UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De lokale niet-stemmer

Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

Vollaard, H.; de Blok, L.; den Ridder, J.; Jansen, G.; van Bochove, M.; Boogers, M.; Huijsmans, T.; Moors, H.; Mügge, L.; van Ostaaijen, J.; Rashkova, E.; Rekker, R.; Runderkamp, Z.; Vermeulen, F.

Publication date
2022

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Vollaard, H. (Ed.), de Blok, L. (Ed.), den Ridder, J. (Ed.), Jansen, G. (Ed.), van Bochove, M., Boogers, M., Huijsmans, T., Moors, H., Mügge, L., van Ostaaijen, J., Rashkova, E., Rekker, R., Runderkamp, Z., & Vermeulen, F. (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022* . Ministerie van Binnenlandse Zaken. https://open.overheid.nl/repository/ronl-3f8450319bfd0afa2ff3b2606559412c1aad0051/1/pdf/rapport-lokale-niet-stemmer-2022.pdf

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

De lokale niet-stemmer

Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

De lokale niet-stemmer

Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

Redactie:

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)

Josje den Ridder (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Giedo Jansen (Universiteit van Amsterdam)

Auteurs

Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)

Marianne van Bochove (EMMA)

Marcel Boogers (Universiteit Twente/ Necker van Naem)

Twan Huijsmans (Universiteit van Amsterdam)

Giedo Jansen (Universiteit van Amsterdam)

Hans Moors (EMMA)

Liza Mügge (Universiteit van Amsterdam)

Julien van Ostaaijen (Universiteit van Tilburg/ Avans Hogeschool)

Ekaterina Rashkova (Universiteit Utrecht)

Roderik Rekker (Universiteit van Amsterdam)

Josje den Ridder (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Zahra Runderkamp (Universiteit van Amsterdam)

Floris Vermeulen (Universiteit van Amsterdam)

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Inhoud

Auteurs 3

Voorwoord 7

Samenvatting 8

1. Inleiding: zorgen en vragen over een lage opkomst 12

1.1 Zorgen over de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 12

1.2 Lager dan eerder en elders, maar lage opkomst is niet nieuw 13

1.3 Onderzoeksvragen en aanpak 14

1.4 Opbouw van het rapport 16

2. Wat we weten over opkomst en niet-stemmen 18

2.1 Inleiding 18

2.1.1 Het verschil tussen opkomst en niet-stemmen 18

2.2 Wat bepaalt opkomst en niet-stemmen? 19

2.2.1 Institutionele verklaringen voor opkomst en niet-stemmen 19

2.2.2 Demografische en sociaaleconomische verklaringen voor opkomst en niet-stemmen 21

2.2.3 Politieke verklaringen voor opkomst en niet-stemmen 24

2.2.4 Kwalitatief onderzoek naar niet-stemmers 26

2.3 Groepen niet-stemmers 27

2.4 Slot 28

3. Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 29

3.1 Inleiding 29

3.2 Wie is de niet-stemmer? 30

3.3 Bekende verklaringen en het niet-stemmen in 2022 32

3.4 Vergelijking bekende verklaringen 2018 en 2022 35

3.5. Lokale en totale niet-stemmers 36

3.6 Verschillen in opvattingen tussen stemmers en niet-stemmers 38

3.7 Conclusie 39

4. Verschillende groepen kiesgerechtigden uitgelicht 41

4.1 Inleiding 41

4.2 De politieke genderkloof: opkomst van vrouwen bij de gemeenteraadsverkiezingen 42

4.3 Opkomst van jongeren bij gemeenteraadsverkiezingen 43

4.4 Opkomst en opleidingsniveau bij gemeenteraadsverkiezingen *Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)* 44

4.5 Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen door personen met migratieachtergrond 46
4.6 Geografische verschillen in opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen 47
4.7 De ongeveer 400.000 niet-Nederlanders met lokaal kiesrecht 49
5. Bijzondere omstandigheden in 2022? 52
5.1 Inleiding 52
5.3 De mogelijke invloed van de oorlog in Oekraïne 54
5.3 De mogelijke invloed van corona 57
5.4 De mogelijke invloed van het lage vertrouwen in de politiek 59
5.5 Thuisblijvers aan het woord 61
5.6 Thuisblijvers over oplossingen 65
5.7 Conclusie 67
6. Kwalitatief onderzoek naar motieven van niet-stemmers 69
6.1 Verhalen achter de lage opkomst 69
6.2 Veldwerk in vijf gemeenten 70
6.3 Motieven van niet-stemmers 71
6.4 Niet zwart-wit maar grijs 74
6.5 Conclusies en aanbevelingen 75
Intermezzo: Is lage opkomst een probleem? 78
I.1 Inleiding 78
I.2 Opkomst en democratische legitimiteit 78
I.3 Opkomst en ongelijke representatie 80
I.4 Opkomst en democratisch burgerschap 81
I.5 Afronding 81
7. Het antwoord op een lage opkomst: naar een grotere betrokkenheid van politici en kiezers 82
7.1 Inleiding: hogere opkomst of betere vertegenwoordiging? 82
7.2. Een hogere opkomst 82
7.3. Een betere vertegenwoordiging 86
7.4. Afsluitend 87
8. Lage(re) opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen: een hardnekkige kwestie 88
8.1 Inleiding 88
8.2 Waarom is de opkomst laag en lager? 88
8.3 Is de lage opkomst erg en wat is er aan te doen? 90
Bijlage 1: onderzoeksverantwoording 96
Over de auteurs 100

Voorwoord

Verschillende mensen en organisaties hebben ons geholpen bij de totstandkoming dit onderzoek naar de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. We zijn hen daarvoor erkentelijk. Dat betreft allereerst het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat ons van begin tot eind met raad en daad terzijde heeft gestaan. Sessies waarbij ook ambtenaren en griffiemedewerkers van verschillende gemeenten feedback gaven, hielpen ons verder op te scherpen. Het ministerie heeft ons en de andere onderzoekers daarbij alle vrijheid gelaten zich te buigen over de invulling en uitwerking van de analyses in dit rapport, en voor de gemaakte keuzes zijn wij vanzelfsprekend zelf verantwoordelijk. Daarnaast willen we uitdrukkelijk de onderzoekers bedanken die, ondanks alle andere drukke bezigheden, met ons wilden samenwerken om verder inzicht te geven in een belangrijk onderdeel van de lokale democratie: verkiezingen. We hadden de luxe samen te werken met onderzoekers van verschillende Nederlandse Universiteiten, het Sociaal en Cultureel Planbureau en onderzoeksbureau EMMA (zie de auteurslijst voor een overzicht). Daarbij werden we goed geholpen door de data die we dankzij het LISS-panel van Centerdata ter beschikking hadden. We willen Marije Oudejans van Centerdata bedanken dat we zo snel naast het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 ook een enquête onder niet-stemmers uit konden zetten. We danken Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) voor het beschikbaar stellen van de gegevens uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2022. Verder zijn we dank verschuldigd aan Paul Dekker die ons op onderdelen van noodzakelijke feedback heeft voorzien. We hebben zo een rapport kunnen voorleggen die de basis biedt voor onderbouwde bezinning op de lage opkomst en handelingsperspectieven die zowel niet-stemmers als stemmers kunnen baten.

Hans Vollaard, Lisanne de Blok, Josje den Ridder en Giedo Jansen

Utrecht, Den Haag en Amsterdam, 4 oktober 2022

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding: zorgen en vragen over de lage opkomst

- De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 waren lager dan ooit. Slechts 51% van de kiesgerechtigden ging naar de stembus. Daar leven zorgen over.
- In deze publicatie buigen diverse onderzoekers zich over de vraag waarom de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen structureel laag is, waarom de opkomst in 2022 lager was dan eerder jaren en wat er aan te doen is.
- Dat doen we op basis van de wetenschappelijke literatuur over opkomst, het reguliere Lokaal Kiezersonderzoek (LKO), een aanvullende enquête onder niet-stemmers en kwalitatief onderzoek in vijf gemeenten met een lage opkomst.

Hoofdstuk 2: Wat we weten over opkomst en niet-stemmen

- In onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen verklarende factoren van de opkomst, een kenmerk van verkiezingen (macro-niveau), en van niet-stemmen, een kenmerk van kiesgerechtigde inwoners (micro-niveau).
- Factoren die in veel onderzoek van belang blijken bij de opkomst bij lokale verkiezingen zijn populatiestabiliteit, opkomstplicht, gemeentegrootte, het aandeel minderheden in de gemeente, het combineren van verkiezingen en (in mindere mate) spanning in de verkiezingsstrijd en campagne-uitgaven.
- Factoren die verklaren of iemand wel of niet gaat stemmen (individueel niveau) hebben te maken met iemands hulpbronnen (o.a. opleidingsniveau), socialisatie, blootstelling aan campagnes en media-aandacht, gepercipieerd belang van de verkiezingen, gewoonte, een gevoel van burgerplicht, politieke interesse en zelfvertrouwen.
- Deze factoren kunnen helpen om te begrijpen waarom de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen structureel lager ligt dan bij Tweede Kamerverkiezingen, waarom de opkomst verder is gedaald en waarom er verschillen zijn tussen gemeenten.

Hoofdstuk 3: Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

- De kans op niet-stemmen was groter voor jongeren en voor inwoners met een meer praktische opleiding, een huurwoning of een migratieachtergrond. Verschillen in de stemkansen voor deze groepen vallen deels te verklaren door de beschikbaarheid van informatie over de campagne (mobilisatie), de ervaren relevantie van het gemeentebestuur (rationeel-keuze model), en door psychologische factoren zoals de mate van lokaal politiek vertrouwen, regionale binding en interesse in de lokale politiek.
- Onbekendheid met de campagne, een laag politiek zelfvertrouwen, politiek wantrouwen, een gebrek aan lokale verbinding en weinig/geen interesse in de lokale politiek blijken constante verklaringen voor niet-stemmen, wanneer we de stemkansen in 2022 vergelijken met die in 2018. Wel speelt dit jaar de beschikbaarheid van informatie een grotere rol, en werd in 2022 de stemkans op een andere manier bepaald door de ervaren daadkracht van het gemeentebestuur.
- Van de kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezingen gingen stemmen, bleef ruim een derde thuis bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dit lokaal niet-stemmen hing vooral samen met geslacht, migratieachtergrond en vertrouwen in het lokaal bestuur.
- Wat betreft de beleidsvoorkeuren zijn er overeenkomsten tussen stemmers en niet-stemmers, maar ook duidelijke verschillen met name op het gebied van cultuurbeleid, het opvangen van vluchtelingen en de veiligheid in de gemeente.

Hoofdstuk 4: Verschillende groepen kiesgerechtigden uitgelicht

- Vrouwen stemden afgelopen gemeenteraadverkiezingen minder dan mannen. Door een structurele 'genderkloof' is er is van verminderde participatie van vrouwen in alle onderdelen van het politieke proces, waaronder opkomst bij verkiezingen.
- Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 bracht 69 procent van de jongeren onder de 25 jaar een stem uit, maar bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 was dat percentage slechts 36 procent. Veel jongeren raken eerst in landelijke politiek geïnteresseerd en pas op latere leeftijd in lokale politiek.
- Opleiding hangt sterk samen met lokaal politiek zelfvertrouwen en politieke interesse, wat een mogelijke verklaring biedt voor de verschillen in opkomst tussen inwoners met een theoretische en praktische opleiding bij de gemeenteraadsverkiezingen. Deze opkomst verschillen zijn zorgelijk, want inwoners met verschillende opleidingen hebben ook op het lokale niveau andere beleidsvoorkeuren.
- De opkomst onder kiesgerechtigden met een migratieachtergrond was tijdens de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen lager dan de opkomst onder kiesgerechtigden zonder die afkomst. Op gemeentelijk niveau zien we een significante negatieve correlatie tussen percentage bewoners met een migratieachtergrond en de plaatselijke opkomst. Een belangrijke oorzaak van deze lage opkomst lijkt een gebrek aan politieke kennis en vertrouwen onder deze groep kiesgerechtigden te zijn.
- Zo'n 400.000 van de 13,6 miljoen kiesgerechtigde inwoners bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 had geen Nederlandse nationaliteit. In sommige gemeenten maken zij een aanzienlijk deel van het electoraat uit. Er zijn aanwijzingen dat zij minder stemmen. Gebrek aan interesse, beperkte lokale binding en een taalbarrière lijken daaraan bij te dragen.
- De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen 2022 was vooral laag in meer-stedelijke gemeenten, maar ook in enkele (minder-stedelijke) gemeenten met een groter aandeel praktisch opgeleiden en in gemeenten waar gezondheidsproblemen en eenzaamheid vaker voorkomen. De lage opkomst in meer-stedelijke gemeenten wordt mogelijk verklaard door een relatief hoog niveau van politiek cynisme, een laag oordeel over het functioneren van de gemeenteraad en een relatief lage verbondenheid met de woonplaats onder stedelingen.

Hoofdstuk 5: Bijzondere omstandigheden in 2022?

- In 2022 is er minder landelijke media-aandacht voor de gemeenteraadsverkiezingen – mogelijk als gevolg van de oorlog in Oekraïne. De bekendheid met en interesse in de gemeentepolitiek was in 2022 echter niet lager dan in 2018.
- Burgers hadden ondanks de coronapandemie iets meer contact met gemeentebestuur en waren tevredener met het functioneren van de raadsleden.
- Het vertrouwen in de politiek is in 2022 iets lager dan in 2018, maar verschilt weinig ten opzichte van 2016. Wel geven meer Nederlanders aan niet te weten hoeveel vertrouwen ze hebben in de lokale politieke instituties.
- Veelgenoemde redenen die niet-stemmers zelf noemen om thuis te blijven zijn praktisch (geen tijd, op vakantie) of gaan over een gebrek aan vertrouwen (m.n. in de politiek in het algemeen), over een gebrek aan interesse in en kennis, en over het feit dat ze niet wisten waarop ze moesten stemmen. Corona lijkt een kleine rol te spelen, Oekraïne speelt niet in de motieven van thuisblijvers. Over het algemeen blijkt de interesse in de gemeenteraadsverkiezingen gering, en de kosten van het stemmen (tijd maken, je verdiepen in lokale partijen die erg op elkaar lijken) voor veel mensen te hoog.
- Ongeveer een kwart van de niet-stemmers kan niet aangeven wat er moet veranderen om mensen zoals zij weer naar de stembus te krijgen. Niet-stemmers die wel suggesties doen, denken dat een andere opstelling van de (lokale) politiek en een betere informatievoorziening kan helpen. Politici en partijen zouden daadkrachtig en eerlijk moeten zijn, en luisteren naar de bevolking, Het belang van de gemeente en het stemmen zou meer nadruk verdienen, en de standpunten en verschillen tussen partijen moeten duidelijker.

Hoofdstuk 6: Kwalitatief onderzoek naar motieven van niet-stemmers

- De motieven van niet-stemmers in vijf onderzochte gemeenten zijn divers en gelaagd. Als we uitzoomen, zien we drie motieven die in alle gemeenten voorkomen: (1) wantrouwen richting de politiek, in verschillende gradaties, (2) geen belangstelling voor de (lokale) politiek, (3) het gevoel in bepaalde dorpen, stadsdelen of wijken niet gezien te worden door lokale politici.
- Termen als 'boos' en 'afgehaakt' zijn niet precies genoeg om niet-stemmers te omschrijven. Onder niet-stemmers komen allerlei gevoelens voor over de (lokale) politiek, zoals onverschilligheid, tevredenheid, berusting, boosheid, teleurstelling, machteloosheid, cynisme en argwaan. Sommige niet-stemmers zijn actief in lokaal vrijwilligerswerk en vinden dát de manier om iets voor stad, dorp of buurt te betekenen; hen 'afgehaakt' noemen doet geen recht aan hun maatschappelijke participatie.
- Veel stemmers zeggen te snappen dat niet-stemmers geen vertrouwen (meer) hebben in de politiek, en delen tot op zekere hoogte de mening dat het 'toch niet uitmaakt' en dat 'politici toch doen waar ze zin in hebben'. Sommige stemmers maken zich zorgen over de lage opkomst, maar ze nemen dit de lokale politiek meer kwalijk dan hun niet-stemmende dorps- of stadgenoten.
- Bewoners en lokale sleutelfiguren zijn het erover eens: 'de politiek is aan zet' om de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen te verbeteren. De belangrijkste aanbevelingen zijn: (1) laat als lokale politicus je gezicht vaker zien en luister écht naar bewoners, (2) maak als lokale politicus je beloftes concreet en kom ze na, (3) benut de rol van intermediairs, die een schakel zijn tussen bewoners en lokale politici, (4) investeer in het politieke bewustzijn en vertrouwen van jongeren.

Intermezzo

- Er zijn zorgen dat een lage opkomst een verzwakking van democratische legitimiteit van het gemeentebestuur, ongelijkheid in representatie en lokaal burgerschap in verval betekent;
- Een hoge(re) opkomst wordt echter betwist als graadmeter van een goede democratie. Dat hangt af van de opvattingen over democratische legitimiteit, representatie en burgerschap. Mede in dat licht is het de vraag of democratische legitimiteit, ongelijkheid in representatie en goed burgerschap altijd gediend zijn met een hogere opkomst;
- Het ligt daarom meer voor de hand om de achterliggende zorgen als gebrek aan politiek vertrouwen onder bepaalde stemmers én niet-stemmers, ongelijkheid in representatie en lokaal burgerschap (weten hoe iemand invloed kan uitoefenen in diens gemeente) aan te pakken dan de hoogte van opkomst.

Hoofdstuk 7: Het antwoord op een lage opkomst: naar een grotere betrokkenheid van politici en kiezers

- Er zijn enkele relatief eenvoudige ingrepen om de opkomst iets te verhogen, onder meer door tegemoet te komen aan enkele praktische belemmeringen die sommige kiesgerechtigden (zeggen te) hebben.
- Beter dan het streven naar een hogere opkomst als doel is het streven naar betere relatie tussen kiesgerechtigden en de politiek. Dat zal ook de opkomst kunnen verbeteren.

Hoofdstuk 8:

- Dat slechts de helft van de inwoners stemt bij gemeenteraadsverkiezingen komt door een combinatie van factoren: naast praktische overwegingen om thuis te blijven, zijn er twijfels over het belang van de bestuurslaag en de verkiezingen, de lokale politieke betrokkenheid is laag, net als het vertrouwen in de (lokale) politiek en mensen vinden het moeilijk om een keuze te maken. Jongeren, mensen met een praktische opleiding en mensen met een migratieachtergrond blijven vaker dan gemiddeld thuis. Deze verklaring voor een lage opkomst is niet nieuw en zagen we bij eerdere (lokale) verkiezingen ook;
- De lagere opkomst in 2022 is in commentaren vaak in verband gebracht met de coronacrisis, de oorlog in Oekraïne en het lage vertrouwen. Laag vertrouwen speelt een rol, maar die lijkt in 2022 niet groter dan eerder. Niet-stemmers noemen de oorlog zelf niet als reden om thuis te blijven. Wel kan coronacrisis tot minder informatie onder inwoners over de verkiezingen hebben geleid. Daarnaast geven sommigen aan dat een coronabesmetting hen thuis hield;

- De lage opkomst is reden tot zorg, onder meer omdat het een signaal is dat sommige groepen zich niet gehoord voelen, het kan leiden tot ongelijkheid in ervaren en feitelijke vertegenwoordiging, en inwoners bij gebrek aan informatie over gemeentepolitiek moeilijk een keuze kunnen maken om te gaan stemmen;
- Een lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is een hardnekkige kwestie: de opkomst is al decennialang laag en eenvoudige oplossingen zijn er niet. Bovendien betekent een hogere opkomst niet zonder meer hogere democratische legitimiteit, ongelijke representatie, en beter geïnformeerde burgers. Naar aanleiding van de lage opkomst zouden daarom achterliggende zorgen zoals gebrek aan vertrouwen, ongelijke representatie en geïnformeerd lokaal burgerschap moeten worden aangepakt.

1. Inleiding: zorgen en vragen over een lage opkomst

Hans Vollaard, Josje den Ridder en Lisanne de Blok

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 waren lager dan ooit. Slechts 51% van de kiesgerechtigden ging naar de stembus. Daar leven zorgen over.
- In deze publicatie buigen diverse onderzoekers zich over de vraag waarom de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen structureel laag is, waarom de opkomst in 2022 lager was dan eerder jaren en wat er aan te doen is.
- Dat doen we op basis van de wetenschappelijke literatuur over opkomst, het reguliere Lokaal Kiezersonderzoek (LKO), een aanvullende enquête onder niet-stemmers en kwalitatief onderzoek in vijf gemeenten met een lage opkomst.

1.1 Zorgen over de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

Historisch laag – zo omschreven media de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen op 14, 15 en 16 maart 2022. Niet eerder kwam maar 51 procent van de kiesgerechtigde inwoners naar het stembureau om te bepalen wie de volksvertegenwoordigers in hun gemeenteraad zouden worden. Het was aanleiding voor zorgen over de staat van de lokale democratie. Allereerst in een grote stad als Rotterdam, waar met 39 procent de opkomst het allerlaagst was. Zoals D66-fractievoorzitter Chantal Zeegers in het raadsdebat over de verkiezingsuitslag stelde: "het fundament onder onze Rotterdamse democratie zakt op deze wijze langzaam weg…"[1] Ook in een kleine gemeente als het Brabantse Boekel leefde er zorgen, al was daar de opkomst met 54 procent nog hoger dan het landelijk gemiddelde. De Boekelse burgemeester Caroline van den Elsen benoemde daarbij veel gedeelde zorgen over een lage opkomst:

> "Helaas is ook in Boekel het opkomstpercentage gedaald. (…) Een goed functionerende democratie vraagt om mandaat vanuit haar inwoners. Een lage opkomst schaadt de legitimiteit van het politieke stelsel en kan er voor zorgen dat mensen (of bepaalde groepen) minder goed vertegenwoordigd worden. De opkomst wordt gezien als graadmeter voor een gezonde democratie."[2]

In gemeenteraadsdebatten en de media werden op de verkiezingsavond en de dagen erna diverse oorzaken genoemd die zouden hebben bijgedragen aan de lager(re) opkomst. Sommige mensen vroegen aandacht voor de specifieke omstandigheden in 2022. Zo zou de oorlog in Oekraïne die drie weken voor de gemeenteraadsverkiezingen begon, de aandacht voor de gemeenteraadsverkiezingen hebben verminderd.[3] Landelijke media zouden minder aandacht hebben besteed aan de verkiezingen en de kopstukken van landelijke partijen zegden een deel van hun campagneactiviteiten af.[4] Uit een IPSOS-peiling op de avond van de

[1] Zie https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/47003b54-1a04-43d3-b960-c1fbabd873ca?documentId=0d21122c-7b99-4fb4-94c7-d88e921cac24 (laatst bezocht op 4 oktober 2022)
[2] Caroline van den Elsen (3 april 2022), *Woordje van de burgemeester*, https://www.inboekel.nl/woordje-van-de-burgemeester/, (laatst bezocht op 4 oktober 2022)
[3] Rijnmond (16 maart 2022), Politiek expert over de opkomstcijfers Rotterdam: "Sombertjes, sombertjes, sombertjes", https://www.rijnmond.nl/nieuws/1477951/politiek-expert-over-de-opkomstcijfers-rotterdam-sombertjes-sombertjes-sombertjes (laatst bezocht op 4 oktober 2022)
[4] De Telegraaf (5 maart 2022), 'Oorlog Oekraïne legt sluier over campagne gemeenteraadsverkiezingen: "Feestelijkheid eraf"'.

verkiezingen bleek dat veel niet-stemmers aangaven dat ze niet wisten op welke partij ze moesten stemmen.[5] Ook de coronacrisis zou een rol hebben gespeeld. Door de lockdowns zouden lokale politici vanaf voorjaar 2020 minder contact hebben gehad met inwoners.[6] Bovendien zou de aanpak van de coronacrisis het vertrouwen in politieke instituties hebben verminderd.[7] Het wantrouwen zou verder zijn gegroeid door de lange formatie en kwesties als de aanpak van de gasaardbevingen in Groningen en de toeslagenaffaire.[8] Dat wantrouwen zo ook de opkomst gedrukt kunnen hebben, zo was de gedachte.

Anderen zochten verklaringen voor de lage opkomst niet in specifieke omstandigheden voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, maar eerder in ontwikkelingen op langere termijn. Zo zouden mensen al langer het geloof in de politiek, zowel landelijk als lokaal, verliezen en daarom zouden steeds minder van hen gaan stemmen.[9] Dat laatste riep de vraag op of de lage opkomst te wijten was aan de lokale politiek of vooral op het conto van de landelijke politiek moest worden geschreven. De minister van Binnenlandse Zaken Hanke Bruins Slot had dan ook een goede reden om op de avond van de gemeenteraadsverkiezingen te vragen naar onderzoek dat aangeeft of "lokale omstandigheden of landelijke zaken" verklaren waarom minder inwoners in 2022 naar de stembus zijn gegaan dan in 2018.[10] Dit rapport doet verslag van dit onderzoek.

1.2 Lager dan eerder en elders, maar lage opkomst is niet nieuw

Voordat we het doel en de aanpak van dit onderzoek uit de doeken doen, staan we eerst stil bij de vraag waarom we de opkomst van 51% bij de gemeenteraadsverkiezingen eigenlijk laag noemen. Als we de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen vergelijken met die van Tweede Kamerverkiezingen dan zien we dat het aandeel dat lokaal naar de stembus komt, veel lager ligt dan het aandeel dat landelijk gaat stemmen (figuur 1.1). Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 kwam 78,7 procent van de kiesgerechtigde inwoners op en dat is beduidend hoger dan de 51 procent bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Het verschil in opkomst tussen de Tweede Kamerverkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen is er al sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970, maar het gat wordt steeds groter. De opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen schommelt redelijk stabiel onder de 80 procent, terwijl de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen sinds 1970 geleidelijk daalt van. In de jaren zeventig en begin jaren tachtig was die rond de 70 procent. Vervolgens zakte die naar rond de 60 procent in de jaren negentig en begin jaren nul en naar 55 procent in de periode 2006-2018 (zie figuur 1.1). De lage opkomst is dus niet nieuw. Dat het nog lager kan, blijkt als we kijken naar de opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de Provinciale Staten. De opkomst bij die verkiezingen ligt doorgaans nog lager dan bij de verkiezingen voor de gemeenteraden, met uitzondering van de Provinciale Statenverkiezingen van 2011 en 2019.

---

[5] NOS nieuws (17 maart 2022), Historisch lage opkomst, waarom gingen zo weinig mensen naar de stembus? https://nos.nl/collectie/13894/artikel/2421544-historisch-lage-opkomst-waarom-gingen-zo-weinig-mensen-naar-de-stembus (laatst bezocht op 4 oktober 2022).

[6] F. Emmelkamp (17 maart 2022), Opkomst opnieuw lager, behalve in herindelingsgemeenten, https://www.rtvnoord.nl/nieuws/905907/opkomst-verkiezingen-opnieuw-lager-behalve-in-herindelingsgemeenten (laatst bezocht op 4 oktober 2022).

[7] NH Nieuws (17 maart 2022), Laagste opkomst ooit in Amsterdam: "Mensen zijn het vertrouwen verloren in de politiek", https://www.nhnieuws.nl/nieuws/301341/laagste-opkomst-ooit-in-amsterdam-mensen-zijn-het-vertrouwen-verloren-in-de-politiek (laatst bezocht op 4 oktober 2022)

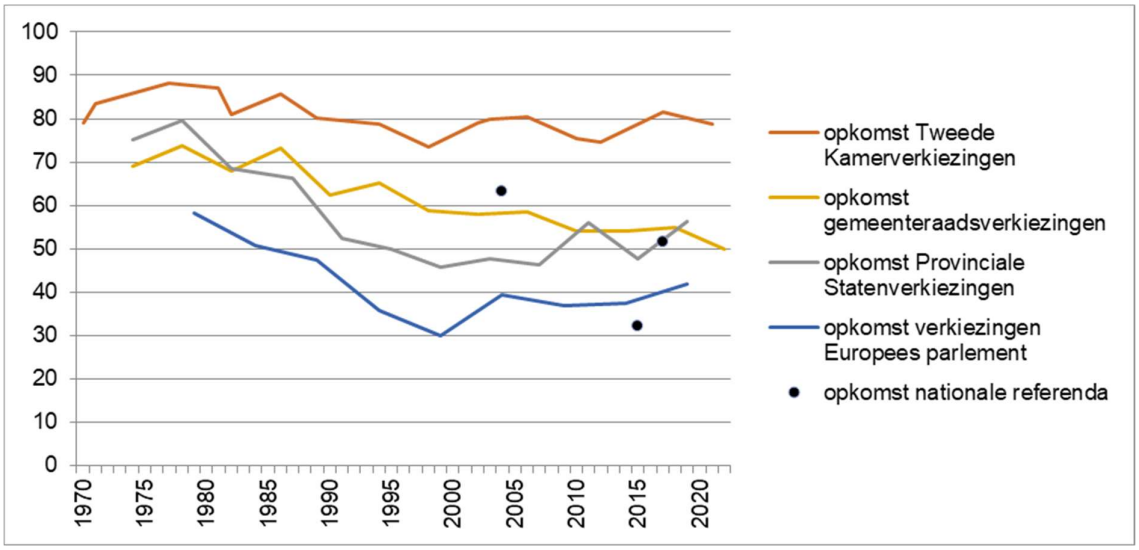
[8] BNR Nieuws Radio (17 maart 2022), Kanne: "Lage opkomst vooral door laag vertrouwen", https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10470682/kanne-lage-opkomst-vooral-door-laag-vertrouwen (laatst bezocht op 4 oktober 2022) en Sociaal Planbureau Groningen (2022), *Gemeenteraadsverkiezingen 2022: Uitdagingen, vertrouwen en betrokkenheid* (Groningen: SPG).

[9] Zie bijv. Niels Klaassen en Hans van Soest (19 maart 2022), "'Niet-stemmer geeft een signaal af: Hoor mij!'", *Algemeen Dagblad.*

[10] RTL Nieuws (16 maart 2022), Teleurstellend lage opkomst, minister wil onderzoek, https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5295380/opkomstcijfers-rotterdam-en-den-haag-stuk-lager-dan-bij-vorige (laatst bezocht op 4 oktober 2022).

Een verschil in opkomst bij landelijke en lokale verkiezingen is in veel andere landen in de wereld te zien.[11] Toch zien we dat ook in vergelijking met lokale verkiezingen in veel andere landen of naburige deelstaten de Nederlandse opkomst lager is. Dat geldt zeker in vergelijking met Vlaanderen (2018: 93 procent), waar in 2018 nog de opkomstplicht van toepassing was, en Zweden (2018: 84 procent), waar lokale verkiezingen in principe samenvallen met regionale en landelijke verkiezingen. Maar ook elders is de opkomst bij lokale verkiezingen hoger, zoals in Denemarken (2021: 67 procent), Noorwegen (2019: 65 procent), Nedersaksen (2021: 57 procent) en Italië (2021: 55 procent). De gemiddelde opkomst in Nederland was echter ongeveer even hoog als in Noordrijn-Westfalen (2020: 52 procent) en hoger dan in Sleeswijk-Holstein (2018: 47 procent), Schotland (2022: 45 procent), Engeland (2019: 32 procent) en de Verenigde Staten (gemiddeld onder de 30 procent in de afgelopen jaren).[12] Al met al steekt de Nederlandse opkomst dus ook internationaal laag af in vergelijking met de opkomst in heel wat landen en deelstaten in de regio.

