59-71). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bovens, M. & A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker
- Campbell, A., G. Gurin, & W.E. Miller (1954). *The voter decides*. Evanston: Row.
- Denters, S.A.H. & P.A.T.M. Geurts (1998). *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Fuchs, D. & H.D. Klingemann (1990). The left-right schema. In M.K. Jennings & J.W. van Deth (red.), *Continuities in Political Action: A longitudinal study of political orientations in three western democracies* (pp. 203-234). Berlin: deGruyter.
- Hammer, M.J., A.J. Banks & I.K. White (2014). Experiments to reduce the over-reporting of voting: A pipeline to the truth. *Political Analysis*, 22 (1), 130-141.
- Hooghe, M. (2001). 'Not for our kind of people': the sour grapes phenomenon as a causal mechanism for political passivity. In P. Dekker & E.M. Uslaner (red.), *Social capital and participation in everyday life* (pp. 162-175). London: Routledge.
- Inglehart, R.F. (1997). *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Key, V.O. (1949). *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kraaykamp, G., M. van Dam & T. Toonen (2001). Institutional Changes and Political Participation. The effect of municipal amalgamation on local electoral turnout in the Netherlands. *Acta Politica*, 36 (4), 402-418.
- Kriesi, H. (1993). *Political mobilization and social change: The Dutch case in comparative perspective*. Brookfield: Avebury.
- Lazarsfeld, P.F., B. Berelson & H. Gaudet (1944). *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press.
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 19, 1-14.

- Lijphart, A. (1998). The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It. *Political Science Series*, 54, 1-13.
- Martín, I. & J.W. van Deth (2007). Political involvement. In J.W. van Deth, J.R. Montero & A. Westholm (red.), *Citizenship and involvement in European democracies: a comparative analysis* (pp. 303-333). London: Routledge.
- Mood, C. (2010). Logistic Regression: Why we cannot do what we think we can do, and what we can do about it. *European Sociological Review*, 26 (1), 67-82.
- Pattie, Ch, P. Seyd & P. Whiteley (2003). Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behaviour in Britain. *Political Studies*, 51, 443-468.
- Poulos, J. (2012). Redistributive preferences and political participation: Evidence from Norway. *MIT Political Science Working Paper*, No. 2012-21.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Rose, L.E. (2002). Municipal size and local nonelectoral participation. Findings from Denmark, the Netherlands, and Norway. *Environment and Planning C*, 2002/6, 829-852.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessoridemocratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Torcal, M., T. Rodon & M.J. Hierro (2016). Word on the street: The persistence of Leftist-dominated Protest in Europe. *West European Politics*, 39 (2), 326-350.
- Van der Kolk, H. (2016). Politieke opvattingen. In T.W.G. van der Meer & H. van der Kolk (red.), *Democratie Dichterbij: Rapport Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: in druk.
- Van der Meer, T.W.G. & P. Dekker (2011). Politieke participatie: over politieke dieren en burger-nachtwakers. In L. Halman & I. Sieben (red.), *Respect man! Tolerantie, solidariteit en andere moderne waarden* (pp. 211-226). Tilburg: Celsus.
- Van der Meer, T.W.G. & H. van der Kolk (red.) (2016). *Democratie Dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: in druk.
- Van der Meer, T.W.G., J.W. van Deth & P.L. Scheepers (2009). The politicized participant: ideology and political action in twenty democracies. *Comparative Political Studies*, 42, 1426-1457.
- Van Deth, J.W. (2016). *Partizipation und Demokratie – eine Zwischenbilanz. Abschiedsvorlesung 28/01/2016*.
- Van Houwelingen, P., A. Boele & P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: SCP.
- Van Houwelingen, P. (2015). Politieke participatie en de omvang van het lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 69 (1), 47-65.
- Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Verba, S., & N.H. Nie (1972). *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.
- Verba, S., N.H. Nie & J. Kim (1978). *Participation and political equality: a seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, S., K.S. Scholzman & H.E. Brady (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zeglovits, E. & S. Kritzing (2014). New attempts to reduce overreporting of voter turnout and their effects. *International Journal of Public Opinion Research*, 26 (2), 224-234.

Over de auteur

Tom van der Meer (1980) is hoogleraar Politicologie, in het bijzonder Legitimiteit, Ongelijkheid en Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkt op het grensgebied tussen politicologie en sociologie op onderwerpen als politiek vertrouwen, burgerparticipatie, sociaal kapitaal en electoraal gedrag. Sinds 2015 is hij codirecteur van het Nationaal Kiezersonderzoek en het Lokaal Kiezersonderzoek.

E-mail: t.w.g.vandermeer@uva.nl