Figuur 1.1 - opkomstpercentages (Bron: Kiesraad, www.verkiezingsuitslagen.nl)



1.3 Onderzoeksvragen en aanpak

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is dus fors lager dan bij Tweede Kamerverkiezingen, lager dan in heel wat andere naburige landen en deelstaten en ook lager dan eerder. Opkomst was al eerder aanleiding voor zorgen. In de jaren negentig van de vorige eeuw leidde de dalende opkomst bijvoorbeeld tot een discussie over de kloof tussen burger en bestuur. Diverse studies over opkomst en niet-stemmers volgden in de jaren erna.[13] Verder lieten in deze eeuw Rotterdam, Almere en Noord-Brabant al onderzoek doen naar de lage opkomst daar.[14] Ook al kan worden getwist of en waarom een lage opkomst nu een probleem is (zie daarvoor later in dit

[11] A. Gendźwiłł, U. Kjær en K. Steyvers (2022), From perennial bridesmaids to fully fledged spouses: advancing the comparative study of local elections and voting, in A. Gendźwiłł, U. Kjær en K. Steyvers (red.), *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe* (Londen: Routledge) en K. Kouba, J. Novák en M. Strnad (2021), Explaining voter turnout in local elections: A global comparative perspective, *Contemporary Politics, 27*(1), 58-78.

[12] De lagere opkomst in de Verenigde Staten wil overigens niet per se zeggen dat er daar minder wordt gestemd dan in Nederland. Amerikanen kunnen immers vaker kiezen, doordat zittingstermijnen korter zijn, naast de gemeenteraad ook nog allerlei andere functionarissen in bestuur, politie en justitie worden verkozen en er regelmatig referenda zijn. Feit blijft echter dat de bij de verkiezingen van een gemeenteraad of burgemeester soms maar weinig mensen komen opdagen.

[13] Zie C. Aarts (1999), *Opkomst bij verkiezingen* (Den Haag: BZK) en P. Dekker (red.) (2002) *Niet-stemmers* (Den Haag: SCP).

[14] A. Krouwel, W. Kokx en M. Pol (2009), *Almere: onderzoek opkomstbevordering* (Almere: gemeente Almere); J. van Ostaaijen, M. Epskamp, M. Dols mmv S. van Zuydam (2016), *Verbetering op komst* (Tilburg: Tilburg University/ Rotterdam:

rapport), het is dus geen nieuw probleem. Niettemin onderstreept de lagere opkomst in 2022 de urgentie van het vraagstuk. De gemiddelde opkomst is gezakt tot net iets boven de 50%, terwijl het opkomstpercentages in diverse gemeenten al veel langer onder die 50% zit. Een opkomst van minder dan de helft van de kiesgerechtigde inwoners wordt vaak als kritische ondergrens gezien voor de legitimiteit van het gemeentebestuur.[15] Dat onderstreept het belang om de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen onder de loep te nemen, niet slechts in 2022, maar meer in het algemeen; en niet slechts in een enkele gemeente of provincie, maar in heel lokaal Nederland.

Het doel van dit rapport is om in beeld te krijgen waarom de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, juist ook in 2022, laag is, en wat daaraan te doen zou zijn. Dat doen we op grond van bestaand en nieuw onderzoek. Met onze bevindingen en inzichten willen we bijdragen aan het publieke en politieke debat op lokaal en landelijk niveau over de oorzaken en aanpak van de lage opkomst. In dit rapport zijn drie vragen leidend:

1) Waarom is de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen laag?
2) Waarom is de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 nog iets lager dan bij die van 2018?
3) In hoeverre is de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen een probleem? En wat zou er gedaan kunnen worden naar aanleiding van de lage opkomst?

We beantwoorden deze vragen op basis van de literatuur over opkomst en niet-stemmen en op basis van reeds uitgezet empirisch onderzoek en speciaal voor dit rapport verzamelde gegevens. Al uitgezet empirisch onderzoek betreft het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 (LKO 2022). Net als bij de gemeenteraadsverkiezingen 2018 is dat ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 opgezet, onder auspiciën van Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON), gesteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en gecoördineerd door het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschappen van de Universiteit Utrecht. De vragenlijst is direct na de verkiezingen uitgezet onder de leden van het LISS-panel van CenterData, een non-profit-onderzoeksinstituut van de Universiteit Tilburg.[16] Uiteindelijk hebben ongeveer 2600 respondenten de vragenlijst ingevuld.[17]

Het LKO 2022 bevat weliswaar vragen over opkomst, maar is een breder kiezersonderzoek naar lokale partijkeuze, lokale politieke participatie en ervaringen met de (lokale) overheid. Om meer zicht te krijgen op de beweegredenen van niet-stemmers is speciaal voor dit onderzoeksrapport een aanvullende enquête uitgezet onder duizend niet-stemmers uit het LISS-panel. Deze niet-stemmersenquête bevatte naast gesloten vragen, ook open vragen over de opkomst, om verder beeld te krijgen van de manier waarop niet-stemmers daarover denken. Deze aanvullende enquête is eveneens gefinancierd door het ministerie van BZK. Om meer te weten te komen over de beweegredenen van niet-stemmers en groepen te bereiken die doorgaans minder vaak mee doen aan enquêtes, heeft het ministerie van BZK daarnaast kwalitatief onderzoek uitgezet bij onderzoeksbureau EMMA.[18] In dit onderzoek zijn via straat- en buurtinterviews in diverse gemeenten en wijken met een lage opkomst de motieven en achtergronden van niet-stemmers verder in kaart gebracht.

Het onderzoek heeft daarnaast geput uit relevante wetenschappelijke en vakliteratuur voor verklaringen van lage opkomst en een omschrijving van niet-stemmers, alsook redenen waarom een lage opkomst al dan niet een probleem zou zijn. Uit die literatuur blijkt dat niet-stemmers niet op een hoop te scharen zijn. Daarom is een

OBI); J. van Ostaaijen, L. de Brouwer, D. Jacobs en S. van Zuydam (2018), *"Ik weet niet wat ze doen joh": Een verkenning van de (Brabantse) niet-stemmer* (Tilburg: Tilburg University).

[15] Zie bijv. J. Schipper (17 maart 2022), Als de helft niet kiest, is de gemeenteraad dan nog gekozen? *Leidsch Dagblad*; E. van der Veen (17 maart 2022), Zorgen om dalende opkomstpercentages: "Als nog minder dan de helft van de bevolking stemt, raakt dat het gemeentebestuur", zegt bestuurskundige Michiel Herweijer uit Groningen, *Dagblad van het Noorden*.

[16] Voor meer informatie over het LISS-panel en CenterData, zie https://www.website.lisspanel.nl/

[17] Het rapport op basis van de gehele vragenlijst wordt verwacht in het late najaar van 2022.

[18] Zie M. van Bochove, L. Klarenbeek en H. Moors (2022), *Verhalen achter de lage opkomst* (Den Haag: Emma), https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/onderzoeksrapport-niet-stemmers-in-vijf-gemeenten/

aantal experts gevraagd om kort hun licht te laten schijnen op bepaalde groepen kiesgerechtigden, zoals vrouwen, jongeren, Nederlanders met een migrantenachtergrond en niet-Nederlanders met lokaal kiesrecht.

Aan dit rapport werkten onderzoekers mee van de Universiteiten van Utrecht, Amsterdam en Tilburg, van het Sociaal en Cultureel Planbureau en van de onderzoeksbureaus Necker van Naem en EMMA.

1.4 Opbouw van het rapport

Na deze inleiding bespreken Josje den Ridder (SCP) en Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) in hoofdstuk 2 **de bestaande literatuur over opkomst en niet-stemmen**. Ze gaan daar na welke factoren doorgaans bepalend zijn voor de opkomst en het niet-stemmen.

In hoofdstuk 3 kijken Marcel Boogers (Universiteit Twente/ Necker van Naem) en Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht) op basis van het LKO 2022 in hoeverre **bekende verklaringen** bepalend zijn geweest voor de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Daarnaast gaan ze in op de vraag waarom veel mensen die bij landelijke verkiezingen wel gaan stemmen, bij de lokale verkiezingen zijn thuisgebleven.

Hoofdstuk 4 zoomt in op **diverse groepen kiesgerechtigden**. Roderik Rekker (Universiteit van Amsterdam) bespreekt de opkomst onder jongeren. Zahra Runderkamp en Liza Mügge (Universiteit van Amsterdam) kijken naar de verschillen tussen mannen en vrouwen, Lisanne de Blok naar kiesgerechtigden met verschillende opleidingsniveaus, Floris Vermeulen (Universiteit van Amsterdam) naar Nederlanders met een migratieachtergrond en Ekaterina Rashkova (Universiteit Utrecht) naar de opkomst van niet-Nederlanders met lokaal kiesrecht. Twan Huijsmans (Universiteit van Amsterdam) kijkt tot slot naar de geografische spreiding van opkomst. De opkomst van de verschillende groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 wordt in een bredere context geplaatst door ze te verbinden aan verklaringen uit de wetenschappelijke literatuur voor die specifieke groep. Daarnaast worden voor iedere groep ook suggesties gedaan hoe de opkomst onder deze kiesgerechtigden bevorderd kan worden.

Hoofdstuk 5 vervolgt met een **analyse van drie specifieke oorzaken** die zouden hebben bijgedragen aan de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022: de coronacrisis, de oorlog in de Oekraïne en het fluctuerend vertrouwen in de overheid. Lisanne de Blok, Josje den Ridder en Marcel Boogers kijken op basis van het LKO 2022 en het aanvullende onderzoek naar lokale niet-stemmers in hoeverre het aannemelijk is dat deze drie oorzaken een rol hebben gespeeld. Daarbij komen niet-stemmers ook zelf aan het woord: wat waren hun overwegingen om thuis te blijven?

Marianne van Bochove en Hans Moors (onderzoeksbureau EMMA) bespreken in hoofdstuk 6 de uitkomsten van **kwalitatief onderzoek in vijf gemeenten** met een lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. In Den Haag, Almere, Den Helder, Oldambt en Weer spraken zij met inwoners en professionals om te achterhalen waarom mensen thuis zijn gebleven bij de verkiezingen en wat dit zegt over hun houdingen over politiek en vertegenwoordiging.

In een intermezzo staat Hans Vollaard op grond van diverse opvattingen van democratische legitimiteit, gelijke representatie en goed burgerschap stil bij de vraag of **lage opkomst een probleem** zou zijn en een hogere opkomst nastrevenswaardig is.

In hoofdstuk 7 verplaatsen we het perspectief van de achtergronden en oorzaken van een lage opkomst, naar mogelijke oplossingen. Julien van Ostaaijen (Universiteit van Tilburg/ Avans Hogeschool) gaat op basis van (inter)nationale literatuur in op de vraag wat er te doen is aan de lage opkomst en wat het achterliggende doel is van **opkomstbevordering**.

In hoofdstuk 8 trekken Hans Vollaard, Josje den Ridder, Lisanne de Blok en Giedo Jansen (Universiteit van Amsterdam) **conclusies** uit de voorgaande hoofdstukken. Welke inzichten biedt de literatuur en het empirische materiaal over de oorzaken en redenen voor de lage opkomst van de gemeenteraadsverkiezingen? Kunnen we meer zeggen over de redenen voor de daling tussen 2018 en 2022? En wie wat nu zou moeten doen naar aanleiding van de lage opkomst?

De bijlage bevat een **onderzoeksverantwoordi**ng over de opzet van het LKO 2022 en de niet-stemmersenquête, geschreven door Giedo Jansen en Lisanne de Blok.

2. Wat we weten over opkomst en niet-stemmen

Josje den Ridder en Hans Vollaard[19]

Wat we in dit hoofdstuk zien:

- In onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen verklarende factoren van de opkomst, een kenmerk van verkiezingen (macro-niveau), en van niet-stemmen, een kenmerk van kiesgerechtigde inwoners (micro-niveau)
- Factoren die in veel onderzoek van belang blijken bij de opkomst bij lokale verkiezingen zijn populatiestabiliteit, opkomstplicht, gemeentegrootte, het aandeel minderheden in de gemeente, het combineren van verkiezingen en (in mindere mate) spanning in de verkiezingsstrijd en campagne-uitgaven.
- Factoren die verklaren of iemand wel of niet gaat stemmen (individueel niveau) hebben te maken met iemands hulpbronnen (o.a. opleidingsniveau), socialisatie, blootstelling aan campagnes en media-aandacht, gepercipieerd belang van de verkiezingen, gewoonte, een gevoel van burgerplicht, politieke interesse en zelfvertrouwen.
- Deze factoren kunnen helpen om te begrijpen waarom de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen structureel lager ligt dan bij Tweede Kamerverkiezingen, waarom de opkomst verder is gedaald en waarom er verschillen zijn tussen gemeenten.

2.1 Inleiding

Over opkomst en niet-stemmen is het nodige bekend: het is een veel onderzocht onderwerp in de internationale politicologische literatuur. Dat lijkt goed nieuws: veel onderzoek betekent immers ook dat we al veel weten over het onderwerp. Dat is echter maar ten dele waar. De auteurs van drie grote overzichtsstudies over dit onderwerp verzuchten stuk voor stuk dat al die onderzoeken samen geen definitief antwoord geven op de vraag welke kernfactoren opkomst en niet-stemmen bepalen.[20] De overzichtsstudies doen een poging enige orde te scheppen in de chaos van de meer dan honderdvijftig sociaaleconomische, institutionele en politieke factoren die in verband worden gebracht met opkomst of niet-stemmen. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen van die studies kort op een rij, en vullen we dat aan met wat we weten uit kwalitatief onderzoek en Nederlandstalige studies. Die blijven in internationale overzichtsstudies doorgaans buiten beschouwing, maar bieden wel informatie om de Nederlandse context beter te begrijpen.

2.1.1 Het verschil tussen opkomst en niet-stemmen

Het is goed om eerst stil te staan bij het feit dat opkomst en niet-stemmers niet hetzelfde zijn.[21] Opkomst is een fenomeen op *macroniveau*: het is het aandeel kiesgerechtigden dat gaat stemmen bij verkiezingen. Onderzoek naar opkomst richt zich op de vraag hoe verschillen in opkomst kunnen worden verklaard. Het kan dan gaan om opkomstverschillen tussen landen, tussen typen verkiezingen (bijvoorbeeld nationaal en lokaal), tussen gemeentes of wijken. Bij niet-stemmen gaat het om een fenomeen op *individueel* niveau. Onderzoek naar niet-

[19] Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op voorwerk dat David van Dosselaar in 2015 deed voor een SCP-project over opkomst en niet-stemmen.

[20] Zie o.a. K. Smets en C. van Ham (2013), The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout, *Electoral Studies*, 32(2), 344-359; J. Cancela en B. Geys (2016), Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections, *Electoral Studies*, 42, 264-275.; R. Frank en F. Coma (2021), Correlates of voter turnout, *Political Behavior*, https://doi.org/10.1007/s11109-021-09720-y; D. Stockemer (2016), What effects voter turnout? A review article/meta-analysis of aggregate research, *Government and Opposition*, 52(4), 1-25.

[21] In de Engelstalige literatuur spreekt met van '(macro-level) voter turnout' en 'individual-level voter turnout'.

stemmen richt zich op de vraag waarom sommige mensen wel en anderen niet gaan stemmen. We behandelen opkomst hier dus als kenmerk van verkiezingen, en niet-stemmen als kenmerk van kiesgerechtigden.

Het meeste onderzoek naar opkomst en niet-stemmen is gericht op het nationale niveau, naar lokale verkiezingen is relatief weinig onderzoek gedaan.[22] Veel factoren die van invloed zijn op opkomst en niet-stemmen blijken echter zowel op nationaal als lokaal van belang.[23] Inzichten over opkomst en niet-stemmen op nationaal niveau, kunnen dus worden gebruikt om inzicht te krijgen in mogelijke verklaringen voor de structureel lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen (in vergelijking met Tweede Kamerverkiezingen), de verdere opkomstdaling in 2022 en verschillen in opkomstpercentages tussen gemeenten.

De verklaringen voor verschillen in opkomst en waarom sommigen wel en niet gaan stemmen, worden tot op zekere hoogte wel in dezelfde hoek gezocht. We bespreken ze daarom bij elkaar. Hieronder lopen we de factoren na waarover in de literatuur de meest overeenstemming is dat ze van invloed zijn op opkomst en niet-stemmen. Daarbij baseren we ons vooral op diverse meta-studies over opkomst op macroniveau en niet-stemmen op individueel niveau.[24] We groeperen de verklaringen in drie hoofdcategorieën die gebruikt worden in onderzoek naar opkomst: institutionele verklaringen, sociaaleconomische verklaringen en politieke verklaringen.[25] We bespreken welke variabelen in verband worden gebracht met opkomst en niet-stemmen en op het achterliggende mechanisme. Daarna gaan we kort in op kwalitatief onderzoek naar niet-stemmers en onderzoek naar typen niet-stemmers.

2.2 Wat bepaalt opkomst en niet-stemmen?

2.2.1 Institutionele verklaringen voor opkomst en niet-stemmen

Er is in studies naar opkomst en niet-stemmen altijd veel aandacht geweest voor de invloed van de institutionele vormgeving van verkiezingen. Institutionele verklaringen gelden veelal als meest bepalende verklaring voor verschillen in opkomst tussen landen.[26] Daarbij blijkt vooral opkomstplicht, zoals Nederland die tot 1970 kende, van belang. In landen met opkomstplicht ligt de opkomst hoger dan in landen zonder opkomstplicht, en – het komt eigenlijk op hetzelfde neer – kiezers die onderworpen zijn aan een regime met opkomstplicht gaan vaker stemmen dan kiezers die in een land wonen zonder opkomstplicht. De veel geopperde verklaring daarvoor is dat een opkomstplicht de kosten voor een kiesgerechtigde inwoner verhoogt om niet te gaan stemmen. Met andere woorden, een opkomstplicht prikkelt burgers om te gaan stemmen. In lijn met deze rationele verklaring, blijkt een opkomstplicht die gepaard gaat met handhaving en sancties, tot hogere opkomst te leiden. Uit feitelijke analyses blijkt verder dat bij lokale verkiezingen opkomstplicht een nog grotere impact op opkomst heeft dan bij

[22] Zie A. Gendźwiłł, U. Kjær en K. Steyvers (2022), From perennial bridesmaids to fully fledged spouses: advancing the comparative study of local elections and voting, in A. Gendźwiłł, U. Kjær en K. Steyvers (red.), *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe* (Londen: Routledge), 2.
[23] Cancela en Geys (2016).
[24] Een meta-studie is een kwantitatieve methode om informatie in verschillende bestaande studies systematisch met elkaar te vergelijken (zie Cancela en Geys, 2016). Cancela en Geys (2016) onderzoeken 185 studies uit de periode 2002-2005, en focussen op het effect van 14 variabelen op opkomst. Frank en Coma (2021) nemen 44 artikelen uit de periode 1986 tot 2007 als uitgangspunt. In die artikelen worden 127 mogelijke verklaringen voor opkomst onderzocht. Voor 70 van die verklaringen konden de auteurs zelf data verzamelen, en nieuwe analyses uitvoeren voor 579 verkiezingen in 80 democratieën in de periode 1945-2014. Stockemer (2016) neemt 135 artikelen uit de periode 2004 tot en met 2013 onder de loep met meer dan 100 variabelen die opkomst op diverse bestuursniveaus kunnen verklaren; hij richt met name op acht veel voorkomende verklaringen. Smets en Van Ham (2013) hebben een meta-studie uitgevoerd naar niet-stemmen (*individual-level voter turnout*) bij nationale verkiezingen op basis van 90 artikelen uit de periode 2000 tot en met 2010, met daarin meer dan 170 variabelen die niet-stemmen zouden kunnen verklaren.
[25] In hun meta-studie gebruiken Smets en Van Ham (2013) zes categorieën om verklaringen voor niet-stemmen te groeperen: hulpbronnen, mobilisatie, socialisatie, rationale keuze, psychologische en institutionele factoren. We hebben de drie categorieën uit opkomst-onderzoek breed geïnterpreteerd om er die zes categorieën in onder te kunnen brengen.
[26] Cancela en Geys (2016).

nationale verkiezingen[27] Die impact is bepaald op grond van studies van verkiezingen met en zonder opkomstplicht. Dat wil niet gelijk zeggen wat de impact van de (her)invoering van een opkomstplicht is. Dwang zou immers onder bepaalde burgers juist tot een afkerige reactie tot politiek kunnen leiden.[28] Daarnaast zal de handhaving waarschijnlijk minder streng hoeven zijn, als burgers zich al verplicht voelen om te gaan stemmen.[29]

Een andere vraag die belangrijk is voor de opkomst, is de vraag wie er kiesgerechtigd zijn. Nationale verkiezingen zijn meestal alleen weggelegd voor inwoners met nationaal burgerschap. Lokale verkiezingen staan daarentegen ook open voor mensen met een andere nationaliteit. In EU-landen hebben bijvoorbeeld EU-burgers uit een ander land ook lokaal kiesrecht. Daarnaast verkrijgen in veel landen inwoners zonder nationaal burgerschap onder bepaalde voorwaarden lokaal kiesrecht, vaak actief en soms ook passief. In Nederland krijgen mensen zonder Nederlandse nationaliteit na vijf jaar onafgebroken legaal verblijf het lokaal kiesrecht. Zoals we verderop zullen zien, kan het zijn dat mensen zonder de nationaliteit van het land waarin zijn wonen, minder geneigd zijn te stemmen, omdat ze er minder binding mee hebben. Dat kan dus deels het verschil in opkomst tussen nationale en lokale verkiezingen verklaren. Ook kent de ene gemeente meer mensen zonder nationaal burgerschap dan de andere, waardoor ook verschillen in opkomst tussen gemeenten onderling kunnen ontstaan.

Studies laten keer op keer zien dat het combineren van verkiezingen van invloed is op opkomst. Bij het combineren van verkiezingen is echter van belang welke verkiezingen er worden gecombineerd. Uit een analyse van de opkomst bij 275 lokale verkiezingen in 97 (tamelijk) vrije landen volgt namelijk dat de combinatie van lokale verkiezingen met verkiezingen die belangrijker worden geacht (zogeheten *first-order elections*) tot een stevig hogere opkomst leidt bij die lokale verkiezingen.[30] Er is geen effect op de opkomst bij nationale verkiezingen als die worden gecombineerd met andere verkiezingen.[31] Daarnaast is er geen effect te zien als twee verkiezingen worden gecombineerd die allebei van minder belang worden geacht door burgers, zogeheten *second-order elections*. Dat is wel te verklaren vanuit het idee dat burgers een rationele afweging maken: de baten om bij belangrijker geachte verkiezingen te gaan stemmen wegen sneller op tegen de kosten van het stemmen. En als iemand toch al gaat stemmen, dan zijn de kosten lager om bij een andere verkiezing ook een stem uit te brengen. Combineren van verkiezingen betreft niet alleen verkiezingen op verschillende bestuurslagen, maar ook het gelijktijdig houden van verkiezingen op hetzelfde bestuursniveau. Uit een analyse van lokale verkiezingen in 40 Europese landen blijkt dat ook een stimulerend effect te hebben.[32] Ook in Nederland is dat te zien. Als gemeenteraadsverkiezingen in een specifieke gemeente vanwege herindeling op een ander moment plaatsvinden dan op de reguliere vierjaarlijkse woensdag in maart, dan is de opkomst veelal lager.

Timing van lokale verkiezingen blijkt ook op een andere manier van belang voor de opkomst. Als lokale verkiezingen net voorafgaan aan belangrijker geachte nationale verkiezingen, dan is de opkomst hoger dan wanneer die daarna plaatsvinden. In het eerste geval lijken inwoners dus alvast een signaal te willen afgeven aan het nationale niveau, terwijl ze in het tweede geval lokale verkiezingen minder van belang achten in het licht van het belangrijker nationale niveau.[33] We komen hier onder bij de politieke verklaringen voor verschillen in opkomst en niet-stemmen nog terug op het mechanisme dat hier onderligt, namelijk de vraag hoe belangrijk verkiezingen worden gevonden en wat er op het spel staat.

[27] Cancela en Geys (2016); K. Kouba, J. Novák en M. Strnad (2021), Explaining voter turnout in local elections: A global comparative perspective, *Contemporary Politics, 27*(1), 58-78.
[28] J. van Ostaaijen, M. Epskamp, M. Dols mmv S. van Zuydam (2016), *Verbetering op komst* (Tilburg: Tilburg University/ Rotterdam: OBI).
[29] A. Blais (2006), What affects voter turnout? *Annual Review Political Science*, 9(1), 111-125.
[30] Kouba et al. (2021); A. Gendźwiłł, U. Kjær en K. Steyvers, 'Happily ever after'? Comparing local elections and voting in 40 European countries, in in A. Gendźwiłł, U. Kjær en K. Steyvers (red.), *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe* (Londen: Routledge), 20.
[31] Smets en Van Ham (2013), 355.
[32] Gendzwill et al. (2022), 20.
[33] A. Gendzwill (2019), Local autonomy and national–local turnout gap: Higher stakes, higher turnout?, *Regional and Federal Studies*, 31(4), 519-539.

Er zijn ook allerlei andere institutionele verklaringen onder de loep genomen, zoals het kiesstelsel, een verkozen burgemeester, het aantal verkiezingen in bepaalde tijd, de periode sinds de invoering van het algemeen kiesrecht, de hoogte van de kiesdrempel, de kiesgerechtigde leeftijd, de grootte van de gemeenteraad en de lokale autonomie van gemeenten. Het is echter lastiger om daar stellige uitspraken over te doen. Soms omdat er maar een beperkt aantal studies naar gedaan is. In andere gevallen omdat er in de vele studies wel en dan weer geen impact te zien is; of maar heel beperkte invloed. Dat geldt ook voor institutionele verklaringen die het stemmen vergemakkelijken, zoals automatisch uitnodigen van kiezers (zoals in Nederland), stemmen in het weekend, briefstemmen en het aantal stembureaus. Soms wordt er wel een (beperkt) effect geconstateerd, soms ook niet.[34] Wat daarbij zal meespelen is dat dergelijke maatregelen het makkelijker voor burgers die toch al wilden gaan stemmen. Daarnaast is het niet altijd gemakkelijk om de precieze impact van een speciale maatregel die het stemmen moeilijker of makkelijker maakt, op individueel niveau vast te stellen, als er gelijktijdig allerlei maatregelen worden ingezet.[35]

Het aantal partijen is ook regelmatig gepresenteerd als verklaring voor de hoogte van opkomst. In een proportioneel kiesstelsel, zoals het Nederlandse, doen over het algemeen meer partijen mee aan verkiezingen en maken meer partijen kans om verkozen te worden. Enerzijds is de gedachte dat als dat aantal groter is, er meer partijen zijn die proberen inwoners te mobiliseren om te gaan stemmen. Bovendien zou met een groter aantal partijen de kans toenemen op een match tussen een inwoner en een partij. Dat prikkelt om te gaan stemmen. Anderzijds kan een hoger aantal partijen er ook toe leiden dat voor inwoners de kosten te hoog worden om informatie te verzamelen over al die partijen, en daardoor niet in staan zijn die partijen te onderscheiden en daartussen een keuze te maken. Bovendien is met een groter aantal partijen de kans op een coalitieregering groot, waardoor een inwoner minder invloed heeft op de regeringssamenstelling na de verkiezingen. Daardoor zouden inwoners juist minder geneigd zijn om te gaan stemmen. Of het nu het aantal partijen betreft, of de gewogen gemiddelde grootte van partijen, er blijkt geen eenduidig verband te zijn met opkomst en niet-stemmen.

2.2.2 Demografische en sociaaleconomische verklaringen voor opkomst en niet-stemmen

In studies naar opkomst en niet-stemmen is er ook de nodige aandacht voor demografische en sociaaleconomische verklaringen, zoals economische ontwikkeling, etnische homogeniteit, opleiding en leeftijd. Dat betreft dus zowel verklaringen met betrekking tot de situatie waarin kiesgerechtigde inwoners zich bevinden als kenmerken van die inwoners zelf.

Een andere verklaring die regelmatig bevestiging vindt, is bevolkingsgrootte. De gedachte is daarbij onder meer dat bij een kleinere bevolking, de opkomst hoger is, omdat de afstand tussen inwoners en hun vertegenwoordigers en ook het administratief centrum (zoals een gemeentehuis) kleiner is. Daarnaast zou een stem van groter gewicht zijn bij een kleiner electoraat. Uit verschillende studies blijkt dat er eveneens op lokaal niveau samenhang is tussen bevolkingsgrootte en opkomst, ook in Nederland, hoewel een studie van lokale verkiezingen wereldwijd geen verband ziet.[36] Verschillen in de omvang van gemeenten kan dan ook een verklaring zijn voor opkomstverschillen tussen gemeenten. Waar een samenhang is vastgesteld, blijkt die wel minder sterk dan tussen opkomst enerzijds en opkomstplicht dan wel samenvallende verkiezingen anderzijds.

De mate van stabiliteit in bevolkingsgrootte en mobiliteit komen ook regelmatig terug als verklaring voor verschillen in opkomst en opkomstgedrag, ook bij lokale verkiezingen. Het mechanisme waarmee dit werkt ligt vooral op individueel niveau. Mensen die honkvast zijn (d.w.z. weinig verhuizen) zullen een sterkere binding hebben met het gebied waar de verkiezingen betrekking op hebben. Ze kunnen over de jaren heen ook meer

[34] Smets en Van Ham (2013), 355; zie m.b.t. aantal kiesbureaus in Nederland o.m. Ostaaijen (2016) en D. Koerntjes (2022), *Het verschil in opkomst tussen Tweede Kamerverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen* (Den Haag; CBS), https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/het-verschil-in-opkomst-tussen-tweede-kamerverkiezingen-en-gemeenteraadsverkiezingen?onepage=true

[35] Vgl. Blais (2006)

[36] Cancela en Geys (2016); Gendzwill et al. (2022); H. van der Kolk (2022), The Netherlands: Increasing responsibilities and nationalized elections, in Gendzwill et al. (2022); Kouba et al. (2021).

informatie hebben opgedaan, ook over politieke kwesties en politici. Dat wordt in ieder geval onderstreept door de bevinding op individueel niveau dat mensen die al langer wonen in een gebied, vaker gaan stemmen.[37] Omgekeerd betekent dat bij een hogere verhuismobiliteit, mensen minder gaan stemmen. Mensen die *niet* voornemens zijn om te gaan verhuizen, zouden meer te verliezen kunnen hebben. Wat dat zou kunnen onderbouwen is de bevinding dat huiseigenaren blijken verhoudingsgewijs vaker te gaan stemmen. Het zou kunnen dat mensen met een koophuis meer ingebed en afhankelijk zijn van hun woonomgeving dan bijvoorbeeld huurders. Op individueel niveau betekent het dat mensen die mobieler zijn, minder vaak gaan stemmen. Voor de opkomst betekent het in gebieden of gemeenten waar de bevolkingssamenstelling stabiel is en de verhuismobiliteit geringer de opkomst hoger zal zijn dan in gemeenten met veel mobiliteit van mensen van binnen en buiten Nederland.

Een andere manier waarop stabiliteit van bevolkingsgrootte samenhangt met opkomst is herindeling. Met het samenvoegen van gemeenten, wat herindeling meestal behelst, komen mensen in een nieuwe politieke gemeenschap. In ieder geval blijft in Nederland de opkomst in lokale (én nationale verkiezingen) in heringedeelde gemeenten structureel lager.[38] Een verminderde druk om te gaan stemmen en een grotere afstand tussen inwoner en bestuur worden daar als uitleg bij genoemd.

De mate van urbanisatie is een andere verklaring van opkomst. Het idee is dat inwoners van steden minder sociale druk ervaren om te gaan stemmen en ook een minder persoonlijke band met politici hebben dan hun tegenhangers op het platteland. Er zijn inderdaad aanwijzingen dat de opkomst hoger is in landelijke gebieden dan in stedelijke gebieden.[39] In de meta-studie naar niet-stemmen blijkt er in ieder geval op nationaal niveau echter geen verband te zien, ook al was dat in het verleden wel het geval.

Etniciteit blijkt tot uiteenlopende bevindingen te leiden. Wonen in een omgeving met veel etnische minderheden blijkt geen structureel consistent effect te hebben op (niet-)stemmen.[40] Het aandeel van minderheden onder de bevolking geldt wel regelmatig als verklaring voor een lagere opkomst op lokaal niveau.[41] In een recente analyse van lokale verkiezingen in de hele wereld hangt etnische verdeeldheid echter niet samen met opkomst.[42] Bovendien blijkt in de gebruikte metastudie etnische achtergrond (of ras) geen invloed te hebben op niet-stemmen, in ieder geval niet op nationaal niveau. In Nederlands onderzoek naar niet-stemmers bij lokale en nationale verkiezingen, is er wel een structurele relatie gevonden tussen etniciteit en stemmen: verschillende groepen Nederlanders met een migratieachtergrond gaan minder vaak stemmen bij lokale en nationale verkiezingen.[43]

De vraag is waar de verschillende bevindingen met betrekking tot etniciteit uit kunnen voortvloeien: dat zou allereerst kunnen afhangen hoe etnische minderheden worden gedefinieerd: betreft dat voornamelijk mensen met een migratieachtergrond of ook minderheidsgroepen die al langer in een land verblijven, maar een andere taal, religie of cultuur dan de meerderheid hebben? Daarnaast kunnen er grote verschillen zijn tussen minderheden, bijvoorbeeld ten aanzien van opleiding en taal of generatie. Bovendien zou lagere opkomst en niet-stemmen onder minderheden eerder een kwestie kunnen zijn van andere oorzaken, zoals verhuismobiliteit, inkomen en opleiding, dan het zijn van minderheid op zich.

Voor verklaringen van opkomst, op macro-niveau dus, worden ook regelmatig economische verklaringen gebruikt, zoals het Bruto Nationaal Product van een land, de economische groei en inkomensongelijkheid. Dat

[37] Zie ook E. van Steenvoorden en J. van der Waal (2016), Stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen, in T. van der Meer en H. van der Kolk (red.), *Democratie dichtbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*, 56-63, https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016/

[38] M. Allers, J. de Natris, H. Rienks en T. de Greef (2021), Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections, *Electoral Studies*, 70, 102284.

[39] Stockemer (2016)

[40] Smets en Van Ham (2013)

[41] Cancela en Geys (2016)

[42] Kouba et al. (2021)

[43] F. Vermeulen (2018), The paradox of immigrant political participation in Europe amidst crises of multiculturalism, in: C. Menjívar, M. Ruiz en I. Ness (red.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, doi:10.1093/oxfordhb/9780190856908.013.26

geeft een wisselend beeld. Voor zover daar zicht op is, lijken dergelijke verklaringen bij lokale opkomst niet of nauwelijks een rol te spelen.

Voor verklaringen op individueel niveau zijn er ook nog allerlei verklaringen voor (niet-)stemmen van demografische en sociaaleconomische aard bestudeerd. Dat varieert van laaggeletterdheid en sociale status tot kerkbezoek en huwelijkse staat. Veelal worden die verklaringen gegroepeerd aan de hand van het achterliggende mechanisme: hulpbronnen, mobilisatie en socialisatie.

Het idee achter hulpbronnen als verklaring voor niet-stemmen, is dat mensen eerder geneigd zijn politiek te participeren als ze meer hulpbronnen hebben zoals tijd, geld en vaardigheden.[44] Dit soort hulpbronnen stellen mensen in staat zich te verdiepen in de politiek en politieke vraagstukken (omdat ze er de tijd en vaardigheden voor hebben) en tijd te maken om naar de stembus te gaan. Hulpbronnen kunnen daarnaast een indicator zijn van iemands sociale omgeving, waarin stemmen al dan niet een gewoonte is.

Opleidingsniveau kan zo'n vaardigheid reflecteren. In veel studies wordt een significant en matig groot effect gevonden van opleiding op stemmen: mensen met een theoretische opleiding gaan vaker stemmen, mensen met een praktische opleiding minder vaak. Gegeven dit effect van opleidingsniveau is het opvallend dat ondanks het gestegen opleidingsniveau van de bevolking als geheel de opkomst niet stijgt.[45] Dat zou kunnen komen, omdat het effect van opleiding relatief is: als iemand meer praktisch opgeleid dan gemiddeld is, dan zou dat leiden tot een lagere sociale klasse en status en een verminderde kans om te gaan stemmen.[46] Gallego laat zien dat het ook afhangt van andere factoren of lager opgeleiden gaan stemmen: zij haken eerder af als de verkiezingsprocedure minder makkelijk is en er meer partijen zijn om uit te kiezen.[47]

Ook leeftijd hangt samen met niet-stemmen, maar het verband is niet lineair: zowel jongeren als echt ouderen gaan minder vaak stemmen. Jongeren zijn notoire niet-stemmers, maar veel van hen gaan als ze ouder worden wel stemmen. Dat zou kunnen komen, omdat mensen in de loop der jaren ervaring met en kennis opdoen over politiek (m.a.w. een hulpbron). De oudste leeftijdsgroepen stemmen overigens weer minder, waarschijnlijk omdat ze zich meer terugtrekken uit het sociale leven of de praktische drempel om te gaan stemmen te groot wordt. Inkomen heeft in een groot aantal studies een positief effect op stemmen (hoe hoger het inkomen des groter de kans dat iemand gaat stemmen; hoe lager het inkomen hoe groter de kans op niet-stemmen), en dat geldt ook voor het effect van sociale klasse. Er wordt in de gebruikte meta-studie verder een klein positief effect gevonden van het getrouwd zijn op het stemmen. Dat zou komen omdat mensen die getrouwd zijn vaker langer op dezelfde plek wonen en vaker zouden vinden dat stemmen een burgerplicht is. Ook mentale gezondheid en persoonlijkheid zouden als hulpbronnen kunnen worden gezien. Mensen met een hardwerkende persoonlijkheid blijken inderdaad vaker te stemmen. In het verleden was er een effect van geslacht op niet-stemmen. Mannen zouden met hun grotere publieke rol toentertijd meer hulpbronnen hebben dan vrouwen en daarom vaker gaan stemmen, maar dit effect is in de meeste studies door de tijd heen verdwenen.[48]

Naast beschikbare hulpbronnen om te kunnen stemmen, is socialisatie een volgende mechanisme dat aan diverse verklaringen van (niet-)stemmen ten grondslag ligt. Mensen worden gevormd door hun opvoeders,

---

[44] Smets en Van Ham (2013), 248.

[45] Smets en Van Ham (2013), 248; Franklin (2004), 18-19.

[46] D. Campbell, (2009), Civic engagement and education: An empirical test of the sorting model, *American Journal of Political Science*, 53(4), 771-786

[47] A. Gallego (2010), Understanding unequal turnout: Education and voting in comparative perspective, *Electoral Studies,* 29(2), 239-248

[48] De laatste jaren is een intersectionele benadering van hulpbronnen of achtergrondkenmerken in opkomst. Het idee hierachter is dat achtergrondkenmerken zoals geslacht en afkomst niet als los van elkaar staande categorieën moeten worden bestudeerd, maar in samenhang moeten worden onderzocht omdat ze vaak op elkaar inwerken en zorgen voor complexe ongelijkheden die anders niet aan de oppervlakte komen (zie daarvoor L. Mügge, C. Montoya, A. Emejulu en S. Weldon (2018), Intersectionality and the politics of knowledge production, *European Journal of Politics and Gender*, 1(1-2), 17-36. . Tot op heden is er nog weinig onderzoek naar opkomst vanuit een intersectioneel perspectief (maar voor een studie naar de interactie tussen geslacht en afkomst enerzijds en opkomst anderzijds, zie V. Medenica en M. Fowler (2020), The intersectional effects of diverse elections on validated turnout in the 2018 midterm elections, *Political Research* Quarterly, 73(4), 988-1003).

school, hun omgeving en de organisaties waarin ze actief zijn. Daarbij krijgen ze normen overgedragen en/of ervaren sociale druk om bepaalde normen na te leven. Zo zou de keuze om wel of niet te gaan stemmen al gevormd worden in de formatieve jaren als kinderen de basis leggen voor hun politieke en waardenoriëntaties. Het inkomen en de sociale klasse van de ouders hebben een positief effect op stemmen (voor opleidingsniveau is dit effect minder vaak aangetoond). Des te hoger het inkomen en de sociale klasse van de ouder, des te groter de kans dat iemand gaat stemmen. En andersom: des te lager het inkomen en de klasse, des te groter de kans dat iemand thuis blijft. Er is ook wel enig onderzoek gedaan naar de manier waarop de socialisatie plaatsvindt. De ontwikkeling van een plichtsgevoel om te gaan stemmen zou bijvoorbeeld samenhangen met een niet-autoritaire opvoedingsstijl, betrokkenheid van ouders bij het onderwijs van hun kinderen en de sociaaleconomische status van ouders.[49]

De sociale omgeving waarin iemand verkeerd kan in theorie ook een rol spelen bij de keuze om wel of niet te gaan stemmen. Het gaat dan niet om socialisatie in het verleden, maar om socialisatie (en mobilisatie) in het heden. Mensen die lid zijn van maatschappelijke organisaties gaan inderdaad vaker stemmen, en dat komt mogelijk ook omdat in dit soort organisaties mensen leren over het belang van democratische en collectieve waarden. De rol van maatschappelijke organisaties komt ook aan voren in Nederlands onderzoek naar opkomstgedrag onder mensen met een migratie-achtergrond. Maatschappelijke organisaties op dit terrein zouden een positief effect hebben op de keuze om te gaan stemmen.[50] Ook de sociale omgeving kan een rol spelen: het is denkbaar dat mensen die verkeren in een omgeving waarin stemmen de norm is en iedereen stemt vaker naar de stembus gaan dan mensen die in een omgeving verkeren waarin stemmen geen norm of gewoonte is. In onderzoek naar de vraag waarom opleiding zo'n belangrijke voorspeller is van politieke houdingen en politiek gedrag, wordt de sociale omgeving genoemd als één van de mechanismes: mensen verkeren (vanwege hun hulpbronnen) in een omgeving waarin bepaalde normen worden aangehangen en passen zich aan die normen aan.[51]

Een ander mechanisme is mobilisatie. Daarbij is het idee dat als mensen actief zijn in organisaties, zich sneller kunnen informeren over politieke kwesties en politici, en zo ook sneller bereikbaar zijn om hen aan te sporen om te gaan stemmen. Inderdaad blijken mensen die (actief) lid zijn van organisaties zoals kerken en vakbonden vaker te gaan stemmen.

2.2.3 Politieke verklaringen voor opkomst en niet-stemmen

Een laatste categorie van verklaringen zijn van politieke aard en hebben betrekking op de context van de verkiezingen (macro-niveau) of de politieke houdingen en gedragingen van individuen (micro-nivau).

Een bekende verklaring[52] is dat de opkomst hoger is bij verkiezingen waarin er (in de ogen van kiezers, media en/of politici) iets op het spel staat (de zogenoemde 'eersterangsverkiezingen') dan bij verkiezingen waar dat minder het geval is (zogenoemde 'tweederangsverkiezingen').[53] Het idee is dat kiezers eerder gaan stemmen bij verkiezingen van een bestuurslaag die ze belangrijk vinden voor hun eigen leven en bij verkiezingen die spannend zijn. Bijvoorbeeld omdat het verschil tussen de belangrijkste partijen klein is, er wordt bepaald wie de nieuwe regeringsleider wordt of er afgerekend kan worden met het oude bestuur. Voor de verklaring van niet-stemmen op individueel niveau betekent dat, dat kiezers die vinden dat de bestuurslaag en verkiezingen er toe doen vaker naar de stembus gaan. Voor de verklaring van opkomst betekent het dat de opkomst bij spannende verkiezingen hoger zal zijn. Dit mechanisme van al dan niet belangrijk (gevonden) verkiezingen, kan op verschillende manieren

[49] C. Galais (2018), How to make dutiful citizens and influence turnout: The effects of family and school dynamics on the duty to vote, *Canadian Journal of Political Science*, 51(3), 599-617.
[50] Vermeulen (2018)
[51] Zie bijvoorbeeld S. Kunst (2022), *The educational divide in openness towards globalisation in Western Europe* (Amsterdam: ICS-dissertation).
[52] Er zijn ook allerlei andere politieke verklaringen, zoals tevredenheid bij inwoners, politieke polarisatie, en corruptie, die in een of meerdere studies onder de loep zijn genomen. Over het effect daarvan zijn echter minder stellige uitspraken te doen, doordat die weinig zijn bestudeerd, het effect beperkt lijkt te zijn, of dat er tegengestelde effecten zijn geconstateerd.
[53] K. Reif en H. Schmitt (1980), Nine second-order national elections–A conceptual framework for the analysis of European election results, *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44.

worden geoperationaliseerd: de mate van concurrentie tussen partijen, de mate van mobilisatie of het belang dat mensen hechten aan de bestuurslaag waarover de verkiezingen gaan of het belang van de verkiezingen. Hoe dan ook geoperationaliseerd, voor de verklaring over het gepercipieerde belang van verkiezingen is de nodige steun in onderzoek te vinden.

In onderzoek naar opkomst is de verwachting dat de opkomst hoger is als het getalsmatige verschil tussen de belangrijkste partijen kleiner is. Dat betekent meer concurrentie. Daardoor zouden partijen meer moeite doen om kiezers te mobiliseren en zouden media er ook meer verslag van doen. Daarnaast zou vanuit rationeel perspectief een kleiner verschil inwoners meer motiveren om te gaan stemmen, omdat dan hun stem meer zou uitmaken. Inderdaad blijkt zowel in nationale als lokale verkiezingen dat een klein verschil tussen de belangrijkste partijen gepaard te gaan met een hogere opkomst.[54] Studies op individueel niveau geven aan dat als het voor iemand uitmaakt welke partij wint, die eerder geneigd is te gaan stemmen.

Bij verklaringen van de opkomst en niet-stemmen blijkt opkomst in het verleden sterk samen te hangen met de opkomst bij meer recente verkiezingen.[55] De opkomst bij de vorige verkiezingen zijn een sterke voorspeller voor de opkomst bij de onderzochte verkiezing, en op individueel niveau geldt dat iemand opkomstgedrag bij de vorige verkiezing bepalend is voor zijn opkomstgedrag bij de verkiezing daarna. Gewoonte blijkt een sterke voorspeller om (niet) te gaan stemmen. Daarvoor zijn verschillende verklaringen geopperd.[56] Als een kiesgerechtigde inwoner toch al politieke interesse heeft, dan is het niet verwonderlijk dat die bij de verschillende verkiezingen blijft opkomen. Daarnaast kan de ervaring met stemmen ook de kosten om opnieuw te gaan stemmen, verlagen. Een inwoner weet dan immers beter hoe dat gaat. Verder zou een inwoner een goed gevoel aan stemmen kunnen ontlenen en het als onderdeel van diens zelfbeeld gaan beschouwen: een goede burger die stemt. Een gewoonte moet zich opbouwen. Uit onderzoek naar niet-stemmen blijkt dat de eerste drie verkiezingen die een burger meemaakt, in dat opzicht van belang te zijn. Als die dan gewend raakt om te gaan stemmen, dan zal die dat meestal blijven doen – en vice versa.[57]

Bij de keuze om wel of niet te gaan stemmen, speelt ook mobilisatie een belangrijke rol: partijen, kandidaten, de overheid of belangengroepen kunnen kiezers mobiliseren om naar de stembus te gaan (via direct contact of via media). Bij verkiezingen waarin er veel geld en tijd wordt geïnvesteerd in die mobilisatie is de opkomst hoger. Campagnes verminderen de kosten van het kiezen, doordat ze informatie aanbieden over het verkiezingsproces, partijen en kandidaten en helpen het belang van de verkiezingen te benadrukken. Zowel mobilisatie door partijen als non-partijdige mobilisatie (*get-out-the-vote*-campagnes die alleen gericht zijn op opkomst en niet op de partijkeuze) hebben allebei een positief effect op het stemmen. Mensen die meer blootgesteld zijn aan mediaberichtgeving, *get-out-the-vote*-campagnes of campagnes van politieke partijen of kandidaten, gaan vaker naar de stembus. Mensen die minder in aanraking zijn gekomen met campagnes of media, blijven vaker thuis. Dat betekent overigens niet dat alle mobilisatievormen zonder meer effect hebben. Politieke advertenties blijken bijvoorbeeld niet samen te hangen met meer stemmen. En in Nederland was er geen positief verband vast te stellen tussen de communicatie-activiteiten van gemeenten en opkomst.[58]

Bij politieke verklaringen behoren ook verklaringen van psychologische aard. Zo stemmen mensen met meer politieke kennis, politieke interesse, en een plichtsgevoel als burger beduidend meer. Dat blijkt allereerst uit studies van (niet-)stemmen.[59] Deze politiek-psychologische verklaringen sluiten nauw aan bij diverse motieven die mensen noemen waarom ze (niet) gaan stemmen.[60] Mensen noemen ook een gebrek aan vertrouwen in

[54] Cancela en Geys (2016)
[55] Zie ook A. Gerber, D. Green en R. Shacher (2003), Voting May Be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment, *American Journal of Political Science*, 47(3), 540-550.
[56] Zie Smets en Van Ham (2013)
[57] M. Franklin (2004), *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press).
[58] Van Ostaaijen et al. (2016)
[59] Smets en Van Ham (2013)
[60] Zie o.m. C. Aarts (1999), *Opkomst bij verkiezingen* (Den Haag: BZK); M. Boogers en L. Salome (2014), *Gemeenteraadsverkiezingen 2014: Wie stemt wat en waarom?* (Amersfoort: BMC); J. van Ostaaijen, L. de Brouwer, D.

politieke instituties, gebrek aan zelfvertrouwen in eigen politiek invloed, en de verwachting dat politici geen rekening houden met de mening van inwoners als redenen om niet te gaan stemmen. In de meta-studie van (niet-)stemmen blijkt echter vertrouwen in politieke instituties, politiek cynisme, politieke vervreemding en ontevredenheid met democratie niet van invloed, terwijl er een wisselend beeld is van de impact van politiek zelfvertrouwen en de gepercipieerde mate waarin politici rekening houden met inwoners. Dat zou erop kunnen wijzen dat niet alleen niet-stemmers maar ook stemmers er dergelijke politieke houdingen op na houden. In andere woorden, verminderd politiek vertrouwen is geen exclusief kenmerk van niet-stemmers. Dat is op zich ook niet onlogisch. Er kunnen oude of nieuwe partijen immers meedoen aan verkiezingen met de belofte dat ze het helemaal anders gaan doen, en door zich te afficheren als buitenstaander het vertrouwen te verwerven onder de burgers.

2.2.4 Kwalitatief onderzoek naar niet-stemmers

Het onderzoek naar opkomst en niet-stemmen dat we hierboven bespraken is overwegend kwantitatief van aard en gebaseerd op analyses van verkiezingsuitslagen en/of grootschalige bevolkingenquêtes. Kwalitatief onderzoek is schaarser. Het kwalitatieve onderzoek dat er iets richt zich op het individuele niveau en kijkt met behulp van open vragen, focusgroepen of interviews naar de motieven van mensen om thuis te blijven en hoe het niet-stemmen zich verhoudt tot andere houdingen over de politiek.[61] In sommige gevallen richt dit onderzoek zich op specifieke groepen niet-stemmers zoals jongeren of mensen met een migratieachtergrond.

Uit open enquêtevragen in het nationaal kiezersonderzoek (NKO) blijkt dat praktische overwegingen, een gebrek aan interesse, een gebrek aan politiek vertrouwen en een gebrek aan gepercipieerd belang zijn voor mensen om thuis te blijven bij nationale verkiezingen.[62] Recent kwalitatief onderzoek onder Amsterdamse jongeren laat zien dat de motieven van jongeren om thuis te blijven bij Tweede Kamerverkiezingen sterk lijken op de hierboven genoemde motieven uit het NKO, en dat ook hier een rol speelt dat zij zich slecht vertegenwoordigd voelen door landelijke (witte, hogeropgeleide) politici.[63]

Met diepte-interviews en focusgroepen (uitgevoerd buiten Nederland) hebben onderzoekers getracht te achterhalen waarom jonge kiezers vaker thuisblijven. Dat onderzoek toont aan dat het feit dat jongeren minder vaak gaan stemmen niet zozeer voortkomt uit een gebrek aan interesse of kennis, maar eerder aan het beeld dat zij hebben dat de bestaande politiek niet werkt of niet luistert naar de problemen van jongeren.[64] Ander onderzoek wijst uit dat er minder dan vroeger sociale druk is om te gaan stemmen.[65]

In Nederland heeft Roy Kemmers kwalitatief onderzoek gedaan naar niet-stemmers in het kader van een breder onderzoek naar de achtergronden van politieke onvrede.[66] Zijn onderzoek gaat niet over verklaringen voor niet-

---

Jacobs en S. van Zuydam (2018), *"Ik weet niet wat ze doen joh": Een verkenning van de (Brabantse) niet-stemmer* (Tilburg: Tilburg University).

[61] Zie bijvoorbeeld P. Dekker (red.) (2002) *Niet-stemmers* (Den Haag: SCP).

[62] Zie o.a. P. Dekker en J. den Ridder (2017), Afkeer en afzijdigheid, in T. Van der Meer, H. Van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/aanhoudend-wisselvallig-nationaal-kiezersonderzoek-2017/; P. Dekker en J. den Ridder (2021), Afkeer van de Haagse politiek, in . T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.) (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021.* https://www.dpes.nl/wp-content/uploads/2021/11/NKO-2021-Versplinterde-vertegenwoordiging.pdf

[63] Z. Rosalina et al. (2021), "Zei ik echt: De wítte kamer?" Amsterdamse jongeren en verkiezingen, https://openresearch.amsterdam/image/2021/12/1/rapportage_jongeren_en_politiek_gemeente_amsterdam_definitief.pdf

[64] T. O'Toole, M. Lister, D. Marsh, S. Jones en A. McDonagh (2003), Tuning out or left out? Participation and non-participation among young people, *Contemporary Politics* 9(1), 45-61; A. Martin (2012), *Young people and politics: Political engagement in the Anglo-American democracies* (New York: Routledge); B. Cammaerts, M. Bruter, S. Banaji, S. Harrison, en N. Anstead (2014), The myth of youth apathy: Young Europeans' critical attitudes towards democratic life, *American Behavioral Scientist*, 58(5), 645-664.

[65] N. Goodman, H. Bastedo, L. LeDuc en J.H. Pammett (2011), Young Canadians in the 2008 federal election campaign: Using Facebook to probe perceptions of citizenship and participation, *Canadian Journal of Political Science*, 44(4), 859-881.

[66] R. Kemmers (2022), *"Us know who is to blame": Understanding popular political discontents in the Netherlands "Ons weet wie schuldig is: Politiek onbehagen in Nederland begrijpen* (diss.) (Rotterdam: Erasmus Universiteit).

stemmen, maar over de interpretatie en duiding ervan. Kemmers vraagt zich af hoe we de aard, uitingsvormen en gevolgen van politieke onvrede moeten begrijpen. Hij beantwoordt die vraag door zich te richten op twee groepen met veel politieke onvrede: aanhangers van de PVV en niet-stemmers. Kemmers stelt dat het onterecht is om niet-stemmers te zien als mensen die zich hebben afgekeerd van de politiek. Hij onderscheidt twee machtsoriëntaties: een transparante en een ondoorzichtige. Mensen met een transparante machtsoriëntatie denken dat dat de macht in Nederland zich bevindt bij de officiële instituties van de democratische rechtstaat. Voor mensen met een ondoorzichtige machtsoriëntatie ligt de macht niet in Den Haag, maar bij multinationals, de Bilderberggroep of bij anderen. Niet-stemmers met een doorzichtige machtsoriëntatie blijken zich vaak politiek machteloos te voelen: naar hun idee heeft stemmen geen zin. Niet-stemmers met een ondoorzichtige machtsoriëntatie halen juist veel politieke voldoening uit hun niet-stem: zij zien het als één van de activiteiten die ze ontplooien om het bestaande politieke systeem ter discussie te stellen, naast bijvoorbeeld demonstreren of online-activisme.

2.3 Groepen niet-stemmers

In onderzoek dat zich richt op verklaringen van niet-stemmen, zien we dat bepaalde groepen mensen vaker gaan stemmen en anderen minder vaak stemmen. Opkomstgedrag hangt onder meer samen met iemands hulpbronnen en politieke houdingen. Er zijn ook enkele studies die erop wijzen dat niet-stemmers geen homogene groep zijn en onderling van elkaar verschillen. Door typen niet-stemmers te onderscheiden, proberen de auteurs van deze studies de diversiteit onder niet-stemmers inzichtelijk te maken, en te laten zien dat zij verschillende motieven kunnen hebben om thuis te blijven (en dus een verschillend politiek signaal geven, en het een verschillende aanpak vraagt om hen naar de stembus te krijgen).

Paul Dekker maakt in een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar niet-stemmers een onderscheid tussen jongere cynici, oudere cynici, onbekommerden en betrokkenen.[67] Beide groepen cynici hebben gemeen dat ze weinig hoger opgeleiden bevatten en politiek ontevreden zijn. Naast het verschil in leeftijd, hebben jongere cynici in tegenstelling tot oudere cynici meer de neiging tot politiek protest. Onbekommerden zijn politiek niet zo cynisch, maar laten politiek voor wat het is. Betrokkenen zijn op hun beurt politiek betrokken en actief, ook al delen ze goeddeels de negatieve politieke opvattingen van de cynici. Vervolgens laat hij zien oudere en jongere cynici meer vertegenwoordigend zijn onder niet-stemmers (zo 25 tot 30 procent). Niettemin maken oudere en jongere cynici ook nog een aanzienlijk aandeel uit van mensen die toch gaan stemmen (zo 10 tot 15 procent). Betrokkenen maken een groot aandeel uit van stemmers (48 procent), maar ook onder niet-stemmers zijn betrokkenen te vinden (16 procent). Dat betekent dat niet-stemmers niet kunnen worden afgeschreven als vervreemd, apathisch en cynisch; net zo min hebben stemmers het alleenrecht op het tegendeel daarvan.[68]

Niet-stemmers zijn ook op andere manier van elkaar te onderscheiden. Zo zijn er kiesgerechtigde inwoners die alleen bij lokale verkiezingen niet stemmen en wel bij landelijke verkiezingen, terwijl andere inwoners bij alle verkiezingen thuisblijven.[69] Verder zijn er inwoners die incidenteel een verkiezing missen, terwijl anderen structureel alle of bepaalde verkiezingen mijden. Daarnaast is er ook een onderscheid te maken op basis van de motieven die niet-stemmers aandragen om thuis te blijven. De politicoloog André Krouwel komt op basis van deze kenmerken in een indeling van vier groepen niet-stemmers: niet-stemmers in de levenscyclus-afhankelijke instapper (30 procent van de niet-stemmers), kwetsbare buitenstaanders (21 procent), boze afhakers (32 procent) en de toevallige thuisblijvers (18 procent).[70] De instapper heeft weinig politieke interesse, ook al heeft

[67] Dekker (2002).
[68] Dekker (2002), 58.
[69] Zie ook G. Jansen en M. Boogers (2019), Opkomst en stemgedrag, in G. Jansen en B. Denters (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, 9-17, https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf
[70] A. Krouwel, J. van Lindert, T. Etienne, Y. Kutiyski en D. Pupovac (2018). *Typen niet-stemmers Onderzoek naar verschillende typen niet-stemmers en hun beweegredenen om sommige verkiezingen wel en andere niet te gaan stemmen* (Den Haag: BZK /Kieskompas).

die een sterk gevoel van burgerschap. Kwetsbare buitenstaanders kampen vaker met onzekerheid over werk en inkomen, alsook met eenzaamheid. Ze hebben ook weinig politiek zelfvertrouwen. Net zo min als de instappers hebben ze het vertrouwen in instituties nog verloren. Dat is bij de boze afhakers anders. Ze zijn weliswaar maatschappelijk meer betrokken en minder eenzaam dan instappers en buitenstaanders, ze zijn nadrukkelijker negatief over politiek. Daarnaast zijn ze economisch vaak onzeker. Onder hen is het grootste aandeel niet-stemmers, maar er zijn ook stemmers op partijen die zich afficheren als niet-gevestigd. De laatste groep van toevallige thuisblijvers staan zowel economisch, politiek als sociaal er goed voor, maar kunnen om allerlei praktische redenen niet stemmen, zoals vakantie, ziekte, of drukte op het werk. Dat laat andermaal dat de ene niet-stemmer de andere niet is, en dat stemmers en niet-stemmers niet zo nadrukkelijk te onderscheiden zijn.

2.4 Slot

Er is veel internationaal onderzoek naar opkomst en niet-stemmen. Al dat onderzoek heeft echter nog niet geleid tot één kernmodel om opkomst en niet-stemmen te verklaren. Hierboven hebben we de belangrijkste in de literatuur genoemde verklaringen de revue laten passeren, aangevuld met onderzoek dat zich richt op het beter begrijpen op de beweegredenen en motieven van niet-stemmers en onderzoek naar de diversiteit binnen de groep niet-stemmers.

Factoren die in veel onderzoek van belang blijken bij de opkomst bij lokale verkiezingen zijn populatiestabiliteit, gemeentegrootte, opkomstplicht, het aandeel minderheden in de gemeente, het combineren van verkiezingen en (in mindere mate) spanning in de verkiezingsstrijd en campagne-uitgaven. Factoren die verklaren of iemand wel of niet gaat stemmen (individueel niveau) hebben te maken met iemands hulpbronnen (o.a. opleidingsniveau), socialisatie, blootstelling aan campagnes en media-aandacht, gepercipieerd belang van de verkiezingen, gewoonte, een gevoel van burgerplicht, politieke interesse en zelfvertrouwen.

Deze verklaringen bieden een basis om na te gaan waarom in 2022 de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen laag was ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezingen, en bovendien weer iets lager in 2018. De vraag daarbij is ook of die daling incidenteel is, of en voortzetting van de structurele daling sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970. In andere landen zakt de opkomst bij lokale verkiezingen geleidelijk aan ook steeds verder. Dat zou wijzen op het belang van structurele verklaringen, zoals de toegenomen mobiliteit door verhuizingen en (arbeids)migratie. Ook zijn de herindelingen van gemeenten doorgegaan, die de opkomst kunnen drukken. De iets lagere opkomst van 2022 kan echter incidenteel zijn, dat wil zeggen dat er verklaringen zijn die specifiek zijn voor deze verkiezingen en de context waarin ze plaatsvond, zoals de coronacrisis of de oorlog in Oekraïne. Dat zou het geval zijn als meer mensen thuisblijven vanwege een coronabesmetting of angst voor besmetting, of omdat er minder campagne is gevoerd vanwege corona of de oorlog. In de komende hoofdstukken lopen we diverse structurele en incidentele factoren langs om de vraagt te beantwoorden waarom de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen laag en lager is.

3. Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

Marcel Boogers en Lisanne de Blok

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De kans op niet-stemmen was groter voor jongeren en voor inwoners met een meer praktische opleiding, een huurwoning of een migratieachtergrond. Verschillen in de stemkansen voor deze groepen vallen deels te verklaren door de beschikbaarheid van informatie over de campagne (mobilisatie), de ervaren relevantie van het gemeentebestuur (rationeel-keuze model), en door psychologische factoren zoals de mate van lokaal politiek vertrouwen, regionale binding en interesse in de lokale politiek.
- Onbekendheid met de campagne, een laag politiek zelfvertrouwen, politiek wantrouwen, een gebrek aan lokale verbinding en weinig/geen interesse in de lokale politiek blijken constante verklaringen voor niet-stemmen, wanneer we de stemkansen in 2022 vergelijken met die in 2018. Wel speelt dit jaar de beschikbaarheid van informatie een grotere rol, en werd in 2022 de stemkans op een andere manier bepaald door de ervaren daadkracht van het gemeentebestuur.
- Van de kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezingen gingen stemmen, bleef ruim een derde thuis bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dit lokaal niet-stemmen hing vooral samen met geslacht, migratieachtergrond en vertrouwen in het lokaal bestuur.
- Wat betreft de beleidsvoorkeuren zijn er overeenkomsten tussen stemmers en niet-stemmers, maar ook duidelijke verschillen met name op het gebied van cultuurbeleid, het opvangen van vluchtelingen en de veiligheid in de gemeente.

3.1 Inleiding

Niet eerder liet zo'n grote groep kiezers de gemeenteraadsverkiezingen aan zich voorbij laten gaan. Zoals al duidelijk werd in de inleiding van dit rapport, werd met een opkomst van 51 procent bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 een nieuw laagterecord gebroken. Politiek commentatoren en politici spraken op verschillende manieren hun zorg hierover uit, ook al wisten niet altijd precies wat de reden was voor deze lage opkomst. Toch was dit niet de eerste keer dat de gemeenteraadsverkiezingen een grote opkomstdaling te zien gaven. In 1990 daalde de opkomst zelfs nog sterker, van 73 procent naar 62 procent. In reactie hierop werd een begin gemaakt met verschillende pogingen om de lokale democratie voor kiezers aantrekkelijker te maken.[71] Een belangrijke mijlpaal hierbij was de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002.[72] Hierna daalde de opkomst geleidelijk naar ongeveer 55 procent en bleef drie verkiezingen lang op dat niveau. De opkomstdaling in 2022 kwam daarom vrij plotseling. Daarnaast viel ook het contrast met de landelijke verkiezingen op. Ongeveer jaar eerder was de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 bijna 79 procent. Ook bij andere landelijke verkiezingen schommelde het opkomstpercentage steeds tussen de 75 procent en 80 procent. Dat wil zeggen dat ruim een op de drie kiezers die bij landelijke verkiezingen naar de stembus gaat zich niet interesseert voor gemeenteraadsverkiezingen.

In dit hoofdstuk onderzoeken we in hoeverre de bekende verklaringen van niet-stemmen op individueel niveau uit de literatuur (zie hoofdstuk 2) in staat zijn om de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen te verklaren. Dit doen we in drie stappen.

---

[71] P. Tops en P. Depla (1992), Modernisering van de lokale politiek, *Openbaar Bestuur*, 4, 20-29.
[72] Staatscommissie 'Dualisme en Lokale Democratie' (1999), *Dualisme en Lokale Democratie* (Den Haag: Samsom).

- Allereerst toetsen we, door middel van een regressieanalyse, welke individuele factoren het belangrijkst waren voor de opkomst in 2022. Hierbij kijken we enerzijds naar achtergrondkenmerken zoals geslacht, leeftijd en opleiding, en anderzijds naar attitudes zoals politiek vertrouwen en verbondenheid met de gemeente.
- Als tweede vergelijken we deze patronen met het wel en niet stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Hierbij is de vraag of dezelfde structurele factoren de opkomst in 2022 kunnen verklaren als in 2018, of dat we juist een trendbreuk zien.
- In de derde stap gaan we nog iets verder en onderscheiden we twee groepen niet-stemmers om antwoord te geven op de vraag waarom kiezers specifiek de lokale verkiezingen links laten liggen. Daarbij richten we ons op lokale niet-stemmers en onderscheiden we die van totale niet-stemmers. Lokale niet-stemmers zijn mensen die bij de Tweede Kamerverkiezingen wel hebben gestemd maar dat bij de gemeenteraadsverkiezingen niet hebben gedaan.[73] Deze kiezers zijn dus wel electoraal betrokken maar doen bij de gemeenteraadsverkiezingen niet mee. We kijken wat de onderscheidende karakteristieken zijn van deze kiezers en wat hun beweegredenen zijn om bij gemeenteraadsverkiezingen thuis te blijven. De tweede groep zijn totale niet-stemmers: mensen die bij zowel de Tweede Kamerverkiezingen als de gemeenteraadsverkiezingen niet hebben gestemd. Deze groep is dus over de hele linie niet electoraal betrokken. Wat zijn hun beweegredenen om helemaal niet te gaan stemmen en in welk opzicht verschillen die van de groep lokale niet-stemmers en mensen die wel stemmen?

We eindigen het hoofdstuk met de vraag of er verschillen zijn in ideologische opvattingen tussen stemmers en niet-stemmers. Hebben burgers die zich wel naar de lokale stembus begeven hele andere voorkeuren voor het gemeentebeleid dan burgers die thuisblijven? Indien dit het geval is, kan het niet-stemmen van bepaalde groepen immers leiden tot een ondervertegenwoordiging van hun voorkeuren in gemeentebeleid.

3.2 Wie is de niet-stemmer?

Voordat we in de verklaringen duiken voor het wel en niet stemmen, is het goed om te weten wie de niet-stemmer nou precies is. Aan de hand van het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 kunnen we stellen dat de meest gemiddelde niet-stemmer een vrouw is van 46,3 jaar oud, woonachtig in een sterk stedelijke woonplaats, met een bruto maandinkomen van €2511, een mbo-opleiding, zonder migratieachtergrond. Toch schetst dit maar een heel beperkt beeld. Uit dit rapport zal vaak blijken dat de ene niet-stemmer de andere niet is. Zo ook als we kijken naar het percentage niet-stemmers onder verschillende bevolkingsgroepen.

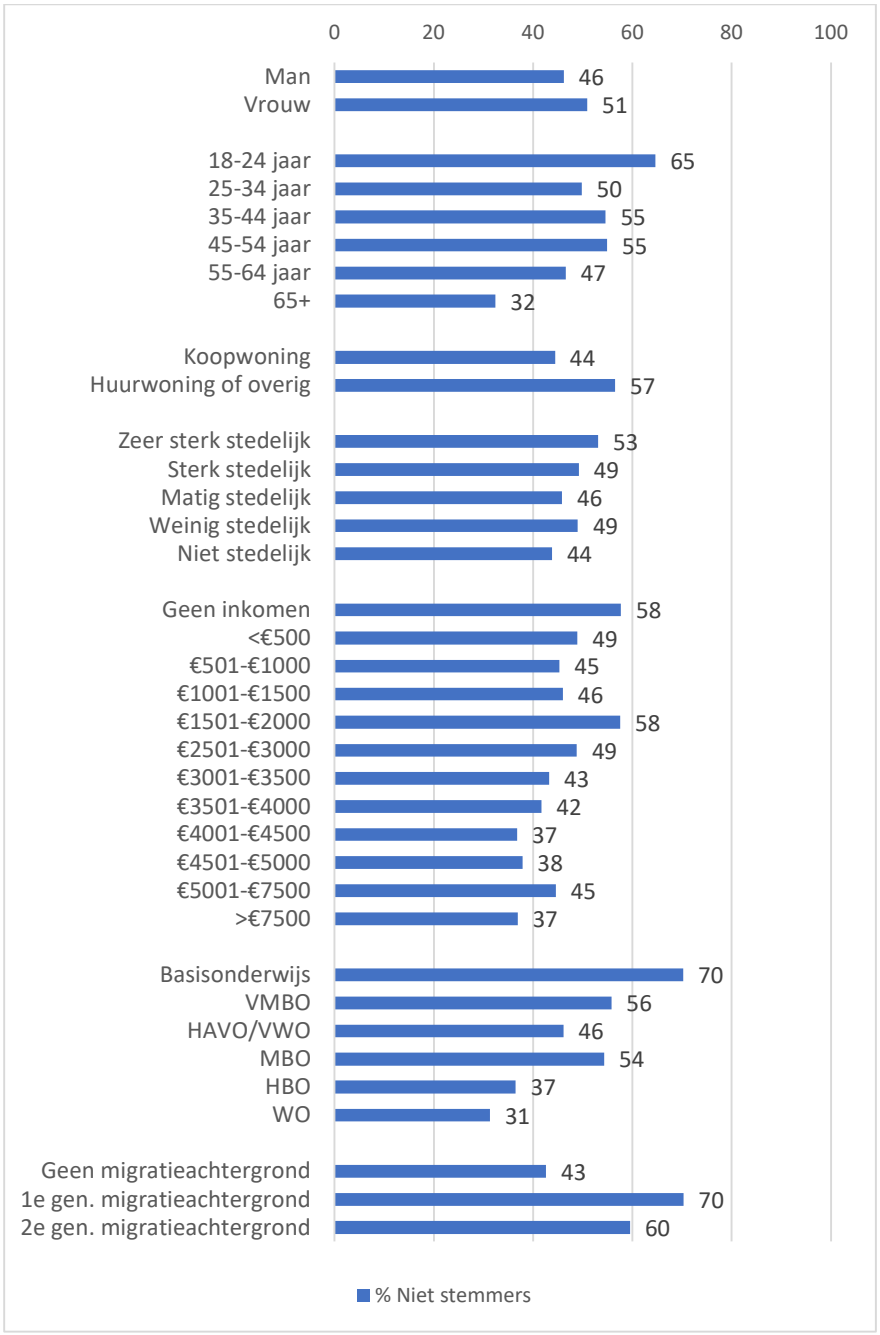
Figuur 3.1 toont het percentage niet-stemmers voor verschillende typen inwoners. Zo zien we dat het percentage niet-stemmers inderdaad iets hoger is onder vrouwen, en dat vooral onder jongeren (18-24 jaar) maar ook onder inwoners van middelbare leeftijd (35-54 jaar) het percentage niet-stemmers hoger ligt.[74] Daarnaast is het percentage niet-stemmers ook hoger onder inwoners zonder koopwoning en in sterk stedelijke woonplaatsen. Ook zien we sterke verschillen op basis van inkomen en opleiding: wie meer verdient of wie een meer theoretische opleiding heeft genoten, blijkt vaker naar de stembus te zijn gegaan. Als laatste zijn er ook nog interessante verschillen op basis van herkomst. In principe ligt het percentage niet-stemmers hoger onder groepen met een migratieachtergrond, al is het verschil tussen inwoners met een tweede generatie migratieachtergrond en inwoners zonder migratieachtergrond wel kleiner (in vergelijking met een eerste generatie migratieachtergrond).

Kortom, er zit behoorlijk wat variatie in het deel van de bevolking dat bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen besloot om thuis te blijven. Een meerderheid van deze groep heeft bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 wél gestemd (ongeveer 57 procent). Wanneer we kijken naar de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen onder de aanhangers van verschillende landelijke partijen, zien we ook hier grote verschillen (zie figuur 3.2). Zo

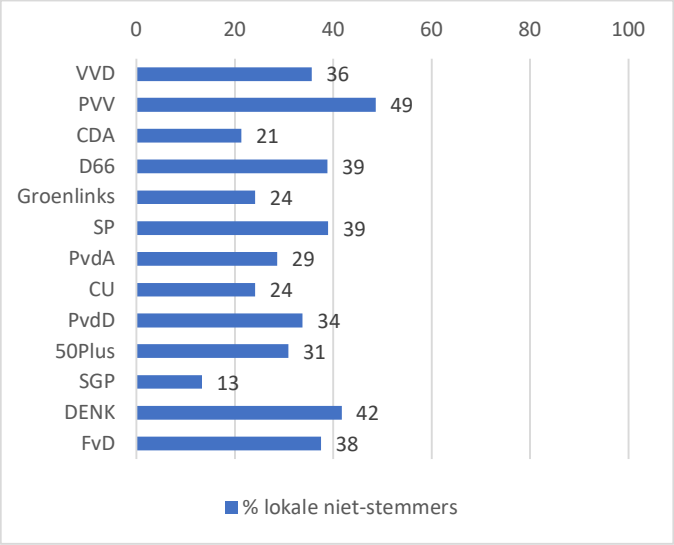
[73] In gemeenten waar vanwege gemeentelijke herindelingen (nog) geen gemeenteraadsverkiezingen zijn gehouden, is gevraagd of men zou gaan stemmen. Antwoorden op deze vraag zijn samengevoegd met het antwoord op de vraag of men bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 heeft gestemd.
[74] Voor de jongeren kijken we alleen hen die ook kiesgerechtigd zijn.

bleef bijna de helft van de PVV-stemmers bij de lokale verkiezingen thuis (49 procent) en zien we ook hoge percentages niet-stemmers onder DENK aanhangers (42 procent). Dit valt deels te verklaren doordat de PVV slechts in 31 gemeenten op het stembiljet stond, en DENK slechts in 20 gemeenten. Verrassend is daarbij het behoorlijke aantal niet-stemmers onder D66 en VVD aanhangers (respectievelijk 39 procent en 36 procent) omdat deze partijen in het bijna alle gemeenten vertegenwoordigd waren. De meest trouwe stemmers zijn de aanhangers van het SGP, met slechts 13 procent lokale niet-stemmers, en ook het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie hebben relatief weinig lokale niet-stemmers onder hun aanhang.

Figuur 3.1 – Percentage niet-stemmers per bevolkingsgroep



Figuur 3.2 – Percentage niet-stemmers per partijkeuze bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021



N.B. Dit figuur kijkt enkel naar het deel van de bevolking dat bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 wel heeft gestemd

3.3 Bekende verklaringen en het niet-stemmen in 2022

Hoe kunnen we dergelijke verschillen tussen typen inwoners in opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen 2022 verklaren? Hiervoor kijken we naar de belangrijkste verklaringen die bekend zijn uit de wetenschappelijke literatuur. We maken een onderscheid tussen vier typen factoren: *hulpbronnen, mobilisatie, rationele factoren, en psychologische factoren*.[75] Deze factoren worden door middel van een logistische regressie getoetst. Deze kijkt naar de verhouding van de kans dat een persoon gaat stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen en de kans dat hij/zij niet gaat stemmen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.1. Hierin staan de procentuele toe- of afname dat wordt veroorzaakt door een variabele in de kans van het niet stemmen *in verhouding tot* de kans van het wel stemmen (odds ratio's). Dus een afname van 20 procent voor bijvoorbeeld opleiding geeft aan dat met elk stap omhoog in opleidingsniveau (bijvoorbeeld van vmbo naar havo), de kans op het niet-stemmen versus de kans op het wel-stemmen afneemt met 20 procent. We presenteren twee modellen: één waarin we enkel de stabiele achtergrondkenmerken toetsen (model A) en één waarin we ook bredere houdingen en attitudes meenemen (model B).

De eerste groep verklaringsfactoren zijn *de hulpbronnen*. Het idee hierachter is dat mensen eerder geneigd zijn politiek te participeren als ze meer hulpbronnen hebben zoals tijd, geld en vaardigheden. Door te onderzoeken in hoeverre niet-stemmen nu bepaald wordt door iemands geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen of migratieachtergrond, kunnen we ook zien welk van deze factoren nu doorslaggevend zijn. Is het bijvoorbeeld het feit dat iemand vrouw is dat maakt dat zij minder gaat stemmen, of omdat zij bijvoorbeeld een lager inkomen heeft?

De tweede kolom in de tabel (model A) laat zien welke hulpbronnen een significante invloed hebben op de kans dat iemand heeft gestemd. Hierbij zien we dat er over het algemeen geen verschillen zijn in de stemkansen van mannen en vrouwen, wanneer we controleren voor andere hulpbronnen (zie ook tekstkader over opkomst van *vrouwen* in hoofdstuk 4). Dit wil niet zeggen dat vrouwen net zo vaak gingen stemmen als mannen bij de gemeenteraadsverkiezingen (zoals zichtbaar was in figuur 3.1), maar dat deze genderkloof te verklaren is doordat vrouwen andere hulpbronnen hebben dan mannen. Ook het bruto-maandinkomen en of hoe lang iemand in diens huidige gemeente heeft gewoond blijkt niet van invloed op de kans dat iemand thuisbleef. Wat wel verschil maakte was leeftijd, opleidingsniveau, en migratieachtergrond. Oudere mensen hebben bij

[75] Idealiter hadden we ook de *socialisatie*-verklaring getoetst, maar dit is niet mogelijk op basis van onze data.

gemeenteraadsverkiezingen een kleinere kans om thuis te blijven (in vergelijking met hun kans om wel te gaan stemmen) en hetzelfde geldt voor mensen met een meer theoretische opleiding (zie ook tekstkaders over opkomst van *jongeren* en *verschillende opleidingen* in hoofdstuk 4). Kiezers met een migratieachtergrond waren juist minder geneigd te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Voor Nederlanders met een eerste generatie migratieachtergrond is de kans dat zij niet gaan stemmen twee keer zo groot als de kans dat zij wel gaan stemmen (zie voor verdieping hierover de tekstkaders in hoofdstuk 4). Kortom, er zijn bepaalde hulpbronnen die een sterkere invloed hebben op de stemkans van burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Tabel 3.1 – Effect van bekende verklaringen op de kansverhouding van het niet-stemmen ten opzichte van het wel-stemmen (odds ratio's)

A. Hulpbronnen	Model A	Model B
Geslacht	n.s.	n.s.
Leeftijd	**-2%**	**-2%**
Opleiding	**-29%**	**-10%**
Bruto maandinkomen	n.s.	n.s.
Verhuismobiliteit	n.s.	n.s.
Eerste generatie migratieachtergrond	**+209%**	**+148%**
Tweede generatie migratieachtergrond	**+66%**	n.s.
B. Mobilisatie		
Informatie over GR verkiezingen[76]		**-78%**
C. Context		
Gemeentegrootte		n.s.
D. Rationele keuze		
Oordeel daadkracht gemeentebestuur[77]		**-9%**
Ervaren relevantie gemeente[78]		**-18%**
Koopwoning		n.s.
E. Psychologisch		
Lokaal politiek zelfvertrouwen[79]		**-16%**
Vertrouwen nationale politiek[80]		n.s.
Vertrouwen lokaal bestuur[81]		**-41%**
Lokale verbondenheid[82]		**-17%**
Interesse in landelijke politiek		**-24%**
Interesse in lokale politiek		**-53%**
N	2548	1912
Percentage correct voorspeld	64%	75%

*N.B. Alleen significante effecten weergegeven (p < 0,05). n.s. staat voor niet significant. Uitgedrukt in de procentuele toe of afname in de kansverhouding (odds) tussen wel stemmen t.o.v. niet stemmen ((odds ratio – 1)*100%). Deze odds voor niet-stemmen is de verhouding van de kansen dat iemand niet gaat stemmen en de kansen dat iemand wel gaat stemmen. Voorbeeld interpretatie voor leeftijd: met elk jaar dat iemand ouder wordt neemt de odds dat iemand niet gaat stemmen met 2 procent af.*

[76] Heeft u tijdens de verkiezingscampagne: 'op sociale media gelezen over de gemeenteraadsverkiezingen', 'een stemwijzer ingevuld', 'de website van de gemeente bezocht', of 'de website van één of meer deelnemende partijen bezocht'. Variabele heeft een score van 1 als de respondent ten minste één van deze activiteiten heeft gedaan.
[77] Rapportcijfer voor de manier waarop de gemeente de belangrijkste problemen aanpakt, cijfers boven en beneden de 6.
[78] Antwoord op vraag: 'hoeveel invloed hebben beslissingen van uw gemeentebestuur op uw dagelijkse leven?'
[79] Reactie op de stelling: 'Ik heb een goed idee van de belangrijkste politieke kwesties in mijn gemeente'
[80] Schaalscore 'vertrouwen in regeling' en 'vertrouwen in Tweede Kamer'. Alpha = 0,88
[81] Schaalscore 'vertrouwen in de gemeenteraad'; 'vertrouwen in B&W'; 'vertrouwen in de burgemeester'; 'vertrouwen in ambtenaren'. Alpha = 0,90.
[82] Schaalscore verbondenheid met wijk of dorp, met gemeente, met streek. Alpha = 0,81.

Het tweede type verklaring voor niet-stemmen kijkt vooral naar de mate waarin partijen, kandidaten of de overheid er in slaagt om kiezers te *mobiliseren* om naar de stembus te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door te investeren in een uitgebreide campagne of door aandacht te besteden aan de aanstaande verkiezingen in de (lokale) media. In het Lokaal Kiezersonderzoek vroegen we respondenten of ze een kieswijzer hadden ingevuld en of informatie over de verkiezingen hadden gelezen sociale media, op de website van de gemeente, of lokale politieke partijen. Uit de logistische regressie blijkt dat het informeren over de gemeenteraadsverkiezingen de kans op niet-stemmen significant verkleint. Kortom, mobilisatie speelt wel degelijk een rol bij het (niet-)stemmen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen, in ieder geval door de beschikbaarheid van informatie en het creëren van bewustzijn over de verkiezingen. Belangrijk is om hierbij te vermelden dat we controleren voor de mate waarin iemand geïnteresseerd is in de lokale en nationale politiek. Alhoewel het waarschijnlijk is dat het invullen van een stemwijzer of het lezen over de gemeenteraadsverkiezingen deels samenhangt met de politieke interesse van een persoon, toont het model het effect van dergelijke informatie los van de rol van politieke interesse (deze houden we constant).

Het derde type verklaring ziet stemmen en niet-stemmen als een *rationele-keuzemodel* waarbij kiesgerechtigden een afweging maken tussen de kosten en baten van het uitbrengen van een stem. We kijken hierbij naar het oordeel over de daadkracht van het gemeentebestuur en het gepercipieerde belang van de gemeente. We zien dat de gepercipieerde daadkracht van het gemeentebestuur slechts een kleine rol speelde bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Wie tevreden was over de prestaties van het gemeentebestuur, bleef iets minder vaak thuis. Het gepercipieerde belang van de gemeente speelde een grotere rol. Dit meten we aan de hand van de ervaren invloed van het gemeentebestuur op het dagelijks leven. Wie denkt dat het lokaal bestuur niet van belang is voor het dagelijks leven, blijkt eerder thuis te blijven bij de gemeenteraadsverkiezingen. Voor hen zijn de baten van het stemmen waarschijnlijk te klein. Het tegenover gestelde is ook het geval: wie denkt dat de gemeente ertoe doet, begeeft zich eerder naar de stembus. Dat blijkt ook uit het feit dat het hebben van een koopwoning de kans op thuisblijven vermindert. Huiseigenaren ervaren een groter belang bij het beleid van hun gemeente en zijn daarom eerder geneigd te gaan stemmen dan mensen met een huurwoning.

De laatste groep verklaringen kijkt juist naar *psychologische factoren*, vooral het lokaal politiek zelfvertrouwen, het vertrouwen in de nationale en de lokale politiek, de verbondenheid met de regio, en de interesse in de lokale en nationale politiek. Van deze psychologische factoren, blijken vooral het politiek zelfvertrouwen, het vertrouwen in de lokale politiek, binding met de gemeente en een interesse in de lokale politiek van invloed te zijn op de keuze om wel of niet een stem uit te brengen bij de lokale verkiezingen. Wie zichzelf in staat acht een actieve rol te spelen in de lokale politiek en/of een goed idee heeft van de belangrijkste lokale kwesties, blijft minder snel thuis. Wie daarentegen wantrouwend staat tegenover de lokale politieke instituties heeft een veel grotere kans om niet te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Tegelijkertijd vergroot binding met de regio en een interesse in de lokale politiek juist de kans dat iemand wel gaat stemmen. Wie geïnteresseerd is in de gemeentepolitiek of wie zich verbonden voelt met de regio, zal minder snel een niet-stemmer zijn. Deels heeft dit ook betrekking op het rationele-keuzemodel: voor mensen die niet geïnteresseerd zijn in de (lokale) politiek is het een extra grote opgave om zich te verdiepen in de standpunten van de verschillende partijen om op basis daarvan een stemkeuze te maken.

Als laatste is het nog interessant om te benoemen dat de psychologische factoren, de factoren op basis van het rationele-keuzemodel en de mate van mobilisatie samen verschillen op basis van de hulpbronnen verklaren.[83] Zo zien we dat wanneer we controleren voor factoren zoals politiek vertrouwen en politieke interesse, er veel minder verschil is tussen de kans op niet-stemmen bij kiezers met een theoretische of praktische opleiding. Ook het hebben van een migratieachtergrond speelt een minder grote rol voor het niet-stemmen, waarbij er zelfs geen verschillen meer zijn voor Nederlanders met een tweede generatie migratieachtergrond en Nederlanders zonder migratieachtergrond, wanneer we controleren voor factoren zoals politiek zelfvertrouwen en politieke interesse. Daarnaast zien we dat, wanner we bijvoorbeeld rekening houden met lokale verbondenheid of de relevantie van de gemeente, er geen verschil is tussen inwoners van kleine en grote gemeenten in hun stemkansen. Dat wil niet zeggen dat er geen verschillen zijn tussen kleine en grote gemeenten in de mate van

[83] De regressie geeft nog wel een verminderde kansverhouding van -9 procent, maar deze heeft een significantieniveau van 7 procent.

niet-stemmen, maar dat die te verklaren zijn door verschillen in hulpbronnen of politieke attitudes en interesses (zie ook tekstkader over *regionale verschillen* in hoofdstuk 4).

Tabel 3.2 – Effect van bekende verklaringen op de kansverhouding van het niet-stemmen versus het wel-stemmen (odds ratio's) in 2022 en 2018

A. Hulpbronnen	**2022**	**2018**
Geslacht	n.s.	n.s.
Leeftijd	**-2%**	**-1%**
Opleiding	**-10%**	n.s.
Bruto maandinkomen	n.s.	n.s.
Verhuismobiliteit	n.s.	n.s.
Eerste generatie migratieachtergrond	**+148%**	**+108%**
Tweede generatie migratieachtergrond	n.s.	n.s.
B. Mobilisatie		
Informatie gemeenteraadsverkiezingen[84]	**-78%**	**-43%**
C. Context		
Gemeentegrootte	n.s.	n.s.
D. Rationele keuze		
Oordeel daadkracht gemeentebestuur[85]	**-9%**	**+19%**
Ervaren relevantie gemeente[86]	**-18%**	n.s.
Koopwoning	n.s.	n.s.
E. Psychologisch		
Lokaal politiek zelfvertrouwen[87]	**-16%**	**-24%**
Vertrouwen nationale politiek[88]	n.s.	n.s.
Vertrouwen lokaal bestuur[89]	**-41%**	**-38%**
Lokale verbondenheid[90]	**-17%**	**-24%**
Interesse in landelijke politiek	**-24%**	n.s.
Interesse in lokale politiek	**-53%**	**-58%**
N	1912	1601
Percentage correct voorspeld	75%	74%

*Alleen significante effecten weergegeven (p < 0,05). n.s. staat voor niet significant. Uitgedrukt in de procentuele toe of afname in de kansverhouding (odds) tussen wel stemmen t.o.v. niet stemmen ((odds ratio – 1)*100%). Deze odds voor niet-stemmen is de verhouding van de kansen dat iemand niet gaat stemmen en de kansen dat iemand wel gaat stemmen. Voorbeeld interpretatie voor leeftijd: met elk jaar dat iemand ouder wordt neemt de odds dat iemand niet gaat stemmen met 2 procent af.*

3.4 Vergelijking bekende verklaringen 2018 en 2022

Als tweede stap vergelijken we de bekende verklaringen voor (niet-)stemmen in 2022 met de verklaringen voor de (niet-)stemmen in de vorige gemeenteraadsverkiezingen. Zien we door de tijd dezelfde patronen in wat individuele opkomst voorspelt, of zien we daarin verschuivingen? Tabel 3.2 legt de verklaringen voor de verschillende jaren naast elkaar, wederom door middel van een logistische regressie op basis van de kans op

[84] Heeft u tijdens de verkiezingscampagne: 'op sociale media gelezen over de gemeenteraadsverkiezingen', 'een stemwijzer ingevuld', 'de website van de gemeente bezocht', of 'de website van één of meer deelnemende partijen bezocht'. Variabele heeft een score van 1 als de respondent ten minste één van deze activiteiten heeft gedaan.
[85] Rapportcijfer voor de manier waarop de gemeente de belangrijkste problemen aanpakt, cijfers boven en beneden de 6.
[86] Antwoord op vraag: 'hoeveel invloed hebben beslissingen van uw gemeentebestuur op uw dagelijkse leven?'
[87] Reactie op de stelling: 'Ik heb een goed idee van de belangrijkste politieke kwesties in mijn gemeente'
[88] Schaalscore 'vertrouwen in regeling' en 'vertrouwen in Tweede Kamer'. Alpha = 0,88 in 2022, 0,88 in 2018
[89] Schaalscore 'vertrouwen in de gemeenteraad'; 'vertrouwen in B&W'; 'vertrouwen in de burgemeester'; 'vertrouwen in ambtenaren'. Alpha = 0,87 in 2022, 0,89 in 2018.
[90] Schaalscore verbondenheid met wijk of dorp, met gemeente, met streek. Alpha = 0,81 in 2022, 0,82 in 2018.

niet-stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. In de tabel staan per jaar en per type verklaring de procentuele toe- of afname in de kansverhouding (odds) van het niet stemmen, ten opzichte van het wel stemmen. Zijn er verschillen tussen de twee verkiezingsjaren in wat nou het niet-stemmen kan verklaren?[91]

Naast het toegenomen belang van informatie is er nog een verschil tussen de twee jaren die opvalt. Het oordeel over de daadkracht van het gemeentebestuur speelde in 2018 een andere rol dan in 2022. Wie in 2018 positief was over de daadkracht van het bestuur van zijn/haar gemeente, bleef in 2018 eerder thuis. Wie daarentegen ontevreden was, begaf zich eerder naar de stembus. In 2022 was dit juist het tegenovergestelde: meer tevredenheid met het gemeentebestuur zorgde ervoor dat mensen minder snel thuisbleef. Wel is het effect van de ervaren daadkracht op niet-stemmen in 2022 slechts de helft van wat het in 2018 was. Een multi-level analyse met een interactie effect over tijd (niet weergegeven) bevestigde dat dit effect significant anders is tussen de twee verkiezingsjaren.

Daarnaast lijkt het erop dat de ervaren relevantie van het gemeentebestuur een iets grotere rol heeft gespeeld in 2022, maar dit kunnen we niet met zekerheid zeggen omdat het verschil tussen de twee verkiezingsjaren niet significant is. Ditzelfde geldt voor interesse in de landelijke politiek: alhoewel blijkt dat dit in 2022 wel een significante verklaring was voor niet-stemmen en in 2018 niet, was het effect in 2018 wel ongeveer even groot. Kortom, ook hier kunnen we niet met zekerheid over zeggen dat interesse in de landelijke politiek een andere rol heeft gespeeld voor de individuele opkomst in 2022 dan in 2018.[92]

Wanneer we dus de verklaringen voor niet-stemmen tussen de twee verkiezingsjaren vergelijken, zien we vooral veel gelijkenissen en slechts enkele verschillen. De verschillen zitten zich met name in de nog grotere rol van informatie over de verkiezingen in 2022 en de verschillende invloeden van de tevredenheid met het gemeentebestuur op kans dat iemand ging stemmen.

3.5. Lokale en totale niet-stemmers

Zoals in de inleiding al is aangegeven, is de verkiezingsopkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen altijd lager dan voor de Tweede Kamerverkiezingen. Hoewel het een populaire gedachte is dat de afstand tussen burgers en bestuur op lokaal niveau het kleinst is,[93] blijkt dat in ieder geval niet uit de electorale betrokkenheid van inwoners. Van alle kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 gingen stemmen, bleef bij de gemeenteraadsverkiezingen een jaar later ruim een derde thuis. De vraag is waarom. Vinden deze inwoners de lokale politiek minder relevant? Of is het voor hen lastig te bepalen wat er bij de gemeenteraadsverkiezingen op het spel staat en wat de standpunten van partijen hierover zijn? Om deze vragen te kunnen beantwoorden gaan we in deze paragraaf dieper in op inwoners die alleen de gemeenteraadsverkiezingen links hebben laten liggen en vergelijken we ze met inwoners die ook bij de Tweede Kamerverkiezingen zijn thuisgebleven. De eerste groep noemen we lokale niet-stemmers, de tweede totale niet-stemmers.

Om na te gaan hoe beide groepen zich onderscheiden, hebben we gekeken welke factoren het lokaal niet-stemmen en het totaal niet-stemmen kunnen verklaren. Daarvoor richten we ons op eerdergenoemde verklaringsfactoren voor de lokale verkiezingsopkomst en gebruiken we ook hier een logistische regressieanalyse.

[91] We hebben ook een multi-level analyse uitgevoerd waarbij respondenten geclusterd zijn in verkiezingsjaren, om middels interactie effecten (variabele * jaar) te kijken in hoeverre verklaringen significant verschillen tussen jaren. Hieruit bleek dat alleen de informatie over de gemeenteraadsverkiezingen en de ervaren daadkracht significant andere effecten hadden tussen de twee verkiezingsjaren.

[92] De significantie van de verschillen tussen de verkiezingsjaren zijn getoetst door middel van een multi-level logistische regressie analyse. De resultaten zijn beschikbaar op verzoek.

[93] M. Boogers (2010), *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek* (Den Haag: Boom) en W. Voermans en Waling (2019), *Gemeente in de genen: tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland* (Amsterdam: Prometheus).

Tabel 3.3 – Effect van bekende verklaringen op de kansverhouding van het niet-stemmen versus de kans op totaal niet-stemmen (odds ratios)

	Model A	Model B
A. Hulpbronnen		
Geslacht	n.s.	**+74%**
Leeftijd	n.s.	n.s.
Opleiding	**+24%**	n.s.
Bruto maandinkomen	n.s.	n.s.
Verhuismobiliteit	n.s.	n.s.
1e generatie migratieachtergrond	**-41%**	**-51%**
2e generatie migratieachtergrond	**-42%**	**-51%**
B. Mobilisatie		
Informatie over GR verkiezingen[94]		n.s.
C. Context		
Gemeentegrootte		n.s.
D. Rationele keuze		
Oordeel daadkracht gemeentebestuur[95]		n.s.
Ervaren relevantie gemeente[96]		n.s.
Koopwoning		n.s.
E. Psychologisch		
Lokaal politiek zelfvertrouwen[97]		n.s.
Vertrouwen lokaal bestuur[98]		**+90%**
Vertrouwen nationale politiek[99]		n.s.
Lokale verbondenheid[100]		n.s.
Interesse in landelijke politiek		**+147%**
Interesse in lokale politiek		n.s.
N	560	325
Percentage correct voorspeld	63%	74%

*Alleen significante effecten weergegeven (p < 0,05). n.s. staat voor niet significant. Uitgedrukt in de procentuele toe of afname in de kansverhouding (odds) tussen wel stemmen t.o.v. niet stemmen ((odds ratio – 1)*100%). Deze odds voor niet-stemmen is de verhouding van de kansen dat iemand niet gaat stemmen en de kansen dat iemand wel gaat stemmen. Voorbeeld interpretatie voor leeftijd: met elk jaar dat iemand ouder wordt neemt de odds dat iemand niet gaat stemmen met 2 procent af.*

In hoeverre zijn lokale niet-stemmers dan anders dan totale niet-stemmers? Zoals tabel 3.3 laat zien, is qua samenstelling de groep lokale niet-stemmers iets anders dan de groep totale niet-stemmers. Vrouwen laten de gemeenteraadsverkiezingen aanzienlijk vaker links liggen, net als mensen met een migratieachtergrond. Ook mensen met een meer praktische opleiding blijven eerder thuis bij alleen de gemeenteraadsverkiezingen, al verdwijnt dit effect als ook andere factoren in beschouwing worden genomen. Zoals mocht worden verwacht, vergroot interesse in de landelijke politiek de kans dat mensen die bij de Tweede Kamerverkiezingen zijn gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen thuisblijven. Wat meer opvalt, is dat mensen die veel vertrouwen hebben in het lokaal bestuur een grotere kans hebben om alleen bij de gemeenteraadsverkiezingen thuis te

[94] Heeft u tijdens de verkiezingscampagne: 'op sociale media gelezen over de gemeenteraadsverkiezingen', 'een stemwijzer ingevuld', 'de website van de gemeente bezocht', of 'de website van één of meer deelnemende partijen bezocht'. Variabele heeft een score van 1 als de respondent ten minste één van deze activiteiten heeft gedaan.
[95] Rapportcijfer voor de manier waarop de gemeente de belangrijkste problemen aanpakt, cijfers boven en beneden de 6.
[96] Antwoord op vraag: 'hoeveel invloed hebben beslissingen van uw gemeentebestuur op uw dagelijkse leven?'
[97] Schaalscore: 'Ik heb een goed idee van de belangrijkste politieke kwesties in mijn gemeente' en 'Ik ben goed in staat een actieve rol te spelen in de lokale politiek'. Alpha = 0,58
[98] Schaalscore 'vertrouwen in de gemeenteraad'; 'vertrouwen in B&W'; 'vertrouwen in de burgemeester'; 'vertrouwen in ambtenaren'. Alpha = 0,89.
[99] Schaalscore 'vertrouwen in regeling' en 'vertrouwen in Tweede Kamer'. Alpha = 0,88.
[100] Schaalscore verbondenheid met wijk of dorp, met gemeente, met streek. Alpha = 0,81.

blijven. Waar uit eerdere analyses bleek dat een hogere mate van vertrouwen in het lokale bestuur de kans verkleint dat men bij gemeenteraadsverkiezingen thuisblijft, zien we hier dat een hoog vertrouwen juist de kans vergroot dat mensen die landelijk stemmen de lokale verkiezingen links laten liggen.

3.6 Verschillen in opvattingen tussen stemmers en niet-stemmers

Over het algemeen wordt een lage opkomst als een probleem ervaren. Als bijna de helft van de kiezers niet komt stemmen zou dat de legitimiteit van het gemeentebestuur in gevaar brengen, zo is regelmatig te horen. Niet alleen omdat niet-stemmen een uiting zou zijn van onvrede en politiek cynisme, maar ook omdat er hierdoor minder aandacht zou zijn voor de belangen van groepen die minder gaan stemmen. De veronderstelling die aan deze gedachte ten grondslag ligt, is dat niet-stemmers zich duidelijk onderscheiden van de andere kiezers. Als niet-stemmers een dwarsdoorsnede zouden vormen van de samenleving, zou een lage verkiezingsopkomst immers geen probleem zijn.[101] Om de politieke betekenis van het niet-stemmen te kunnen duiden, is daarom nagegaan of beleidsopvattingen van mensen die zijn gaan stemmen verschillen van inwoners die geen gebruik hebben gemaakt van hun lokale stemrecht.

In het Lokaal Kiezersonderzoek vroegen we stemmers en niet-stemmers naar hun meningen op een aantal beleidsterreinen. Men kon aangeven in hoeverre ze het eens waren met de volgende stellingen:

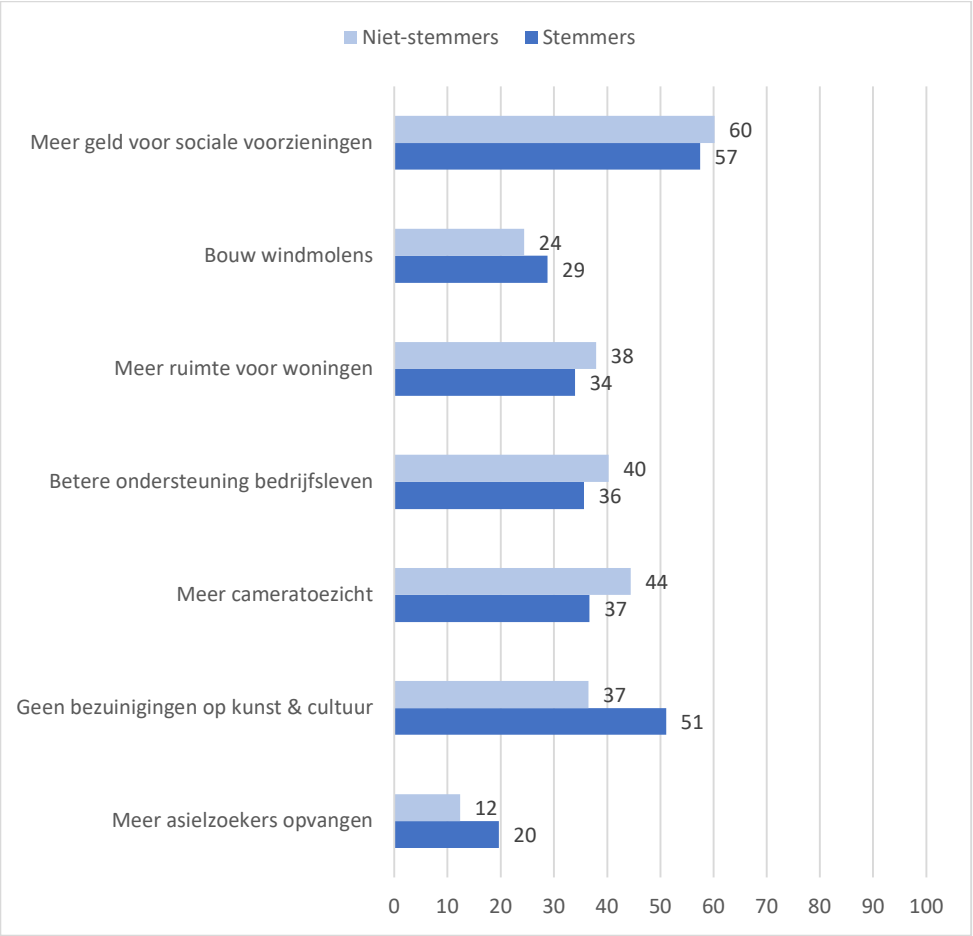
- Mijn gemeente zou meer geld moeten vrijmaken om sociale voorzieningen in stand te houden.
- Mijn gemeente zou meer asielzoekers moeten opvangen.
- Mijn gemeente zou meer ruimte moeten maken voor woningen, ook als dat ten koste gaat van natuur.
- Mijn gemeente zou het plaatselijke bedrijfsleven meer moeten ondersteunen.
- Mijn gemeente zou niet moeten bezuinigen op kunst en cultuur.
- Mijn gemeente zou het cameratoezicht moeten uitbreiden.
- Mijn gemeente moet de bouw van meer windmolens toestaan.

Figuur 3.3 laat het percentage voorstanders zien onder stemmers en niet-stemmers per stelling. Wat duidelijk wordt is dat er overeenkomsten zijn tussen stemmers en niet-stemmers, maar ook duidelijke verschillen. Zo zijn stemmers en niet-stemmers het ongeveer even vaak eens dat er meer gemeentegeld moet gaan voor het behoud van sociale voorzieningen, en is er onder de stemmers en niet-stemmers ongeveer een even grote groep tegen de bouw van windmolens (38 procent van de stemmers en 40 procent van de niet-stemmers). Ook zien we slechts kleine verschillen als het gaat om het bouwen van woningen ten koste van de natuur en wat betreft de ondersteuning van het lokale bedrijfsleven (voor beiden zijn iets meer niet-stemmers voorstander).[102]

Waar we wel grote verschillen zien is op het gebied van cultuurbeleid, het opvangen van vluchtelingen en de veiligheid in de gemeente.[103] Zo zijn niet-stemmers vaker voorstander van cameratoezicht in hun gemeente in dan stemmers (37 procent vs. 45 procent). Stemmers zijn ook vaker tegenstander van bezuinigen op kunst en cultuur (51 procent vs. 36 procent) en staan positiever tegenover het opvangen van meer asielzoekers in de gemeente (20 procent vs. 12 procent voorstander). Wat betreft dat laatste, het opvangen van vluchtelingen, zien we dat de meerderheid van de niet-stemmers hier tegen is (57 procent) tegenover een minderheid van de stemmers (42 procent). Zo bezien levert een lage verkiezingsopkomst dus enige politieke vertekening op: opvattingen over vooral veiligheid, cultuur en vluchtelingenopvang worden hierdoor minder goed gehoord.

[101] M. Boogers en J. van Ostaaijen (2010), *Lokale kiezers: lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010* (Tilburg: Tilburg University), 30.
[102] Een Pearson Chi^2 toets bevestigde dat er geen significante samenhang is tussen de vier stellingen en het wel of niet stemmen. Stemmers en niet-stemmers verschillen dus niet significant op deze punten.
[103] Hier bevestigde een Pearson Chi^2 toets dat er significante verschillen zijn tussen stemmers en niet-stemmers in hun voorkeuren op deze punten.

Figuur 3.3 – Beleidsvoorkeuren van stemmers en niet-stemmers (percentage voor)



3.7 Conclusie

In de hoofdstuk zijn we op zoek gegaan naar de achtergronden van de lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Daarvoor hebben we ons gericht op verklaringsfactoren die in de wetenschappelijke literatuur vaak worden genoemd, waarbij we een onderscheid hebben gemaakt tussen persoonlijke hulpbronnen (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, etc.), mobilisatie-factoren (zich informeren over de verkiezingen), context (gemeentegrootte) en psychologische factoren (politieke interesse en vertrouwen in het bestuur). Het niet-stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen blijkt vooral te worden verklaard door migratieachtergrond, het zich informeren over de gemeenteraadsverkiezingen, interesse in lokale politiek, vertrouwen in het lokaal bestuur, interesse in landelijke politiek en lokale verbondenheid.

Om de opkomstdaling te kunnen verklaren, is nagegaan of een van deze factoren een grotere invloed heeft op de kans dat men niet gaat stemmen. Dat blijkt eigenlijk nauwelijks het geval te zijn. De enige verklaringsfactor die ten opzichte van 2018 een sterkere invloed had op de (niet-)stemkansen van een individu, is de mate waarin men zich via *social media*, stemwijzers, partijwebsites of de gemeentelijke website heeft geïnformeerd over de verkiezingscampagne (zie ook hoofdstuk 5 over de berichtgeving over de gemeenteraadsverkiezingen in de media in 2022 naar aanleiding van de Oekraïne-oorlog). Tegelijkertijd lag het percentage inwoners dat aangaf zich verdiept te hebben in de verkiezingen nagenoeg gelijk in beiden jaren. Daarnaast speelde de ervaren daadkracht van het gemeentebestuur een andere rol in 2022 dan in 2018. Wie in 2018 tevreden was over de

manier waarop het lokale bestuur de belangrijkste problemen aanpakte, was eerder geneigd om thuis te blijven. In 2022, was dit juist andersom: meer ervaren daadkracht leidde tot een hogere stemkans. Daarnaast zagen we vooral gelijkenissen tussen de twee verkiezingsjaren, waar met name vertrouwen en interesse in de lokale politiek constante factoren zijn die de opkomst van een individu bepalen. Al met al is het dus lastig om aan te geven waardoor de daling van de verkiezingsopkomst in 2022 kan worden verklaard: het ontbreekt aan veranderingen die duidelijk in één richting wijzen.

Om de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen beter te kunnen duiden, zijn we dieper ingegaan op de kiezers die landelijk wel gaan stemmen maar de gemeenteraadsverkiezingen links laten liggen. Waarom blijft deze mensen die op zichzelf electoraal betrokken is, bij de gemeenteraadsverkiezingen thuis? Als we deze groep vergelijken met mensen die ook bij landelijke verkiezingen thuisblijven, valt op dat de kans op slechts lokaal niet-stemmen toeneemt als men vertrouwen heeft in het lokaal bestuur. Blijkbaar ervaart men dan minder de behoefte om zich uit te spreken over lokale beleidsprestaties en partijstandpunten. Ook vrouwen en mensen met een migratieachtergrond laten de gemeenteraadsverkiezingen vaker links liggen. Aangezien deze groepen wel deelnemen aan de landelijke verkiezingen, ligt hier een potentieel voor opkomstbevordering bij gemeenteraadsverkiezingen.

Tot slot zijn we nagegaan of een lage opkomst een probleem is. Een vergelijking van de beleidsvoorkeuren van kiezers en niet-kiezers laat zien dat dit wel het geval is. Mensen die thuisblijven bij de gemeenteraadsverkiezingen hebben op enkele terreinen andere standpunten. Dat zou ertoe kunnen leiden dat hun voorkeuren niet of minder goed worden vertegenwoordigd in het politieke debat. Zo zou een lage opkomst het democratische ideaal van gelijke representatie kunnen ondermijnen.

4. Verschillende groepen kiesgerechtigden uitgelicht

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Vrouwen stemden afgelopen gemeenteraadverkiezingen minder dan mannen. Door een structurele 'genderkloof' is er is van verminderde participatie van vrouwen in alle onderdelen van het politieke proces, waaronder opkomst bij verkiezingen.
- Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 bracht 69 procent van de jongeren onder de 25 jaar een stem uit, maar bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 was dat percentage slechts 36 procent. Veel jongeren raken eerst in landelijke politiek geïnteresseerd en pas op latere leeftijd in lokale politiek.
- Opleiding hangt sterk samen met lokaal politiek zelfvertrouwen en politieke interesse, wat een mogelijke verklaring biedt voor de verschillen in opkomst tussen inwoners met een theoretische en praktische opleiding bij de gemeenteraadsverkiezingen. Deze opkomst verschillen zijn zorgelijk, want inwoners met verschillende opleidingen hebben ook op het lokale niveau andere beleidsvoorkeuren.
- De opkomst onder kiesgerechtigden met een migratieachtergrond was tijdens de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen lager dan de opkomst onder kiesgerechtigden zonder die afkomst. Op gemeentelijk niveau zien we een significante negatieve correlatie tussen percentage bewoners met een migratieachtergrond en de plaatselijke opkomst. Een belangrijke oorzaak van deze lage opkomst lijkt een gebrek aan politieke kennis en vertrouwen onder deze groep kiesgerechtigden te zijn.
- Zo'n 400.000 van 13,6 miljoen kiesgerechtigde inwoners bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 had geen Nederlandse nationaliteit. In sommige gemeenten maken zij een aanzienlijk deel van het electoraat uit. Er zijn aanwijzingen dat zij minder stemmen. Gebrek aan interesse, beperkte lokale binding en een taalbarrière lijken daaraan bij te dragen.
- De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen 2022 was vooral laag in meer-stedelijke gemeenten, maar ook in enkele (minder-stedelijke) gemeenten met een groter aandeel praktisch opgeleiden en in gemeenten waar gezondheidsproblemen en eenzaamheid vaker voorkomen. De lage opkomst in meer-stedelijke gemeenten wordt mogelijk verklaard door een relatief hoog niveau van politiek cynisme, een laag oordeel over het functioneren van de gemeenteraad en een relatief lage verbondenheid met de woonplaats onder stedelingen.

4.1 Inleiding

Uit het begin van hoofdstuk 3 bleek al dat niet-stemmers geen representatieve afspiegeling zijn van de kiesgerechtigde inwoners. Er zijn bepaalde groepen kiesgerechtigden waar het percentage niet-stemmers bij de gemeenteraadsverkiezingen beduidend hoger ligt, met name onder vrouwen, jongeren, inwoners met een praktische opleiding, Nederlanders met een migratieachtergrond en inwoners van zeer stedelijke gemeenten. Om meer inzicht te geven in deze specifieke groepen, vroegen we diverse experts om te reflecteren op deze verschillen. Deze experts zijn *Zahra Runderkamp en Liza Mügge* (over vrouwen), *Roderik Rekker* (over jongeren), *Lisanne de Blok* (over opleidingsverschillen), *Floris Vermeulen* (over Nederlanders met een migratieachtergrond), *Ekaterine Rashkova* (over niet-Nederlanders met lokaal kiesrecht), en *Twan Huijsmans* (over Nederlanders in stedelijke en niet-stedelijke gemeenten). In dit hoofdstuk geven de experts voor iedere doelgroep meer uitleg over het hogere aantal niet-stemmers. Zij gebruiken daarvoor bestaande literatuur, waar mogelijk aangevuld met nieuw onderzoek in het kader van dit rapport. Tot slot geven de experts ook handvatten voor opkomstbevordering voor de desbetreffende groep.

4.2 De politieke genderkloof: opkomst van vrouwen bij de gemeenteraadsverkiezingen

Zahra Runderkamp & Liza Mügge (Universiteit van Amsterdam)

Er is in Nederland een structurele politieke 'genderkloof'. Deze kloof verwijst onder andere naar ondervertegenwoordiging van gekozen en benoemde vrouwen. In vergelijking met mannen zijn de politieke ambitie, interesse en opkomst bij verkiezingen lager onder vrouwen. Dit is problematisch voor de kwaliteit van het politieke proces, omdat vrouwen dan niet meebeslissen over politieke onderwerpen die iedereen – of hen in het bijzonder— aangaan. Juist op gemeenteniveau worden voor vrouwen belangrijke onderwerpen besproken en besluiten genomen: denk aan het sociale domein of woningbouw. De jaarlijkse berekening van het *World Economic Forum* toont dat de genderkloof specifiek in de politiek in Nederland groter is dan in andere domeinen zoals in opleidingsniveau of economische participatie.[104] Met het huidige tempo duurt het wereldwijd nog zo'n 140 jaar eer deze kloof gedicht is. Momenteel is het aandeel vrouwen in de gemeenteraden gemiddeld 37 procent. Het percentage ligt voor burgemeesters en wethouders nog lager (29 procent).

De afgelopen gemeenteraadsverkiezingen was het verschil in opkomst tussen mannen en vrouwen 4,7 procent (zie hoofdstuk 3). Ook in 2018 was er een verschil te zien: 3,4 procent. Het gender-verschil in opkomst is op zich niets nieuws, maar de stijging is wel verrassend. In het licht van toenemend bewustzijn over genderongelijkheid en een energieke feministische beweging is er meer aandacht dan ooit voor de politieke ondervertegenwoordiging van vrouwen. We denken dan bijvoorbeeld aan stichting 'Stem op een Vrouw' die mensen ook bij deze verkiezingen kiezers opriep om op een vrouw lager op de lijst te stemmen, zodat zij met voorkeursstemmen toch in de raad zouden kunnen komen. En met succes: er werden ruim 450 vrouwen met voorkeursstemmen verkozen.[105] Het huidige momentum maakte de weg vrij voor het eerste kabinet in de geschiedenis dat bij aantreden evenveel minister-vrouwen als mannen telde. Waarom is er dan toch een teruggang in opkomst op lokaal niveau?

Uit internationaal vergelijkeinde onderzoeken weten we dat een lagere opkomst van vrouwen bij verkiezingen een aantal oorzaken heeft die niet op zichzelf staan en die een lange adem vergen.[106] Maatschappelijke en materiële middelen om te kunnen participeren (hulpmiddelen zoals tijd en geld) spelen een rol. Traditionele genderrollen brengen vrouwen al eeuwen in verband met de private sfeer, in plaats van het publieke domein waarmee juist de politiek wordt geassocieerd. Vrouwen doen in Nederland het gros van het werk binnenshuis en dragen ook vaak zorg voor kinderen. Dit is een vicieuze cirkel. Er zijn minder voorbeeldpolitici (ook wel: rolmodellen) voor vrouwen, waardoor ze minder snel denken dan mannen dat politiek iets voor hen is. We moeten hierbij ook opmerken dat raadslidmaatschap vaak een deeltijdrol is, in combinatie met ander werk en zorgtaken. Onderzoek, inclusief ons eigen, laat zien hoe lastig het is om al die verschillende rollen te combineren. Dat roept de vraag op hoeveel tijd vrouwen te besteden hebben aan politiek. Zeker op het lokale niveau, waar het aandeel vrouwen relatief laag is, speelt dit gebrek aan rolmodellen. Uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 komt naar voren dat vrouwen minder tevreden zijn over het functioneren van de gemeente en de democratie in Nederland. Vrouwen hebben ook minder interesse in de gemeentepolitiek dan mannen. Dit terwijl vrouwen wél aangeven dat lokale besluitvorming invloed heeft op hun leven.

Op basis van internationale vergelijkende onderzoeken kunnen we verwachten dat een laag aandeel vrouwelijke politici leidt tot verminderde aandacht voor onderwerpen die specifiek vrouwen aangaan. Op het lokale niveau spelen allerlei onderwerpen die een belangrijke gender-component hebben, zoals de participatiewet, wet maatschappelijke ondersteuning en de huisvesting van scholen. Onderzoek in Amerika laat zien dat het aantal vrouwelijke raadsleden en burgemeesters invloed heeft op de hoeveelheid uitgaven en grootte van sociale

[104] World Economic Forum (2022), *Global gap gender report* (Genève: WEF).
[105] W. Boonstra (28 maart 2022), Voorkeursstemmen op vrouwen betalen zich uit, *Binnenlands Bestuur*.
[106] Zie bijvoorbeeld I. Engeli, T.H. Ballmer-Cao en M. Giugni (2006), Gender gap and turnout in the 2003 federal elections, *Swiss Political Science Review*, *12*(4), 217–242.

welzijnsprogramma's.[107] Een positief voorbeeld in Nederland is dat steeds meer gemeenten 'menstruatie-armoede' erkennen en aanpakken. Het zijn juist onderwerpen met een belangrijke gendercomponent en die aansluiten bij zorgen van vrouwen en die ervoor zouden kunnen zorgen dat vrouwen meer betrokken raken bij de politiek, en als gevolg vrouwen naar de stembus kunnen trekken. Tegelijkertijd hebben *alle* onderwerpen een gender-component en hebben beslissingen in de praktijk altijd 'gegenderde' consequenties. Tot nu toe blijkt uit het LKO dat er vrouwen zijn die, helaas, denken dat ze weinig of geen invloed op de gemeentepolitiek hebben, en dat politici weinig geven om hun mening.

Recente onderzoeken naar politieke vertegenwoordiging en diversiteit laten zien dat barrières en oplossingen niet voor iedere vrouw hetzelfde zijn. Er zijn zogenaamde intersectionele verschillen op basis van onder meer etniciteit/ras, religie, seksualiteit, leeftijd en opleiding. Om te begrijpen waarom de opkomst van vrouwen lager is dan mannen en zelfs is gedaald is het noodzakelijk uit te vinden *wie* de vrouwen zijn die de stembus mijden en wie juist niet. We zullen ons dus niet alleen moeten afvragen: waarom stemmen vrouwen minder? Maar ook: *welke* vrouwen stemmen minder?

Kortom, de lage opkomst van vrouwen bij de lokale verkiezingen is onderdeel van een bredere politieke genderkloof die zich uitstrekt over de private en de publieke sfeer en over een heel mensenleven. Maatregelen zullen daarom gericht moeten zijn op verandering van het huidige systeem dat voor vrouwen in elke fase van haar politieke leven barrières opwerpt. Het aandeel vrouwen in de hele politieke pijplijn moet flink omhoog. Dit vergt een combinatie van interventies, zoals streefcijfers of quota in combinatie met aanpassingen op de politieke werkvloer. Door nieuwe en diverse voorbeelden voor vrouwen op alle niveaus zal een bredere groep meisjes en jonge vrouwen zich meer gaan identificeren met politiek. Tezamen creëert dit een vliegwieleffect voor het dichten van de genderkloof in de politiek.

4.3 Opkomst van jongeren bij gemeenteraadsverkiezingen

Roderik Rekker (Universiteit van Amsterdam)

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 stemde slechts 36 procent van de jongeren onder de 25 jaar. Ongeveer één op de tien kiesgerechtigden behoort tot deze groep, maar in universiteitssteden zoals Leiden (15,1 procent) of Delft (17,5 procent) zijn dat er meer.[108] De opkomst onder jongeren kan tegenwoordig een verschil maken voor de verkiezingsuitslag omdat zij, meer dan ooit eerder het geval was, anders stemmen dan oudere kiezers.[109] Jongeren zijn gemiddeld progressief en kosmopolitisch en stemmen vaak op progressieve partijen zoals GroenLinks of D66.[110] Ook nieuwe partijen moeten het vaak hebben van jonge kiezers[111], terwijl traditionele middenpartijen als CDA en PvdA juist steunen op oudere generaties.

De opkomst onder jongeren is daarnaast van speciaal belang omdat mensen die bij hun eerste verkiezingen opkomen dat vaak blijven doen op latere leeftijd.[112] Een lage opkomst onder jongeren kan er dus op duiden dat nieuwe generaties blijvend afhaken. In sommige landen lijkt de opkomst inderdaad structureel te dalen als gevolg

[107] M.R. Holman (2014), Sex and the city: Female leaders and spending on social welfare programs in U.S. municipalities, *Journal of Urban Affairs*, *36*(4), 701–715.
[108] CBS (2022), Jongeren en ouderen per gemeente, https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/jongeren-en-ouderen
[109] R. Rekker (2020), *Leeftijdskloof in stemkeuze was nog nooit zo groot,* https://stukroodvlees.nl/leeftijdskloof-in-stemkeuze-was-nog-nooit-zo-groot
[110] R. Rekker (2021), Jongeren en generatieverschillen, in T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings, en K. Jacobs (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021,* https://www.dpes.nl/wp-content/uploads/2021/11/NKO-2021-Versplinterde-vertegenwoordiging.pdf.
[111] R. Rekker, (2022), Young trendsetters: How young voters fuel electoral volatility. *Electoral Studies,* 75*,* 102425
[112] R. Dassonneville (2016), Age and voting, in K. Arzheimer, J. Evans en M. S. Lewis-Beck (red.), *The Sage handbook of electoral behavior* (Los Angeles: Sage), 137-158.

van generationele vervanging[113], maar in Nederland is hiervan bij landelijke verkiezingen geen sprake. In de jaren tachtig liep de opkomst onder jongeren weliswaar wat terug, maar sindsdien is er sprake van een vlakke tot licht stijgende trend.[114] Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 was de opkomst onder jongeren met 69% maar net iets lager dan de algehele opkomst.

Hoe kunnen we dan verklaren dat zoveel minder jongeren stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen? Allereerst zijn opkomstverschillen tussen allerlei groepen vaak groter bij een lagere opkomst. Dit geldt dus niet specifiek voor jongeren of voor gemeenteraadsverkiezingen. Sommige mensen stemmen altijd (zoals veel ouderen), terwijl anderen soms wél en soms niet stemmen (zoals veel jongeren). Bij een lagere opkomst zijn de opkomstverschillen tussen beide groepen groter omdat vooral de eerste groep thuisblijft, terwijl de tweede alsnog stemt. Daarnaast lijken veel jongeren eerst in landelijke politiek geïnteresseerd te raken en pas op latere leeftijd in lokale politiek. In het LKO gaf 35 procent van de jongeren aan geïnteresseerd te zijn in lokale politiek (52 procent onder kiezers boven de 25) tegenover 46 procent in de landelijke politiek (61 procent onder kiezers boven de 25). Jongeren zijn vaak net naar een nieuwe woonplaats verhuisd of staan op het punt dat te doen. Waarschijnlijk zijn ze om die reden minder bij lokale thema's betrokken dan bijvoorbeeld een oudere die al veertig jaar in dezelfde gemeente woont en daar altijd wil blijven. Aangezien de meeste jongeren bij landelijke verkiezingen al stemmen, is het goed denkbaar dat ze dat uiteindelijk ook zullen doen voor gemeenteraadsverkiezingen als ze wat langer in dezelfde gemeente hebben gewoond. Iets dat zich hoogstwaarschijnlijk niet vanzelf oplost is echter de enorme participatiekloof tussen praktisch en theoretisch opgeleide jongeren. Slechts 24 procent van de jongeren met alleen een VMBO-diploma bracht een stem uit op 16 maart tegenover 42 procent van de jongeren met een hoger opleidingsniveau. Deze opleidingskloof is, evenals bij landelijke verkiezingen, veel groter dan onder oudere kiezers.[115] Er bestaat dan ook een groot risico dat de huidige opleidingskloof in politieke vertegenwoordiging nog verder zal toenemen als gevolg van generationele vervanging. Om dit te voorkomen zijn structurele oplossingen nodig, zoals een versterking van het burgerschapsonderwijs op VMBO- en MBO-scholen.

4.4 Opkomst en opleidingsniveau bij gemeenteraadsverkiezingen

Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)

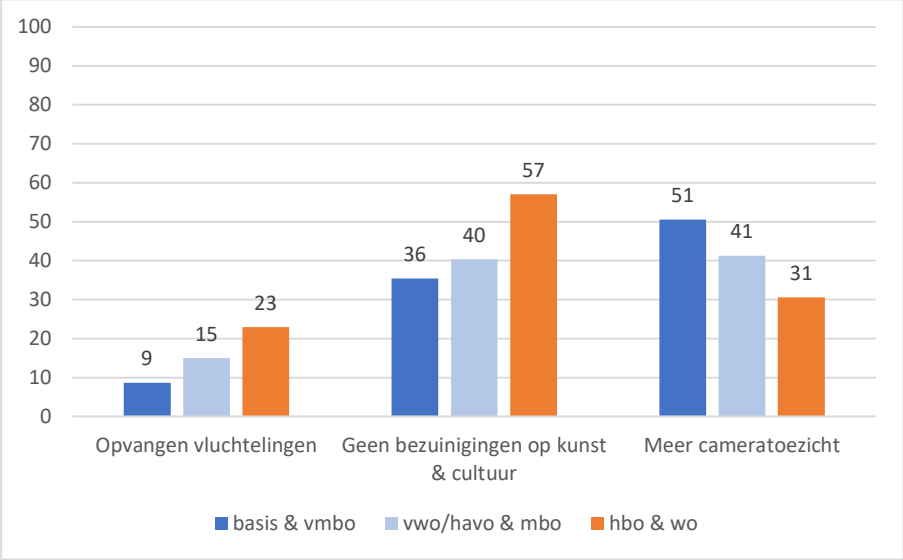
Al langer is bekend dat politieke participatie (stemmen, volksvertegenwoordiger zijn) sterk verschilt tussen opleidingen. Zo stelden in 2011 Mark Bovens en Anchrit Wille al in hun boek *Diplomademocratie* dat er in Nederland een politieke kloof is tussen opleidingsniveaus, waar mensen met een vakopleiding of alleen een lagere school andere politieke denkbeelden en beweegredenen hebben dan bijvoorbeeld doctorandussen.[116] Alhoewel deze kloof de afgelopen jaren niet groter is geworden[117], zijn de verschillen in opkomst nog steeds duidelijk zichtbaar, zowel bij de landelijke als bij de lokale verkiezingen.[118] Zo ging in 2022, volgens de data van het LKO, 46 procent van de inwoners met een mbo-diploma stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen, tegenover 69 procent van de inwoners met een wo diploma (een verschil in opkomst van 23 procent).

[113] F. Kostelka en A. Blais (2021), The generational and institutional sources of the global decline in voter turnout, *World Politics,* 73(4), 629-66.
[114] Rekker (2021).
[115] R. Rekker (2017), De keuze van jongeren, in T. Van der Meer, H. Van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/aanhoudend-wisselvallig-nationaal-kiezersonderzoek-2017/
[116] M. Bovens en A. Wille (2014), *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Prometheus Bert Bakker).
[117] A. Hakhverdian, W. van der Brug en C. de Vries (2011), Geen bewijs voor toename 'opleidingskloof', *Beleid en Maatschappij,* 38 (1), 98-105.
[118] A. Wille (2017) Ongelijkheid en de hoogopgeleide participatie-elite, in: T. Van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red)., *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, 58-65. https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/aanhoudend-wisselvallig-nationaal-kiezersonderzoek-2017/

Binnen de literatuur bestaan twee typen verklaringen voor opkomstverschillen tussen opleidingsniveaus. De eerste stelt dat onderwijs leidt tot bepaalde politieke vaardigheden, kennis, en interesses waardoor mensen met een langere opleiding meer politiek zelfvertrouwen hebben en politiek actiever zijn.[119] Het tweede type verklaring stelt juist dat het niet het onderwijs zelf is dat de politieke kloof veroorzaakt, maar het nest waar iemand uit komt. Factoren zoals de sociaaleconomische status van de familie en de politieke socialisatie in de thuisomgeving verklaren verschillen in opleidingsniveau én in stemgedrag op latere leeftijd.[120]

Het LKO stelt ons in staat om vooral de eerste verklaring te onderzoeken. Zo zien we dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 het politiek zelfvertrouwen inderdaad sterk verschilt per opleidingsniveau. 32 procent van inwoners met een basis- of vmbo-opleiding was het eens met de stelling dat gemeenteraadsleden niets geven om de mening van inwoners zoals zij, tegenover 13 procent van mensen met een hbo- of wo-opleiding. Daarnaast zegt 33 procent van de inwoners met een basis/vmbo-opleiding dat mensen zoals zij geen enkele invloed hebben op de gemeentepolitiek, tegenover slechts 16 procent van degenen met een hbo/wo-opleiding. Ook politieke interesse is een stuk lager onder mensen met een basis-, vmbo- of mbo-opleiding. Van hen zegt meer dan de helft niet geïnteresseerd te zijn in de lokale politiek. Op de andere opleidingsniveaus is juist de grootste groep wel geïnteresseerd. Tegelijkertijd zien we slechts kleine verschillen in politieke kennis tussen de opleidingsniveaus. Zo wist 59 procent van de inwoners met hbo/wo-opleiding de antwoorden op twee kennisvragen, tegenover 51 procent van degenen met een basis/vmbo-opleiding.[121]

Figuur 4.1 Voorstander voor gemeentebeleid per opleidingsniveau (in procenten)



Ongeacht de achterliggende verklaring zijn de verschillen in opkomst tussen opleidingsniveaus wel reden tot zorg, omdat de politieke opvattingen van de verschillende groepen verschillen. Zo zijn inwoners met een hbo- of wo-opleiding grotere voorstanders van het opvangen van (meer) vluchtelingen, en sterkere tegenstanders van bezuinigingen op kunst en cultuur en meer cameratoezicht in de gemeente, in vergelijking met andere

[119] M. Delli Carpini en S. Keeter (1996), *What Americans know about politics and why it matters* (New Haven: Yale University Press).
[120] M. Persson (2013), Review article: Education and political participation, *British Journal of Political Science,* 45, 689-703.
[121] Deze kennisvragen waren : “Weet u de naam van de burgemeester van uw gemeente?” en “Weet u wie wethouders benoemt en kan ontslaan?”

opleidingsniveaus. Doordat deze groep oververtegenwoordigd is in het stemlokaal, kan dit leiden tot ongelijke vertegenwoordiging in de lokale politiek en in het uitgevoerde gemeentebeleid.[122]

Voor de lopende zittingsperiode is daarom het advies aan raadsleden om te weten te komen wat de belangen zijn van inwoners die níet naar de stembus zijn gegaan. Dit directe contact met inwoners kan ook aangeven dat raadsleden wél geven om hun mening. Het brengt de lokale politiek dichterbij, en heeft daarmee de potentie om de politieke interesse en het politiek zelfvertrouwen te vergroten van opleidingsgroepen die dit jaar grotendeels thuisbleven.

4.5 Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen door personen met migratieachtergrond

Floris Vermeulen (Universiteit van Amsterdam)

Bij gemeenteraadsverkiezingen hebben personen (van 18 jaar en ouder) zonder de Nederlandse nationaliteit in bepaalde gevallen ook stemrecht; burgers uit andere EU-landen (sinds 1996) en burgers uit niet-EU-landen die minimaal vijf jaar in Nederland wonen (sinds 1985). Naast deze groepen heeft bovendien inmiddels bijna 20 procent van het Nederlandse electoraat op nationaal en lokaal niveau een migratieachtergrond. Dat wil zeggen dat zijzelf (eerste generatie) of minimaal een van hun ouders (tweede generatie) in het buitenland geboren is.[123]

Uit onderzoek in binnen-en buitenland blijkt dat kiesgerechtigden met een migratieachtergrond veel minder vaak gebruik maken van hun stemrecht dan kiesgerechtigden zonder migratieachtergrond.[124] Zo wordt de opkomst onder Surinaamse Amsterdammers bij de gemeenteraadsverkiezingen sinds de begin jaren negentig van de vorige eeuw structureel geschat op ongeveer 25 procent, bij een algemene opkomst in Amsterdam die schommelt rond de 50 procent. De lage politieke participatie onder kiesgerechtigden met een migratieachtergrond heeft onder andere te maken met een gebrek aan kennis van en interesse/vertrouwen in het Nederlandse politieke systeem (mede veroorzaakt door de toeslagenaffaire). Een relatief lager sociaaleconomische positie, minder goede beheersing van de Nederlandse taal en ervaren discriminatie en uitsluiting kunnen hierbij ook een belangrijke rol spelen.[125]

Opkomstpercentages onder migrantengemeenschappen verschillen echter door de tijd heen en tussen groepen. Groepen met een relatief sterk gemeenschapsgevoel en goede organisatiestructuur kunnen op bepaalde momenten gemakkelijker gemobiliseerd worden dan groepen die minder interne cohesie vertonen. Zo zien we bijvoorbeeld dat bepaalde delen van de Turks-Nederlandse gemeenschap goed georganiseerd is (relatief veel moskeeën, onderwijsinstellingen en sociaal-culturele verenigingen). Deze organisaties zijn onderling sterk verbonden (op bestuursniveau) en hebben een relatief groot bereik. Een dergelijk organisatienetwerk kan een belangrijk middel zijn om bepaalde groepen kiesgerechtigden, in dit geval Turkse Nederlanders, tijdens verkiezingen te mobiliseren wat zich kan vertalen in een relatief hoger opkomstpercentage onder die groep. Daarnaast kan een sterke politieke vertegenwoordiging van een bepaalde groep (veel raadsleden met een bepaalde migratieachtergrond) leiden een hogere opkomst bij kiesgerechtigden met dezelfde migratieachtergrond, maar dat hoeft niet automatisch het geval te zijn als de desbetreffende politici weinig binding met de gemeenschap hebben te zijn.[126]

Data uit het *Dutch Ethnic Minorty Election Study* (DEMES) laat voor de Tweede Kamerverkiezingen 2021 zien dat dat de opkomst onder stemgerechtigden met een migratieachtergrond (Turkse, Marokkaanse en Surinaamse

[122] W. Schakel en D. van der Pas (2021), Degrees of influence: Educational inequality in policy representation, *European Journal of Political Research,* 60: 418-437.
[123] M. Lubbers (2021), Kiezers met een migratieachtergrond, *Demos, bulletin over bevolking en samenleving*, 37(1), 5-7.
[124] F. Vermeulen en P. Marczynski (2021), *Representatief? Een essay over diversiteit in de Nederlandse politiek*, https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257978/representatief-een-essay-over-diversiteit-in-de-nederlandse-politiek.pdf
[125] F. Vermeulen (2018), The paradox of immigrant political participation in Europe amidst crises of multiculturalism, in: C. Menjívar, M. Ruiz en I. Ness (red.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, doi:10.1093/oxfordhb/9780190856908.013.26
[126] Vermeulen en Marczynski (2021).

Nederlanders) lager is.[127] Dat geldt ook (en soms zelfs in nog sterkere mate) voor kleinere gemeenschappen die recenter naar Nederland gekomen zijn (Afrikaanse, Aziatische en Latijns-Amerikaanse groepen). Daarbij moet natuurlijk wel aangegeven worden dat het verband tussen demografische kenmerken en beleidsvoorkeuren in een ontzuilde, geïndividualiseerde, geëmancipeerde en complexe samenleving als de onze niet altijd vanzelfsprekend is.[128] Tegelijkertijd zien we dat kiezers van een partij als DENK, die opkomt voor de belangen van Nederlanders met een migratieachtergrond, zich sociaaleconomisch progressief positioneren en sociaal-cultureel als conservatief. Hiermee wijken ze af van andere groepen kiezers.[129] Dit is een sterke indicatie dat beleidsvoorkeuren deels anders zijn onder kiesgerechtigden met een migratieachtergrond die niet participeren in vergelijking met groepen kiezers die wel stemmen tijdens gemeenteraadsverkiezingen

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 vinden we een sterk negatieve correlatie tussen het percentage van de bevolking met een migratieachtergrond in een gemeente en de opkomst in desbetreffende gemeente. Figuur 4.2 laat zien dat de opkomst in gemeenten met een hoger percentage inwoners met een migratieachtergrond, zoals Rotterdam, Almere en Lelystad, significant lager is (gecontroleerd voor aantal andere belangrijke variabelen die de opkomst kunnen beïnvloeden). Gemeentes als Terneuzen en Barneveld of Maastricht en Zwolle, die in inwonersaantal vergelijkbaar zijn maar sterk verschillen in percentage bewoners met Westerse migratieachtergrond, laten bijvoorbeeld grote verschillen zien in opkomstpercentages (tot wel bijna 20 procentpunten tussen Terneuzen en Barneveld) tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2022.

Samengevat kunnen we stellen dat kiesgerechtigden met een migratieachtergrond door allerlei redenen minder politiek participeren dan kiesgerechtigden zonder deze achtergrond en dat deze groep kiesgerechtigden een steeds groter onderdeel uitmaakt van het Nederlandse electoraat. Daarnaast zijn er voor specifieke groepen redenen te veronderstellen dat hun politieke voorkeuren deels afwijken van kiesgerechtigden die wel participeren. Participatieve ongelijkheid binnen gemeentes is daarmee een steeds groter en urgenter probleem aan het worden voor de legitimiteit van de lokale democratie. Aangezien er zoveel factoren een rol spelen bij de lagere opkomst onder kiesgerechtigden met een migratieachtergrond is het niet eenvoudig daar op korte termijn verandering in aan te brengen. Het vergroten van het politieke (zelf)vertrouwen en politieke interesse/kennis onder deze groep kiesgerechtigden zal een belangrijke rol moeten spelen. Op die manier kan men op ten duur de politieke betrokkenheid van deze groep kiesgerechtigden proberen te vergroten, hen het gevoel te geven dat de Nederlandse politiek er voor iedereen is en niet vooral voor kiesgerechtigden zonder migratieachtergrond.

4.6 Geografische verschillen in opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

Twan Huijsmans (Universiteit van Amsterdam)

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 was historisch laag met 51 procent, maar zo laag was de opkomst zeker niet in alle gemeenten (zie Figuur 4.2). Net als in eerdere gemeenteraadsverkiezingen was de opkomst in 2022 opvallend laag in Rotterdam (39 procent) en Den Haag (43 procent) en de omliggende stedelijke gemeenten, en bijvoorbeeld in Almere (40 procent) en Tilburg (40 procent), terwijl de opkomst erg hoog was in Rozendaal (80 procent), Schiermonnikoog (80 procent), Staphorst (75 procent) en Veere (71 procent). Verschillende internationale studies laten al langere tijd zien dat deelname aan (lokale) verkiezingen lager is in grotere steden. Een mogelijke verklaring voor lagere opkomst in steden is dat er andere typen mensen wonen vergeleken met andere plekken: bijvoorbeeld meer jonge mensen en meer mensen met een

[127] T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings en K. Jacobs (red.) (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021.* https://www.dpes.nl/wp-content/uploads/2021/11/NKO-2021-Versplinterde-vertegenwoordiging.pdf

[128] T. Van der Meer (2016), De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid, *Mens en maatschappij*, 91(4), 357-380.

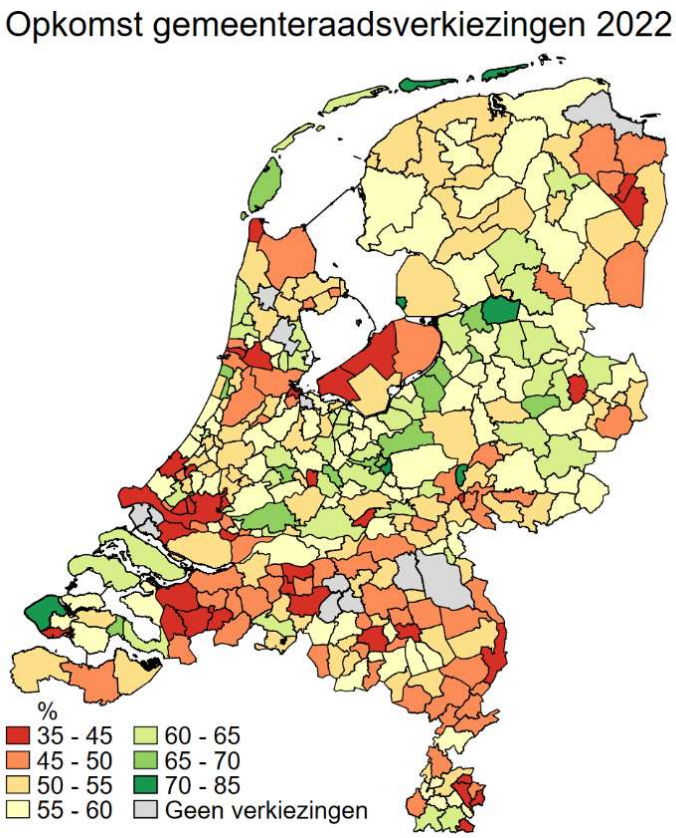
[129] F. Vermeulen, E. Harteveld, A. van Heelsum en A. van der Veen (2020), The potential of immigrant parties: insights from the Dutch case, *Acta Politica*, 55(3), 432-453

migratieachtergrond. Een andere mogelijke verklaring is dat de context in grotere steden verschilt van die op andere plekken. Bevolkingsgrootte en -groei kunnen bijvoorbeeld zorgen voor minder sociale samenhang en verbondenheid met de woonplaats onder inwoners.[130]

Ook bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen hing de opkomst over het algemeen negatief samen met stedelijkheid. Dat wil zeggen: hoe stedelijker de gemeente, des te lager de opkomst. Echter, ook in een aantal minder-stedelijke gemeenten was de opkomst erg laag, zoals in Stadskanaal (42 procent), Rucphen (42 procent), Steenbergen (43 procent), Pekela (43 procent) en Westervoort (43 procent). De lage opkomst in grote steden en in enkele minder-stedelijke gebieden kan worden verklaard aan de hand van verschillende gemeentelijke kenmerken. De opkomst was significant lager in gemeenten met een groter aandeel inwoners met een migratieachtergrond (dit zijn vooral grote steden; zie ook tekstkaders over opkomst onder personen met een migratieachtergrond), maar ook in gemeenten met een groter aandeel praktisch opgeleide inwoners, een groter aandeel inwoners dat kampt met langdurige gezondheidsproblemen en in gemeenten waar eenzaamheid onder inwoners hoger is. Dit is in lijn met recent onderzoek naar opkomst bij landelijke en provinciale verkiezingen.[131]

Data van het Lokaal Kiezersonderzoek laten zien dat grootstedelijke jongeren en theoretisch opgeleiden even vaak stemmen als hun gelijken in minder stedelijke gemeenten. Het zijn vooral de ouderen en praktisch opgeleiden in de grote steden die vaker thuisblijven. De specifieke redenen die inwoners geven voor het niet-stemmen verschillen nauwelijks tussen meer- en minder-stedelijke gemeenten

Figuur 4.2. Opkomstpercentages bij de Gemeenteraadsverkiezingen 2022 per gemeente



[130] R. Morlan (1984), Municipal vs National Election Voter Turnout: Europe and the United States, *Political Science Quarterly*, 99(3), 457-470; A.F. Tavares en J. Carr (2012), so close, yet so far away? the effects of city size, density and growth on local civic participation, *Journal of Urban Affairs*, doi: 10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x.

[131] J. de Voogd en R. Cuperus (2021), *Atlas van afgehaakt Nederland* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Er zijn belangrijke verschillen in hoe inwoners van meer- en minder stedelijke gemeenten aankijken tegen de lokale politiek, die een mogelijke verklaring kunnen bieden voor de verschillen in opkomst. Inwoners van weinig- en niet-stedelijke gemeenten staan minder cynisch tegenover de *lokale* politiek en geven een beter oordeel over het functioneren van de gemeenteraad dan inwoners van (middel)grote steden. Dit is een opvallend verschil met opvattingen over landelijke politiek: daarin zijn inwoners van minder-stedelijke gemeenten buiten de Randstad juist minder positief.[132] Daarnaast voelen inwoners van minder-stedelijke gemeenten zich sterker verbonden met hun woonplaats. Aangezien deze factoren samenhangen met opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen biedt dit mogelijk een gedeeltelijke verklaring voor de lagere opkomst in grote steden.

Voor opkomstbevordering in grote steden is het dus belangrijk om na te denken over lokale verbondenheid van specifieke groepen, waarom zij cynisch tegenover de lokale politiek staan en waarom zij het functioneren van de gemeenteraad negatiever beoordelen. Ook in enkele minder-stedelijke gemeenten, waar bijvoorbeeld het aandeel laagopgeleiden hoog is en/of de ervaren gezondheid van inwoners laag is, ligt een belangrijke opgave om de opkomst bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen te verhogen.

4.7 De ongeveer 400.000 niet-Nederlanders met lokaal kiesrecht

Ekaterina Rashkova (Universiteit Utrecht)

Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 waren er ongeveer 13,2 miljoen kiesgerechtigde inwoners. Naar schatting van het Centraal Bureau voor de Statistiek waren er bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 er ruim 400.000 meer kiesgerechtigde inwoners.[133] Een groot aandeel van hen zullen inwoners zonder Nederlandse nationaliteit, maar met lokaal kiesrecht zijn. Inwoners zonder Nederlandse nationaliteit hebben geen kiesrecht bij Tweede Kamerverkiezingen en Provinciale Statenverkiezingen (omdat die indirect de Eerste Kamer verkiezen). Sinds 1985 hebben niet-Nederlanders die vijf jaar legaal in Nederland verblijven, echter het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Ze mogen zowel stemmen als zich verkiesbaar stellen voor de gemeenteraad.[134] Sinds 1996 is de voorwaarde van een verblijf van vijf jaar vervallen voor burgers uit andere lidstaten van de Europese Unie (EU). Daarnaast is een vereiste sinds de jaren negentig van de vorige eeuw dat inwoners van buiten de EU *onafgebroken* vijf jaar in Nederland verbleven.

De groep van niet-Nederlandse EU-burgers betreft vooral Polen, maar ook Duitsers, Italianen en Belgen. Niet-Nederlanders met lokaal kiesrecht worden automatisch door hun gemeente geregistreerd als kiesgerechtigde en automatisch opgeroepen om te gaan stemmen. In steden als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn er zo bij gemeenteraadsverkiezingen enkele tienduizenden kiesgerechtigde inwoners meer. Ook in Eindhoven, Groningen en Maastricht zijn er zo meer dan 10.000 kiesgerechtigden extra dan bij Tweede Kamerverkiezingen. En hoewel het in absolute aantallen klein is, vormen ze een substantieel aandeel uit van de kiesgerechtigde inwoners in Vaals.

Er is nog nauwelijks onderzoek gedaan naar het kiesgedrag van niet-Nederlanders met lokaal kiesrecht. De indruk is in ieder geval dat net als Nederlanders met een migrantenachtergrond, de opkomst lager is.[135] Een niet-representatieve enquête ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 suggereerde dat niet-

[132] T. Huijsmans (2022), Place Resentment in 'the Places That Don't Matter': Explaining the geographic divide in populist and anti-immigration attitudes, *Acta Politica*, doi: https://doi.org/10.1057/s41269-022-00244-9.
[133] CBS (2022), *13,6 miljoen kiesgerechtigden bij gemeenteraadsverkiezingen*, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/09/13-6-miljoen-kiesgerechtigden-bij-gemeenteraadsverkiezingen (laatst bezocht op 4 oktober 2022).
[134] D. de Groot en M. Vink (2018), *Report on political mobilisation of mobile EU citizens : The Netherlands* (Florence ; EUI).
[135] F. Leslie Seidle (2015), Local voting rights for non-nationals: Experience in Sweden, the Netherlands, and Belgium, *International Migration & Integration*, 16, 27-42.

Nederlanders 20 tot 30 procent minder stemmen dan inwoners met de Nederlandse nationaliteit. Dat is op zich niet zo verwonderlijk. Onder de niet-Nederlanders zijn arbeidsmigranten, expats, internationale studenten en eerste generatie gastarbeiders (latere generaties hebben nagenoeg allemaal de Nederlandse nationaliteit). Arbeidsmigranten en studenten zijn relatief jong, terwijl onder arbeidsmigranten en eerste generatie gastarbeiders opleiding en inkomen vaak lager zijn. Daarnaast zullen expats, internationale studenten en arbeidsmigranten minder binding hebben met hun gemeente, omdat ze naar een bepaalde periode weer terug naar hun oorspronkelijke thuisland of elders verhuizen. Politieke interesse in nationale politiek onder inwoners met niet-Nederlandse nationaliteit is ook lager, zeker onder hen met een niet-westerse migratieachtergrond.[136] Een andere reden voor verlaagde opkomst kan de geboden informatie zijn. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 bood 31 procent van de gemeenten Engelstalige informatie voor niet-Nederlandse inwoners aan, terwijl dat bij de andere gemeenten niet het geval was.[137] Betere informatievoorziening werd in ieder geval onderstreept door een deelnemer aan de niet-stemmersenquête die voor dit onderzoeksrapport is uitgezet:

> [Be] more inclusive in their addressing to voters. Make it clear that all residents are eligible and not that it is just a Dutch elite thing. Address the international residents in English and not just think immigrants are just from Middle East. Make clear that you can be on the council even if you are not a Dutch national.

Bijlagen bij bijdragen over inwoners met migratieachtergrond en belang van stedelijkheid

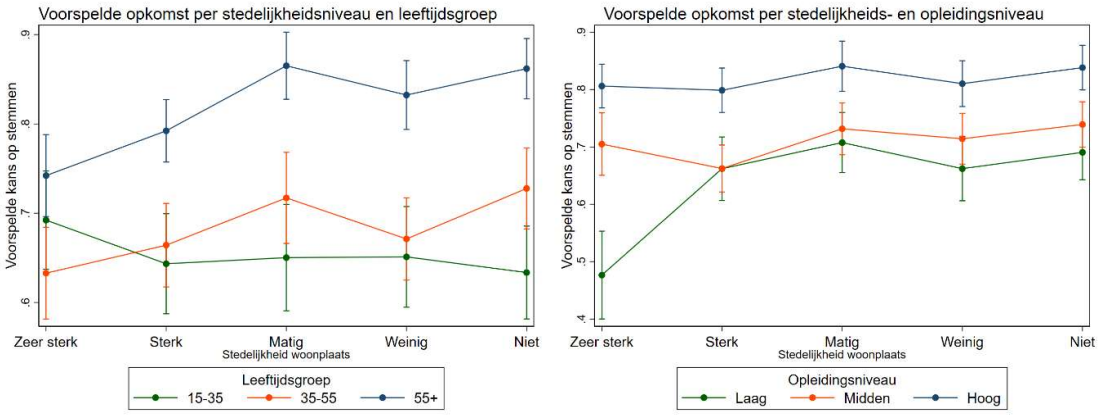
Tabel B1. Resultaten van regressieanalyses met als afhankelijke variabele opkomstpercentage gemeente

	1 B (SE)	2 B (SE)	3 B (SE)	4 B (SE)	5 B (SE)	6 B (SE)	7 B (SE)
Stedelijkheid (log.)	**-4.692** (0.575)						-1.098 (0.708)
% laagopgeleiden		**-1.143** (0.110)					**-0.963** (0.109)
% lage inkomens			**-0.540** (0.045)				-0.062 (0.052)
% niet-Westerse migratieachtergrond				**-0.434** (0.060)			**-0.371** (0.074)
% Westerse migratieachtergrond				**-0.390** (0.081)			**-0.144** (0.066)
% langdurige aandoening					**-0.730** (0.090)		**-0.186** (0.094)
% eenzaamheid							-0.109 (0.062)
Constante	86.623 (3.977)	80.254 (2.518)	73.588 (1.638)	61.274 (0.758)	77.886 (2.911)		101.012 (5.031)
N	333	333	333	333	333		333
R^2	0.167	0.246	0.303	0.280	0.167		0.566
Adjusted R^2	0.165	0.244	0.301	0.276	0.165		0.556

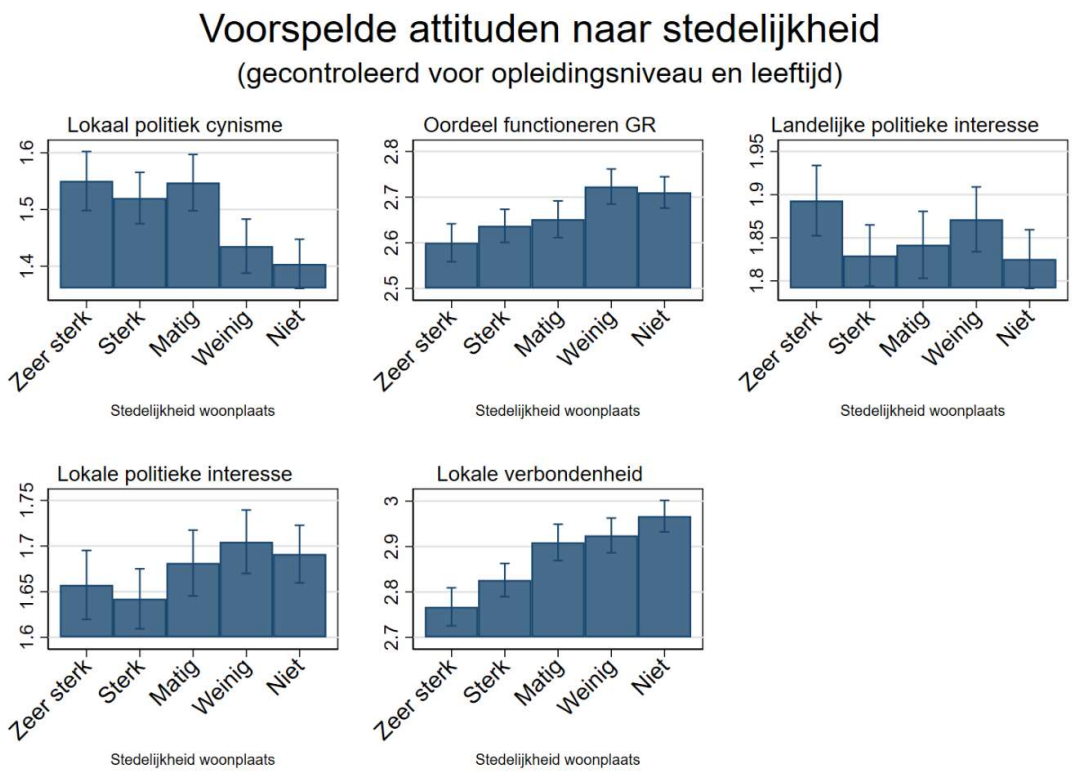
[136] CBS (2020), *Wie mogen er stemmen?*, https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/wie-mogen-er-stemmen/ (laatst bezocht op 4 oktober 2022).
[137] De Groot en Vink (2018).

Vetgedrukt: hangt significant samen met opkomst.

Figuur B1. Voorspelde stemkans naar stedelijkheid, per opleidingsniveau en leeftijdsgroep, op basis van LKO survey data



Figuur B2. Voorspelde attituden naar stedelijkheid, gecontroleerd voor opleidingsniveau en leeftijdsgroep, op basis van LKO survey data



5. Bijzondere omstandigheden in 2022?

Lisanne de Blok, Josje den Ridder en Marcel Boogers

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- In 2022 is er minder landelijke media-aandacht voor de gemeenteraadsverkiezingen – mogelijk als gevolg van de oorlog in Oekraïne. De bekendheid met en interesse in de gemeentepolitiek was in 2022 echter niet lager dan in 2018.
- Burgers hadden ondanks de coronapandemie iets meer contact met gemeentebestuur en waren tevredener met het functioneren van de raadsleden.
- Het vertrouwen in de politiek is in 2022 iets lager dan in 2018, maar verschilt weinig ten opzichte van 2016. Wel geven meer Nederlanders aan niet te weten hoeveel vertrouwen ze hebben in de lokale politieke instituties.
- Veelgenoemde redenen die niet-stemmers zelf noemen om thuis te blijven zijn praktisch (geen tijd, op vakantie) of gaan over een gebrek aan vertrouwen (m.n. in de politiek in het algemeen), over een gebrek aan interesse in en kennis, en over het feit dat ze niet wisten waarop ze moesten stemmen. Corona lijkt een kleine rol te spelen, Oekraïne speelt niet in de motieven van thuisblijvers. Over het algemeen blijkt de interesse in de gemeenteraadsverkiezingen gering, en de kosten van het stemmen (tijd maken, je verdiepen in lokale partijen die erg op elkaar lijken) voor veel mensen te hoog.
- Ongeveer een kwart van de niet-stemmers kan niet aangeven wat er moet veranderen om mensen zoals zij weer naar de stembus te krijgen. Niet-stemmers die wel suggesties doen, denken dat een andere opstelling van de (lokale) politiek en een betere informatievoorziening kan helpen. Politici en partijen zouden daadkrachtig en eerlijk moeten zijn, en luisteren naar de bevolking, Het belang van de gemeente en het stemmen zou meer nadruk verdienen, en de standpunten en verschillen tussen partijen moeten duidelijker.

5.1 Inleiding

In de mediaberichtgeving na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 werd de verklaring voor de gedaalde opkomst onder meer gezocht in incidentele factoren en de bijzondere omstandigheden waarin de verkiezingen van maart 2022 plaatsvonden (zie inleiding). Nederland kwam net uit een harde lockdown vanwege het corona-virus, toen alweer een nieuwe crisis het nieuws domineerde: de Russische inval in Oekraïne. Verder speelde bij deze verkiezingen op de achtergrond ook de politieke nasleep van de toeslagenaffaire en de aanpak van aardbevingen en de gevolgen voor het politiek vertrouwen die dat zou hebben gehad. Dit hoofdstuk bouwt voort op analyse van de bekende verklaringen voor niet-stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen in hoofdstuk 3 en gaat dieper in op de verklaringen voor de lage opkomst die in de media tijden de nabeschouwing van de verkiezingsuitslag naar voren kwamen. Hoe aannemelijk is het dat de oorlog, de coronacrisis en het (extra) lage vertrouwen een rol hebben gespeeld bij de keuze van niet-stemmers om thuis te blijven bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022? Zijn deze factoren misschien zelfs verantwoordelijk zijn voor de daling in de opkomst?

Deze vraag proberen we op twee manieren te beantwoorden. In het eerste deel van het hoofdstuk maken we gebruik van gesloten vragen in het LKO 2022, en het aanvullende onderzoek naar lokale niet-stemmers. We gaan eerst na wat het effect was van de oorlog in Oekraïne op de motivatie van mensen om te gaan stemmen, in bijzonder naar het belang dat mensen hechten aan de democratie (plichtsbesef) en naar de mate waarin burgers op de hoogte waren van de verkiezingscampagne. Vervolgens kijken we naar de consequenties van corona op de opkomst, door in te gaan op de zichtbaarheid van gemeenteraadsleden en het contact dat burgers hadden met hun vertegenwoordigers en andere gemeentelijke instellingen. Daarbij kijken we ook of er meer mensen waren

die simpelweg niet in staat waren om te gaan stemmen door bijvoorbeeld een corona-infectie. Als laatste kijken we naar de invloed van het politiek vertrouwen op de opkomst. De vraag daarbij is of het wantrouwen is afgenomen en of het dit jaar een grotere rol invloed had op de opkomst dan bij vorige gemeenteraadsverkiezingen.

In het tweede deel van het hoofdstuk laten we niet-stemmers zelf aan het woord. In het aanvullende onderzoek naar niet-stemmers konden zij in hun eigen woorden aangeven waarom ze niet zijn gaan stemmen op 14, 15 of 16 maart 2022. Die antwoorden zijn geanalyseerd om hun belangrijkste motieven in kaart te brengen en te kijken in hoeverre zij de oorlog, corona en hun vertrouwen in de politiek zelf noemen als reden om thuis te blijven. Als toegift – en vooruitblikkend op hoofdstuk 7 over opkomstbevordering, kijken we ook naar wat er volgens niet-stemmers moet veranderen om mensen zoals zij weer naar de stembus te krijgen.

5.2 Ongeveer 40% besloot pas op het laatste moment thuis te blijven

Om te kijken of het denkbaar is dat bij deze verkiezingen bijzondere omstandigheden een rol kunnen hebben gespeeld, kijken we naar het antwoord op de vraag: "wanneer hebt u besloten om niet te gaan stemmen?".[138] Als de meeste niet-stemmers al ruim op voorhand niet van plan waren te gaan stemmen, of überhaupt nooit stemmen, dan is het niet heel waarschijnlijk dat ontwikkelingen op de korte termijn (zoals bijvoorbeeld de oorlog in Oekraïne) of de bijzondere samenloop van omstandigheden bij deze verkiezingen (een lange coronacrisis, laag vertrouwen in de politiek na een lange formatie) een doorslaggevende rol hebben gespeeld.[139]

Uit de antwoorden (zie tabel 5.1) blijkt dat bijna een derde van de groep structurele niet-stemmers zijn. Dat wil zeggen dat zij nooit stemmen, of in ieder geval nooit lokaal. Ongeveer 40 procent besloot pas in de laatste dagen (19 procent) of zelfs pas op de verkiezingsdag zelf (22 procent) thuis te blijven. De rest besloot in de weken of maanden voor de verkiezingen tuis te blijven.[140] Kortom, het hoge aandeel dat in de aanloop naar deze lokale verkiezingen of zelfs op de laatste dag afhaakte, maakt het in ieder geval mogelijk dat bijzondere omstandigheden een rol speelden.[141]

Tabel 5.1 – Wanneer besloten niet-stemmers om thuis te blijven? (in procenten)

	Procent
Op de dag van de verkiezingen	22
De laatste dagen voor de verkiezingen	19
De laatste weken voor de verkiezingen	14
Een paar maanden van tevoren	9
Al langer dan een paar maanden van tevoren	10
Ik stem nooit bij gemeenteraadsverkiezingen	15
Ik stem nooit	12

Bron: LKO 2022

[138] Deze vraag stelden we alleen aan de mensen in ons aanvullende onderzoek aangaven niet te hebben gestemd.
[139] Een gebrek aan vertrouwen kan dan nog steeds een rol spelen, maar de oorzaak daarvan ligt dan al verder in het verleden.
[140] Omdat deze vraag niet in 2018 gesteld is, kunnen we deze aantallen helaas niet vergelijken over tijd. Wel kunnen we het vergelijken met de patronen bij de nationale verkiezingen. Hier zien we dat het beslismoment om te gaan stemmen door de jaren steeds meer is verschoven richting de verkiezingsdag. Zie J. van Holsteyn & G. Irwin (2018), Wie het laatst kiest, kiest…, in: T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (Amsterdam: SKON), 32- 41; T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings & Jacobs, K. (red.) (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (Amsterdam: SKON).
[141] Ouderen (55+) zijn minder geneigd om de beslissing op de dag zelf te nemen, en besluiten vaker dan gemiddeld maar in de laatste weken voor de verkiezing. Mensen met een basis of praktische opleiding stemmen vaker nooit, terwijl theoretisch geschoolden vaker dan gemiddeld op het laatste moment besluiten of ze wel of niet naar de stembus gaan.

5.3 De mogelijke invloed van de oorlog in Oekraïne

Voor aanvang van de verkiezingen vroegen politieke duiders zich af wat het effect zou zijn van de oorlog in Oekraïne op de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het kon twee kanten op. Enerzijds kon de oorlog juist het belang van een democratie en het recht van een vrije stem benadrukken. Daardoor zou het burgers juist kunnen motiveren om zich wel naar de stembus te begeven bij de lokale verkiezingen. Anderzijds werd het nieuws, sinds de inval van het Rusland, gedomineerd door verslaggeving over de oorlog. Hierdoor was er minder aandacht in de landelijke media voor de gemeenteraadsverkiezingen en waren de lokale verkiezingscampagnes relatief bescheiden. Dit zou ertoe kunnen hebben geleid dat Nederlanders minder op de hoogte waren van de aanstaande verkiezingen, of deze als minder belangrijk ervaarden.

Uit de wetenschappelijke literatuur besproken in hoofdstuk 2 bleek al dat stemmen (onder andere) een kwestie is van een afweging tussen de kosten en de baten. In de kwantitatieve analyses van hoofdstuk 3 zagen we dat zowel informatie over de verkiezingen (kosten) als een hoge mate van relevantie van het gemeentebestuur (baten) de kans op niet-stemmen verkleinde. Een hogere waardering van de democratie en vrije verkiezingen, als gevolg van het uitbreken van de Oekraïne-oorlog, zou de ervaren baten van het stemmen kunnen hebben vergroot. Tegelijkertijd kan een gebrek aan informatie en mediaberichtgeving als gevolg van de oorlog er ook toe hebben geleid dat de kosten van het stemmen hoger waren, doordat inwoners meer moeite moesten doen om zichzelf te informeren. Kortom, de oorlog in Oekraïne kan zowel op de ervaren kosten als op de baten van het stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 invloed hebben gehad.

5.3.1 Plichtsbesef en democratie belangrijk voor stemmers, maar dat was eerder ook zo

Het eerste perspectief, over de toegenomen waardering voor de democratie, onderzoeken we door te kijken naar de belangrijkste redenen voor stemmers om wél naar de stembus te gaan. Nederlanders voor vier redenen aangeven hoe belangrijk deze was bij hun keuze (zie tabel 5.2). De belangrijkste redenen voor burgers om te gaan stemmen was het plichtsbesef als burger en de wil om bij te dragen aan de lokale democratie. Voor 88 procent was het plichtsbesef een belangrijke reden, waarvan voor 45 procent dit zelfs een heel erg belangrijke reden was. Daartegenover was voor 84 procent de wil om bij te dragen aan de lokale democratie (ook) een belangrijke reden om een stem uit te brengen bij de gemeenteraadsverkiezingen, en voor 33 procent zelfs heel erg belangrijk.

Omdat deze vraag niet in een eerder Lokaal Kiezersonderzoek is gesteld, kunnen we echter niet zeggen of plichtbesef en bijdragen aan de lokale democratie in 2022 *belangrijker* zijn dan voorheen, noch of dat het gevolg is van de oorlog. Plichtsbesef en het belang van democratie en vrije verkiezingen bleken eerder, in ander onderzoek, immers ook een belangrijke motivatie om naar de stembus te gaan.[142] Kortom, wel-stemmers hechtten veel belang aan de plicht als burger om te gaan stemmen en de lokale democratie. Of dit gepercipieerde belang is toegenomen door de oorlog in Oekraïne kunnen we niet zeggen op basis van de data.

Tabel 5.2 – belangrijkste redenen om wel te gaan stemmen

Reden	Belangrijk
Mijn mening over een politieke kwestie in mijn gemeente	61%
Mijn plichtsbesef als burger	88%
Het belang van de gemeente voor mijn dagelijkse leven	76%
Mijn wil om bij te dragen aan de lokale democratie	84%

Bron: LKO 2022

[142] J. van Ostaaijen, L. de Brouwer, D. Jacobs, en S. van Zuydam (2018) 'Ik weet niet wat ze doen, joh' Een verkenning van de (Brabantste) niet-stemmer) (Tilburg: Tilburg University); H. Binnema en H. Vollaard (2020), Provinciale en waterschapsverkiezingen: Van tweede orde', in H. Vollaard et al., *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020* (Den Haag: BZK), 27

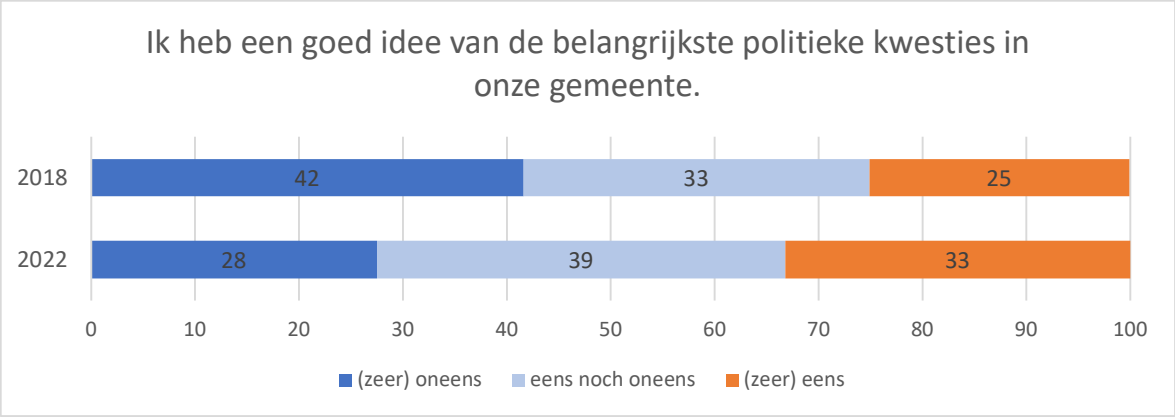
5.3.2 Minder media-aandacht in 2022, maar niet minder (lokale) politieke interesse

Het tweede perspectief op de invloed van de Oekraïne-oorlog op de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen stelt juist dat mensen minder geneigd waren om te gaan stemmen omdat er in de media minder aandacht was voor de gemeenteraadsverkiezingen. Een eerste verkenning van het media-aanbod in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen lijkt dit perspectief te bevestigen. In die 28 dagen voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 zijn 3.290 krantenartikelen te vinden over de gemeenteraadsverkiezingen. Dit betreffen zowel landelijke als lokale kranten, en de resultaten zijn gevonden via de Lexis Nexis-database. In 2018 zijn er 4.512 krantenartikelen te vinden over de gemeenteraadsverkiezingen in de 28 dagen voorafgaand aan de verkiezingsdag. Kortom, er leek inderdaad in 2022 minder aandacht te zijn in de media (-27 procent) voor de gemeenteraadsverkiezingen in vergelijking met eerdere verkiezingsjaren.

Een lager (landelijk of lokaal) media-aanbod en de verminderde aanwezigheid van landelijke politieke kopstukken in de aanloop naar de verkiezingen[143] kan effect hebben op de opkomst. Uit internationaal onderzoek blijkt immers dat media-aandacht en campagneactiviteiten (en het geld dat daaraan wordt gespendeerd) samenhangt met een hogere opkomst (zie hoofdstuk 2). Als er minder aandacht is voor de verkiezingen, kan het zijn dat mensen niet weten dat er verkiezingen zijn, het belang van de verkiezingen onvoldoende over het voetlicht komt of dat het onvoldoende duidelijk wordt welke partijen en kandidaten meedoen en waar zij voor staan. Voor gemeenteraadsverkiezingen is er in Nederland altijd al minder aandacht dan voor Tweede Kamerverkiezingen – en het *lokale* aspect ervan komt in landelijke media sowieso minder goed over het voetlicht, maar de oorlog zou in 2022 op dit punt nog een extra duit in het zakje gedaan kunnen hebben.

Als dat zo is, dan blijkt het in ieder geval geen gevolg te hebben gehad voor de mate waarin burgers het idee hadden dat ze wisten wat er speelde de gemeente (figuur 5.1). Nederlanders waren in 2022 niet minder bekend met de belangrijkste kwesties in de gemeente dan in 2018. Sterker nog, we zien een grotere groep in 2022 die aangeeft (goed) te weten wat er speelt (33 procent versus 25 procent). Tegelijkertijd is er ook nog een grote groep die een minder goed idee heeft van de belangrijkste lokale kwesties, maar deze groep is aanzienlijk kleiner in vergelijking met 2018 (28 procent vs. 42 procent). Kortom, ondanks dat er wellicht minder media-aandacht was voor de gemeenteraadsverkiezingen, hadden burgers wel een redelijk idee van hoe het er in hun gemeente aan toe gaat.

Figuur 5.1 - bewustzijn belangrijkste kwesties in de gemeente (in procenten)

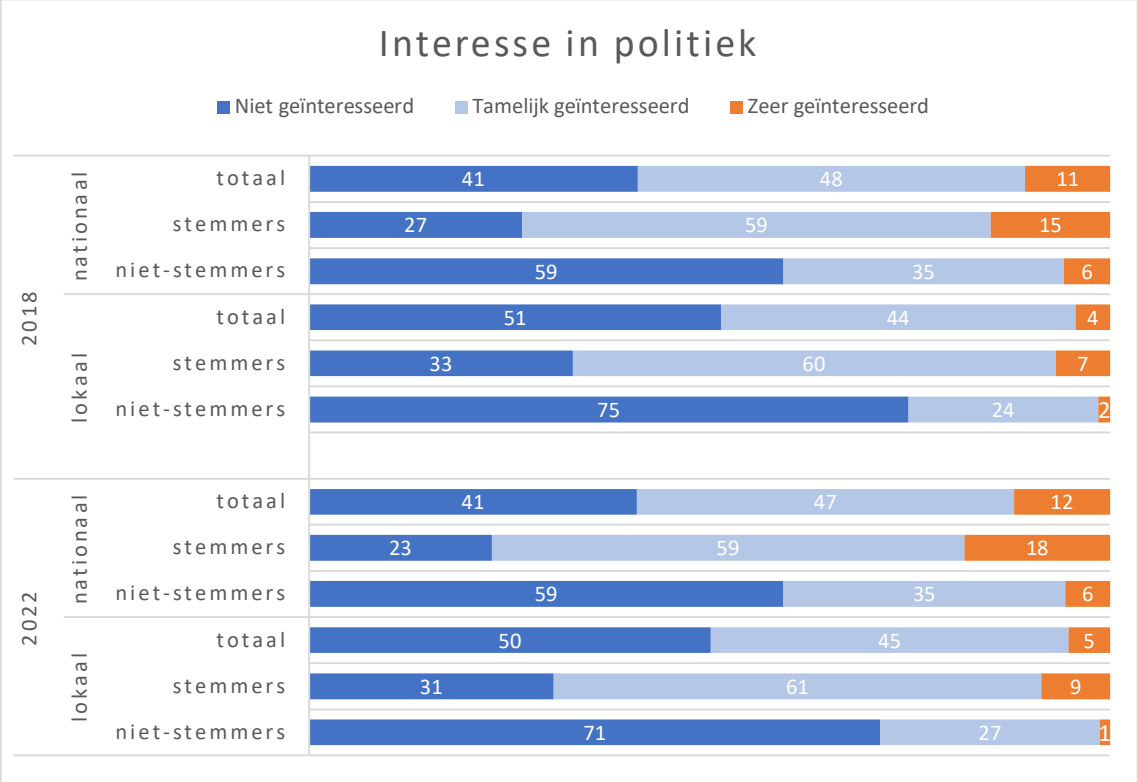


Bron: LKO 2018 & 2022

[143] Zo zegden bijvoorbeeld de landelijke politieke leiders van VVD, D66 en CDA een deel van hun campagne- en media-activiteiten af na het uitbreken van de oorlog op 24 februari 2022, zie o.a. *De Telegraaf*, 5 maart 2022.

Daarnaast kijken we ook naar de interesse in de (lokale) politiek.[144] Het is denkbaar dat het gebrek aan media-aandacht (of de aanhoudende coronacrisis en het gebrek aan vertrouwen waarover we het hierna zullen hebben), hebben gezorgd voor verminderde interesse in de lokale en nationale politiek. Ook dat blijkt niet het geval. Figuur 5.2 toont de mate van politiek interesse in de lokale en de nationale politiek voor alle Nederlanders, en voor stemmers en niet-stemmers afzonderlijk. De interesse in de lokale politiek is niet erg hoog: ongeveer 51 procent geeft aan hierin geen interesse te hebben. Voor de nationale politiek is dat 41 procent. De mate van interesse in de lokale en nationale politiek is tussen 2018 en 2022 nagenoeg stabiel. De groep niet-stemmers uit 2022 is niet minder geïnteresseerd dan de groep niet-stemmers in 2018.

Figuur 5.2 – Verdeling politieke interesse lokale en nationale politiek (2018 & 2022, in procenten)



Bron: LKO 2018 & 2022

De interesse in de lokale politiek hangt sterk samen met opkomstgedrag: niet-stemmers hebben veel minder interesse dan stemmers.[145] Dit bleek al uit hoofdstuk 3, waar interesse in de lokale of in de landelijke politiek de kans om lokaal niet te gaan stemmen significant verkleinde. De rol van lokale politieke interesse was hierbij groter dan voor landelijke politieke interesse. Wanneer we nog eens goed kijken naar de samenhang tussen interesse in de lokale politiek en het wel of niet stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen zien we dat 14 procent van de variatie in opkomst verklaard kan worden door de mate waarin iemand wel of niet geïnteresseerd is in de gemeentepolitiek.[146] Deze samenhang tussen stemmen en lokale politiek interesse was even sterk in

[144] Idealiter hadden we ook informatie over het gepercipieerde belang van de (lokale) verkiezingen. Echter, omdat de vragenlijst van het Lokaal Kiezersonderzoek in het najaar van 2021 al samengesteld is en er is geprobeerd om continuïteit tussen de verschillende lokale kiezersonderzoeken te bewaren, is een dergelijke vraag niet gesteld.

[145] G. Jansen en M. Boogers (2019), Opkomst en Stemgedrag, in G. Jansen en B. Denters (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, 9-17, https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf

[146] r = 0,37, r^2 = 0,14. Partiële correlatie, gecontroleerd voor leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en inkomen.

2018, wat betekent dat een gebrek aan politieke interesse dit jaar niet een belangrijkere verklaring was voor niet-stemmen dan in eerdere jaren (zie ook sectie 3.4).

Kortom, het Lokaal Kiezersonderzoek en de aanvullende vragenlijst onder niet-stemmers stelde ons in staan om, op een indirecte manier, de verwachting dat de oorlog in Oekraïne invloed heeft gehad op de opkomst te toetsen. Om respondenten niet te sturen in hun antwoorden hebben we respondenten niet direct gevraagd naar de ervaren invloed van de Oekraïne-oorlog op de stemmotivaties. Wel hebben we ze de mogelijkheid gegeven om, via open antwoorden, eventueel de oorlog te noemen als belangrijke factor (zie sectie 5.5: Thuisblijvers zelf aan het woord, dit hoofdstuk). Uit het kwantitatieve deel blijkt in ieder geval niet dat verminderde media-aandacht heeft gezorgd voor een daling in de politieke interesse of verminderd besef van wat er in de gemeente speelt. Voor burgers die wel zijn gaan stemmen waren het plichtsbesef als burger en de wil om bij te dragen aan de lokale democratie belangrijke beweegredenen, maar dat was in eerder ook het geval.

5.3 De mogelijke invloed van corona

Een tweede veelgehoorde verklaring voor de lagere opkomst betreft de rol van de Covid-19-pandemie. De pandemie betrof bijna de helft van de afgelopen raadsperiode en het virus zorgde voor grote beleidsmatige en politieke uitdagingen. Tegelijkertijd maakte de lockdowns het lastiger voor lokale ambtsdragers om contact te leggen met burgers. Het kan goed zijn dat de tevredenheid met de Covid-19-aanpak van de gemeente en/of een verminderd contact tussen burgers en vertegenwoordigers invloed hebben gehad op de motivatie van burgers om te gaan stemmen. Daarnaast had de Covid-19-pandemie ook nog zeer directe consequenties voor de opkomst, omdat sommige burgers niet in staat waren zich naar de stembus te begeven vanwege een infectie of quarantaine. We onderzoeken het corona-effect door te kijken naar de tevredenheid met de covid-19-aanpak, de mate van contact tussen burgers en lokale ambtsdragers, en naar de beweegredenen van niet-stemmers om thuis te blijven.

Om te beginnen met de tevredenheid met de covid-19-aanpak. We vroegen kiezers hoe tevreden ze waren met wat de regering, de gemeente en de burgemeester afgelopen jaar had gedaan in reactie op de coronapandemie. Men kon antwoord geven op een 11-puntsschaal waarbij een 0 stond voor heel erg ontevreden en 10 voor heel erg tevreden. Gemiddeld beoordeelden Nederlanders het coronabeleid van de regering met een 5,2, het gemeentelijke beleid met een 5,5 en de aanpak van de burgemeester een 5,3. Met andere woorden, Nederlanders waren gemiddeld tevredener over de corona-aanpak van de gemeente, maar de tevredenheid was voor geen van de instanties zeer hoog. Daarbij moet wel gezegd worden dat 37 procent van de respondenten aangaf niet voldoende te weten van de aanpak van de burgermeester om deze te beoordelen, en 23 procent wist te weinig van de aanpak van de gemeente. Dit percentage lag veel lager voor de nationale aanpak. Slechts 9 procent van de Nederlanders kon de aanpak van de regering niet beoordelen.

Door de lockdowns maar ook de urgente corona-politiek op het gemeentehuis waren gemeenteraadsleden de afgelopen twee jaar minder in staat om contacten te leggen met inwoners. Het kan dus goed zijn dat raadsleden hierdoor minder zichtbaar waren. Om dit te onderzoeken vergelijken we het politieke contact tussen inwoners en de gemeenteraad in 2022 met dat contact in 2018. De vraagformulering wijkt iets af, waardoor een perfecte vergelijking niet mogelijk is. We vroegen Nederlanders of zij, in de voorafgaande vijf jaar, onder andere contact hadden gelegd met een gemeenteraadslid, een inspraakavond hadden bezocht of een raadsvergadering hadden bijgewoond (meerdere antwoorden waren mogelijk). Wanneer we deze antwoorden vergelijken met de mate van politieke participatie in 2018, zien we dat burgers in 2022 niet mínder politiek actief waren (zie tabel 5.3). Alhoewel het overgrote deel van de Nederlanders ook in 2022 geen politieke activiteiten op het lokale niveau ondernomen heeft, is deze groep kleiner dan in 2018 (76 procent vs. 87 procent). Daarnaast zien we dat iets meer mensen in de jaren voorafgaand aan 2022 contact hebben gehad met een raadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar. Ook zien we een verdubbeling in het aantal burgers dat een inspraakavond van de gemeente bezocht of een initiatief of petitie over een lokale kwestie tekende, al blijven de percentages klein (minder dan 10 procent). Kortom, vanuit het perspectief van de burgers was er meer contact met het lokale bestuur in 2022 dan in eerdere jaren.

Tabel 5.3 - Lokale politieke activiteiten in afgelopen 5 jaar (in procenten)

	2018	2022
Contact gelegd met gemeenteraadslid, wethouder of burgemeester*	4	7
Contact gelegd met een ambtenaar	-	9
Contact gelegd met andere inwoners en organisaties	-	7
Gemeenteraadsvergadering(en) bezocht	2	2
Inspraakavond(en) van uw gemeente bezocht	4	6
Lidmaatschap van een politieke partij	3	3
Actief in lokale actiegroep	1	1
Initiatief of petitie getekend over lokale kwestie	4	8
Contact opgenomen met krant, radio of tv	1	1
Contact opgenomen met politieke partij in gemeente	1	2
Geen van bovenstaande	87	76

* in 2018 was de formulering van de vraag: contact gelegd (via een afspraak, gesprek of in brief) met een gemeenteraadslid, wethouden, burgemeester of ambtenaar. Bron: LKO 2018 & 2022

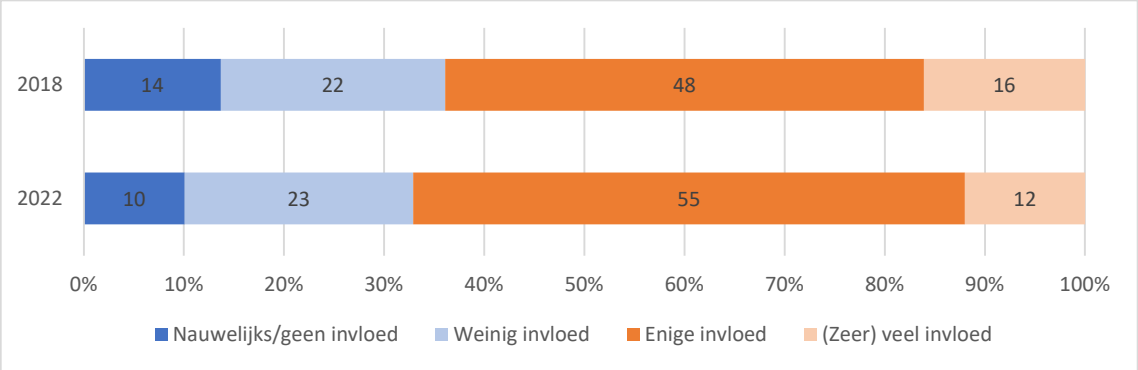
Wanneer we kijken naar de mate waarop er op een persoon werd gestemd in 2022 in plaats van op een politieke partij zien we ook geen afname in vergelijking met 2018, terwijl dit volgens het coronaperspectief wel te verwachten was. Immers wanneer raadsleden minder zichtbaar zijn geweest, is er minder bekendheid van individuele raadsleden en zou het aantal voorkeursstemmen dalen. In 2018 stemde 46 procent op de lijsttrekker van een partij, en 54 procent op een andere kandidaat. Van hen die op de lijsttrekker stemden, ging het voor slechts 4 procent om het daadwerkelijk steun geven aan de lijsttrekker, de rest steunde de partij. Samengenomen stemde in 2018 58 procent op een specifieke kandidaat. In 2022 stemde iets meer mensen op de lijsttrekker: 53 procent stemde op de lijsttrekker, en 47 procent op een andere kandidaat. Van hen die op de lijsttrekker stemden, deed 16 procent dit om steun te betuigen aan de lijsttrekker zelf (in plaats van de partij in het algemeen). Kortom, in 2022 stemden in totaal 63 procent van de wel-stemmers op een kandidaat, meer dan in 2018, maar het aantal stemmen voor andere kandidaten dan de lijsttrekker was wel lager.

In het kader van de zichtbaarheid van de gemeenteraad vroegen we burgers ook hun gemeenteraadsleden te evalueren. We vroegen burgers hoe tevreden ze waren met de manier waarop raadsleden in hun gemeente hun rol als volksvertegenwoordiger in de afgelopen jaar hebben vervuld op een schaal van 0 tot 10, waar 0 stond voor heel erg ontevreden en 10 voor heel erg tevreden. Deze vraag is ook in 2018 gesteld, wat ons in staat stelt om een vergelijking te trekken over tijd.[147] Waren burgers in “normale tijden” tevredener over het functioneren van hun raadsleden? In 2018 gaven Nederlanders hun tevredenheid met de raadsleden gemiddeld een 5,3. De tevredenheid nam iets toe in de afgelopen regeerperiode, in 2022 gaven Nederlanders het functioneren van hun raadsleden een 5,5.[148]

Als laatste kijken we nog naar de zichtbaarheid van het gemeentebestuur in het algemeen. We vroegen burgers hoeveel invloed de beslissingen van de gemeentebestuur heeft op hun degelijks leven, en vergelijken dit met de antwoorden in 2018 (weergegeven in figuur 5.3). Wat opvalt is dat, in de afgelopen vier jaar, de gepercipieerde invloed van het gemeentebestuur juist is toegenomen. Zo gaf in 2018 36 procent van de Nederlanders aan dat het bestuur weinig of geen invloed had op hun dagelijks leven, tegenover slechts 33 procent in 2022. Met name het aandeel dat aangeeft dat het gemeentebestuur enige invloed heeft op de persoonlijke leefomgeving is toegenomen, van 48 procent naar 55 procent.

[147] Een kanttekening hierbij is wel dat in 2022 ook de optie “weet ik niet” als antwoord categorie is aangeboden. Dit was in 2018 niet het geval. In 2022 koos 44 procent van de respondenten voor deze optie.
[148] Wel is er iets meer variatie in antwoorden in 2022 dan in 2018, met een standaard afwijking van 2 in 2022 en 1,7 in 2018.

Figuur 5.3 – invloed beslissingen gemeentebestuur op het dagelijks leven (in procenten



Bron: LKO 2018 & 2022

Als laatste is het interessant om nog even terug te blikken naar hoofdstuk 3. Daar bleek dat, wanneer we de verklaringen voor niet-stemmen in 2018 en in 2022 naast elkaar legden, de ervaren relevantie van het gemeentebestuur in beiden jaren een belangrijkere factor was voor individuele opkomst. Wie dacht dat het gemeentebestuur invloed had op zijn/haar dagelijks leven, had minder kans om niet te gaan stemmen. In beide jaren speelde ook de tevredenheid met het gemeentebestuur een rol bij de opkomst, maar op verschillende manieren. Wie in 2018 tevredener was over de daadkracht van het gemeentebestuur was eerder geneigd thuis te blijven, terwijl in 2022 een positief oordeel over de aanpak van de belangrijkste lokale problemen door het gemeentebestuur juist leidde tot een hogere stemkans.

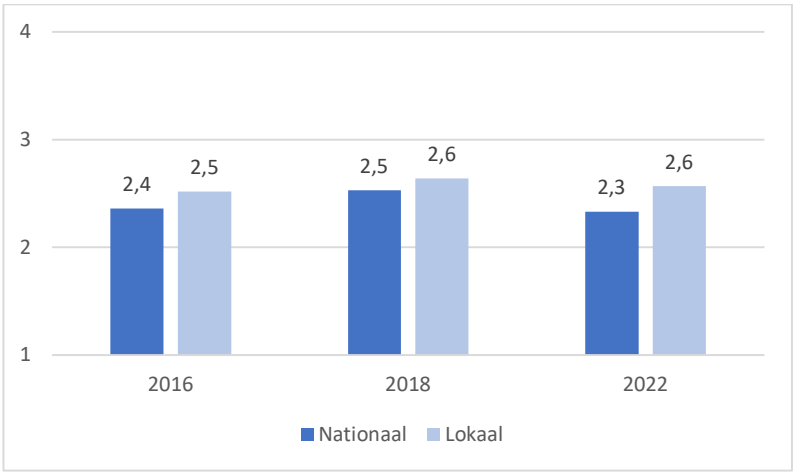
Kortom, de pandemie heeft niet geleid tot een minder zichtbaar gemeentebestuur in de ogen van burgers. De contacten met de gemeenteraad zijn zelfs iets toegenomen, net als de tevredenheid met het functioneren van de gemeenteraadsleden en de ervaren invloed van het gemeentebestuur op het dagelijks leven. In 2022 zorgde zowel een hoge mate van tevredenheid met het functioneren van de raadsleden als ervaren invloed ervoor dat inwoners zich eerder naar de stembus begaven.

5.4 De mogelijke invloed van het lage vertrouwen in de politiek

De laatste veelgenoemde verklaring voor de lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 is een gebrek aan vertrouwen in de nationale en lokale instituties. Om dit perspectief verder te onderzoeken, vergelijken we de mate van politiek vertrouwen van Nederlanders in 2022 met de mate van politiek vertrouwen in 2018 en 2016. Dit doen we aan de hand van de vraag “Wilt u voor elk van de volgende personen/instellingen aangeven in hoeverre u daar vertrouwen in hebt?”. Voor verschillende politieke instellingen op het lokale, nationale en Europese niveau kon men aangeven of ze er helemaal geen (1), niet zo veel (2), tamelijk veel (3), of heel veel vertrouwen (4) in hebben.

Vaak wordt het algemeen politiek vertrouwen gemeten aan de hand van het gemiddelde vertrouwen in verschillende politieke instituties. Zo meten we het vertrouwen in de lokale politiek met het gemiddelde vertrouwen in de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, en het vertrouwen in de nationale politiek aan de hand van het gemiddelde vertrouwen in de regering en het parlement. Figuur 5.4 geeft per jaar het gemiddelde vertrouwen weer op het lokale en het nationale niveau. Houdt hierbij rekening dat een 2 “niet zo veel” vertrouwen betekent en een 3 “tamelijk veel”. In alle jaren schommelt het vertrouwen lokaal en nationaal tussen een 2 en een 3, waarbij het vertrouwen in de lokale politieke instituties structureel hoger is dan in de nationale. We zien daarbij dat het politiek vertrouwen in 2022 iets lager lag in vergelijking met 2018, maar niet heel veel lager dan in 2016.

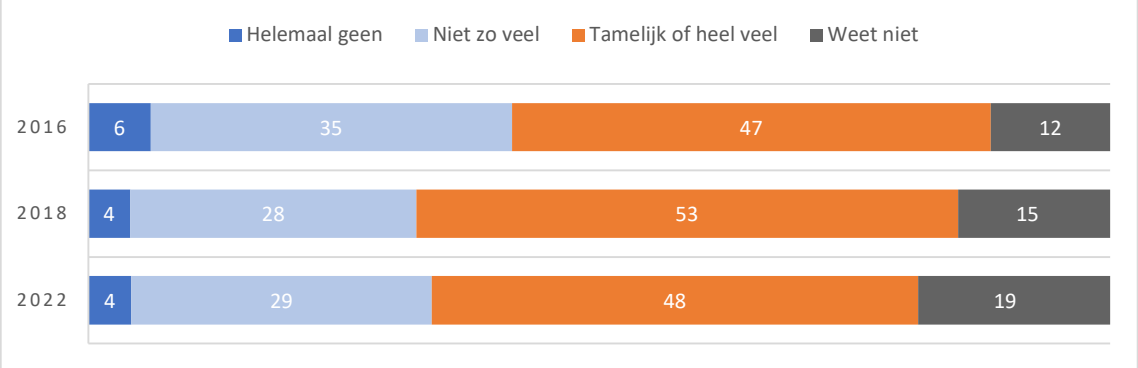
Figuur 5.4 – Gemiddeld politiek vertrouwen



Bron: LKO 2016, 2018 & 2022

Wanneer we alleen naar het vertrouwen in de gemeenteraad kijken, zien we ook slechts kleine verschuivingen. Figuur 5.5 geeft de verdeling in het vertrouwen in de gemeenteraad weer in 2016, 2018 en 2022. Er vallen twee dingen op. Allereerst geven in 2022 meer mensen aan dat ze niet weten hoeveel vertrouwen ze hebben in de gemeenteraad, in vergelijking met eerdere jaren (19 procent in 2022, 15 procent in 2018). Ten tweede zien we dat deze toename in onbekendheid vooral ten koste gaat van het percentage vertrouwende kiezers. In 2018 had 53 procent tamelijk veel of heel veel vertrouwen in de gemeenteraad, terwijl in 2022 dit 48 procent van de Nederlanders betrof. Tegelijkertijd zien we een kleine stijging in het aantal Nederlanders met weinig of geen vertrouwen, van 32 procent naar 34 procent. Kortom, we zien in 2022 een kleine afname in het aantal Nederlanders met vertrouwen in de gemeenteraad en een kleine toename in het aantal Nederlanders dat aangeeft het niet te weten.

Figuur 5.5 - Vertrouwen in de gemeenteraad (in procenten)



Bron: LKO 2016, 2018 & 2022

Wederom is het hier interessant om even terug te blikken naar hoofdstuk 3, waarbij we de verklaringen voor niet-stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en 2022 naast elkaar legden. Hieruit bleek dat in beide jaren het vertrouwen in de lokale politiek een significante rol speelde voor de kans dat iemand thuisbleef. Echter zagen we weinig verschillen tussen de twee verkiezingsjaren: politiek wantrouwen was dit jaar niet een veel belangrijkere verklaring voor niet-stemmen dan eerder. Dit blijkt ook als we nog specifiek naar de samenhang kijken tussen lokaal politiek vertrouwen en opkomst. In 2022 kon 6 procent van de variatie in opkomst verklaard

worden door de mate waarin iemand wel of geen vertrouwen had in de lokale politieke instituties, in 2018 was dit 4 procent.

Kortom, Nederlanders hadden in 2022 niet veel minder vertrouwen in de lokale en nationale politiek in vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Daarnaast was de mate van politiek vertrouwen dit jaar niet doorslaggevender voor de opkomst dan eerdere jaren.

5.5 Thuisblijvers aan het woord

Hierboven keken we met gesloten enquêtevragen uit het LKO en de aanvullende niet-stemmersenquête naar de mogelijke invloed van het lage vertrouwen, de oorlog in Oekraïne en de coronapandemie op de beslissing om wel of niet te gaan stemmen. Dat moest soms op een tamelijk indirecte manier, omdat in het LKO geen indicatoren waren opgenomen die de mechanismen waarin we geïnteresseerd zijn direct in kaart brengen, en omdat we het niet zinvol vinden om niet-stemmers te vragen naar hun eigen inschatting van de invloed van corona, de oorlog en het lage vertrouwen zonder hun antwoorden te kunnen vergelijken met die van stemmers. Een andere manier om te kijken naar de invloed van vertrouwen, de oorlog en corona, is om direct aan thuisblijvers te vragen waarom zij niet naar de stembus gingen.[149] Dat gebeurde in het reguliere LKO van 2022 met een gesloten vraag, en in de niet-stemmersenquête onder niet-stemmers met een open vraag.

Tabel 5.4– Belang van redenen om niet te stemmen[150]

	Procent
Ik was niet in de gelegenheid om te stemmen	25
Ik wist niet op welke partij ik zou moeten stemmen	24
Ik heb geen vertrouwen in de lokale politiek	17
Ik voel mij niet vertegenwoordigd door de gemeenteraad	17
Ik stem uit principe niet	16
Ik ben niet geïnteresseerd	15
Bij ons in de gemeente zijn er geen aansprekende politici	11
De gemeenteraad begrijpt de problemen in mijn gemeente niet	11
De partij waar ik op zou willen stemmen deed niet mee	7
Het gaat toch wel goed met de gemeente	6

Bron: LKO 2022

Voordat we uitgebreid ingaan op die open vraag, bespreken we eerst kort de uitkomsten van een gesloten vraag naar motieven om thuis te blijven. Niet-stemmers kregen tien redenen voorgelegd met de vraag hoe belangrijk deze reden voor hen waren bij de keuze om niet te gaan stemmen. Tabel 5.4 toont per reden het percentage niet-stemmers dat aangaf dat het voor hen een belangrijke overweging was. Naast praktische motieven (ik was niet in de gelegenheid), geven mensen aan dat ze moeite hebben om te kiezen (ik wist niet op welke partij, er zijn geen aansprekende politici, mijn partij deed niet mee). Ook redenen die te maken hebben met het vertrouwen in de lokale politiek en lokale vertegenwoordiging worden vaak genoemd (ik heb geen vertrouwen, ik voel me niet vertegenwoordigd, de gemeente begrijpt belangrijke problemen niet). Andere mensen gaan uit principe niet stemmen, of geven aan dat ze geen interesse hebben.

[149] Dat heeft natuurlijk ook beperkingen, onder andere omdat we dit pas in juni 2022 vroegen en de verkiezingen in maart waren; of omdat mensen niet altijd goed onder woorden kunnen brengen wat voor hun een (doorslaggevende) rol speelden.

[150] Vraag: 'Hoe belangrijk zijn de volgende redenen voor u geweest om niet te gaan stemmen?' Getoond zijn percentages heel erg belangrijk.

Aanvullende analyses laten zien dat de beweegredenen om niet te gaan stemmen samenhangen met sekse, leeftijd, opleiding en inkomen. Vrouwen, mensen met een praktische opleiding, en kiezers met een bovenmodaal inkomen blijven vaker thuis, omdat ze niet weten op welke partij ze moeten stemmen. Geen vertrouwen in de lokale politiek wordt vaker als beweegreden genoemd door mensen met een praktische opleiding. Mensen met een meer theoretische opleiding stemmen vaker uit principe niet. Vrouwen en mensen met een theoretische opleiding noemen vaker hun tevredenheid met het gemeentebestuur als reden om niet te gaan stemmen: ze stemmen niet omdat het 'toch wel goed gaat met de gemeente'.

5.5.1 Open vraag naar motieven om thuis te blijven

Een voordeel van een gesloten vraag naar opkomst-motieven is, dat je alle respondenten op alle stellingen kan laten reageren. Een nadeel is dat er voor niet-stemmers geen mogelijkheid is zelf redenen aan te dragen en dat daarmee belangrijke motieven mogelijk onderbelicht blijven. Daarom legden we niet-stemmers in het aanvullende LKO een open vraag voor. Als eerste vraag in de enquête (dus nog voordat mensen beïnvloed konden worden door andere vragen) kregen zij het verzoek om in hun eigen woorden aan te geven waarom ze thuis bleven. Van de 1031 respondenten, gaven 969 daarop een inhoudelijk antwoord.[151] 52 mensen gaven geen antwoord, 5 mensen zeiden niet te weten waarom ze thuisbleven. We hebben de antwoorden doorgelezen en handmatig gecodeerd (zie tabel 5.5).

5.5.2 Praktische motieven: geen tijd, op vakantie of ziek

Ook bij deze gemeenteraadsverkiezingen geeft ongeveer een derde een praktisch motief om thuis te blijven: in de meeste gevallen had men op de verkiezingsdag geen tijd, of was men op vakantie. Een kleinere groep was vanwege ziekte niet in staat te gaan. Afwezigheid vanwege corona (een besmetting, quarantaine of in een enkel geval long-covid) wordt ook genoemd, en is apart gecodeerd. Het gaat niet om grote aantallen respondenten, maar het geeft wel aan dat het goed mogelijk is dat een aantal procentpunten van de kiesgerechtigden vanwege corona genoodzaakt was om thuis te blijven. Sommige respondenten geven aan dat hun praktische motieven incidenteel zijn: ze waren nu toevallig op vakantie of ziek, maar gaan normaal wel stemmen en zouden dat de volgende keer ook weer doen. Uit antwoorden van anderen blijkt dat praktische motieven om thuis te blijven vaak samenhangen met andere overwegingen, zoals een gebrek aan interesse, vertrouwen of met moeite om een partij te kiezen. Mensen lijken stemmen niet belangrijk genoeg te vinden om er tijd voor te maken. Een voorbeeld:

> *Ten eerste was ik op dat moment niet zo gezond, ten tweede kwam ik er qua keuze niet goed uit. Heb het dus opgegeven en ben thuis gebleven. (vrouw, 75 jaar)*

Ook in de interviews in hoofdstuk 6 komt naar voren dat praktische motieven en een gebrek aan interesse kunnen samenhangen.

[151] 5 mensen gaven aan per machtiging gestemd te hebben. Dat zijn feitelijk stemmers en tellen in deze analyse niet mee. We gaan in totaal dus uit van 1026 respondenten.

Tabel 5.5 Motieven die niet-stemmen zelf geven om thuis te blijven, juni 2022 (in aantallen en procenten)

Motieven		aantal	% van aantal respondenten met inhoudelijk antwoord
Praktische motieven – total		**347**	**33**
	geen tijd	106	11
	op vakantie/niet in gemeente	92	10
	ziek	33	3
	corona	33	3
	mobiliteit (o.a. net verhuisd)	23	2
	stembiljet kwijt	14	1
	vergeten te gaan stemmen	12	1
	vergeten iemand te machtigen	7	1
	overig praktisch	27	3
Gebrek aan kennis en interesse - totaal		**280**	**27**
	geen interesse	130	13
	niet genoeg kennis, niet verdiept	122	13
	ik had geen zin	28	3
Kon geen keuze maken		**148**	**15**
	kon geen keuze maken, wist niet op welke partij	117	12
	geen goede kandidaat	14	1
	er was te weinig informatie	17	2
Gebrek aan vertrouwen / stemmen heeft geen zin		**307**	**30**
	geen vertrouwen in gemeente(raad)	48	5
	geen vertrouwen in politiek (algemeen, nationaal)	143	15
	geen vertrouwen in democratie/verkiezingsproces	18	2
	stemmen heeft geen zin (er verandert toch niets)	98	10
Andere redenen			
	GR niet van belang / minder belangrijk	21	2
	Oekraïne/mondiale problemen belangrijker	2	1
	stemmen is niet belangrijk	5	1
	geen behoefte aan	11	1
	ik stem nooit	6	1
	vanwege geloof (o.a. jehova's getuige)	3	1
	geen binding met gemeente	7	1
	overige redenen	8	
	ik weet het niet	5	-
	geen antwoord	52	-
	TOTAAL	1207	120

a. De open antwoorden zijn handmatig gecodeerd in excel. Een respondent kon meer motieven noemen. In totaal noemden 1026 mensen 1207 motieven.

Bron: niet-stemmersenquête

5.5.3 Geen vertrouwen in de politiek, stemmen heeft geen zin

Bijna een derde geeft een gebrek aan vertrouwen als motief om thuis te blijven. Dat gaat meestal in algemene zin over een gebrek aan vertrouwen in de politiek (en in een aantal gevallen expliciet over de landelijke politiek). Sommigen noemen een gebrek aan vertrouwen in de gemeente of gemeenteraad, en ook een gebrek aan vertrouwen in de democratie en het democratisch proces komt een aantal keer voor. Een argument dat samenhangt met een gebrek aan vertrouwen, en we dus onder dit kopje scharen, is het idee dat stemmen geen zin heeft. Als mensen dit noemen, dan leggen ze soms ook uit waarom ze dit vinden: met hun stem wordt toch niets gedaan, er verandert niets. Het idee dat stemmen geen zin heeft, lijkt dus een uiting van gebrek aan vertrouwen in de politiek en politici. Een paar voorbeelden van motieven over een gebrek aan vertrouwen, die ook aangeven hoe motieven met elkaar samenhangen:

> *Ik was in het buitenland op dat moment. Voelde van te voren niet de behoefte om iemand voor mij te laten stemmen. Het vertrouwen in de politiek is hiervoor te veel gedaald (vrouw, 63 jaar)*

> *Had er geen tijd voor en niet veel vertrouwen in alle politici en denk niet dat mijn stem veel verschil had gemaakt (man, 20 jaar)*

> *De politici in mijn gemeente hebben collectief geheugenverlies en tillen besluiten inzake heikele kwesties over de verkiezingen heen (man, 62 jaar)*

> *Het heeft toch geen zin om te gaan stemmen. Politici beloven van alles net voordat er verkiezingen zijn en doen vervolgens toch gewoon waar ze zelf zin in hebben (vrouw, 37 jaar)*

5.5.4 Geen interesse in en kennis van (lokale) politiek

Uit de gesloten vragen bleek al dat veel niet-stemmers een gebrek aan interesse hebben, en dat blijkt uit hun open antwoorden ook. Een derde veelgenoemd motief is een gebrek aan interesse of kennis, of het verwante 'ik had geen zin'. Soms noemt men expliciet een gebrek aan interesse in de lokale politiek, maar veel vaker gaat het over een algemeen gebrek aan interesse in de politiek. Daarmee samenhangt een gebrek aan kennis: mensen geven aan thuis te blijven omdat ze niet genoeg over de lokale politiek weten of zich niet in de verkiezingen hebben verdiept. Uit eerder onderzoek bleek al dat veel mensen de norm hanteren dat je geacht wordt een geïnformeerde stem uit te brengen.[152] Sommige mensen vinden dat ze dat niet kunnen (uit gebrek aan kennis, of gebrek aan interesse) en blijven dan thuis. Ook in dit onderzoek zien we die norm een paar keer terug:

> *Ik heb te weinig kennis van de politiek. Daarom vind ik dat mijn stem nergens op gebaseerd zou zijn en deze stem er dus ook niet echt toe zou doen (vrouw, 41 jaar)*

> *Ik had mezelf er niet in verdiept en kon dus geen goede keuze maken (man, 47 jaar)*

5.5.5 Ik wist niet waarop

Dat niet kunnen kiezen, is een vierde argument dat vaker terugkomt (en eerder in onderzoek van IPSOS direct na de verkiezingen)[153]: veel mensen wisten niet waarop ze moesten stemmen:

> *Combinatie van weinig tijd en niet weten op wie te stemmen (vrouw, 51 jaar)*

> *Omdat ik moest werken en vergeten was mijn vrouw te machtigen…misschien onderbewust laks omdat ik ook niet wist op welke clown ik moest stemmen (man, 49 jaar)*

Dat het moeilijk kiezen was, heeft voor mensen verschillende oorzaken. Sommigen geven aan dat ze zich er onvoldoende in verdiept hadden of er te weinig informatie beschikbaar was, anderen vonden dat er te veel

[152] P. Dekker en J. Den Ridder (2017), *Lastige kwesties: Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (Den Haag: SCP).
[153] IPSOS (2022), *Overzicht gemeenteraadsverkiezingen 2022*, https://www.ipsos.com/nl-nl/overzicht-gemeenteraadsverkiezingen-2022

partijen waren, of dat de partijen die er waren niet aansloten op hun voorkeuren. In een enkel geval deed de eigen partij in de gemeente niet mee.

Naast deze vier 'hoofdclusters' van redenen om thuis te blijven, is er nog een aantal motieven dat minder vaak voorkomt: mensen hebben geen behoefte om te stemmen, hebben geen binding met de gemeente, vinden de gemeenteraad niet van belang of blijven thuis vanwege hun geloof. Oekraïne wordt slechts door twee mensen genoemd als reden om thuis te blijven.

5.5.6 Kosten van stemmen bij lokale verkiezingen zijn voor velen (te) hoog

De motieven die mensen zelf noemen in de open vraag, sluiten deels aan bij de motieven die we in tabel 5.4 in een gesloten vraag voorlegden, maar er zijn verschillen. Ook in de gesloten vraag kwamen de moeite van het kiezen, een gebrek aan vertrouwen, een gebrek aan interesse en praktische motieven naar voren. Vanwege het verschillende vraagformat leidt dat wel tot heel andere percentages. De open vraag voegt wel een aantal dingen toe. Bijvoorbeeld dat het gebrek aan vertrouwen niet alleen over de lokale politiek gaat, maar ook over op de politiek in het algemeen. Datzelfde geldt voor een gebrek aan interesse: die is er bij sommige mensen vooral bij de lokale politiek, maar geldt bij anderen voor de politiek in brede zin. Naast een gebrek aan interesse, zien we dat mensen zelf ook een gebrek aan kennis noemen als motief om thuis te blijven. Ook zien we hier dat corona-besmettingen toch een kleine rol kunnen hebben gespeeld.

Samenvattend duiden de open antwoorden erop, dat de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen (in vergelijking met verkiezingen voor de Tweede Kamer) te maken heeft met een combinatie van factoren. Onder niet-stemmers is er weinig interesse en vertrouwen in de (lokale) politiek, men ziet het belang en de zin ervan niet in en vindt het moeilijk om een keuze te maken tussen partijen. Of, anders gezegd: de kosten om bij lokale verkiezingen te gaan stemmen (tijd maken om te gaan, een keuze maken tussen partijen) zijn voor veel mensen te hoog zeker gezien hun gebrek aan interesse, kennis, vertrouwen en gepercipieerd belang. Een antwoord van een mevrouw van 47 geeft dat goed weer:

> *Minder interesse in de gemeentelijke verkiezingen. Ook geen zin om helemaal uit te moeten zoeken waar ik dan op moet stemmen. Bij de landelijke verkiezingen is het duidelijker welke partijen er zijn en waar ze voor staan. Gewoon teveel gedoe al met al. (vrouw, 47 jaar)*
>
> *Bij de gemeenteraadsverkiezingen is het nog meer onduidelijker omdat je veel van partijen niet kent, er zijn teveel kandidaten. Waardoor het nog moeilijker wordt om te kiezen. Te weinig nieuws op tv. (vrouw, 39 jaar)*

Wat leren we uit de open antwoorden over de bijzondere omstandigheden van deze verkiezingen? De oorlog in Oekraïne wordt door niet-stemmers niet spontaan genoemd als reden om thuis te blijven. Corona wordt wel genoemd, en dan gaat het vooral om mensen die niet konden stemmen vanwege een coronabesmetting. Of ze anders wel waren gegaan, blijft de vraag, maar het is denkbaar dat corona-besmettingen de opkomst een (paar) procentpunt heeft gedrukt. Een gebrek aan politiek vertrouwen speelt een grote rol in de motieven van niet-stemmers. Dat is eigenlijk altijd zo, en het is op basis van deze open antwoorden niet te zeggen of het nu vaker voorkomt dan eerder. Wel is duidelijk dat het in de meeste gevallen niet alleen gaat om een gebrek aan vertrouwen in de lokale politiek, maar eerder om een algemeen gebrek aan vertrouwen in de politiek en politici die weinig naar kiezers luisteren waardoor stemmen niet veel zin heeft (zie ook hoofdstuk 6).

5.6 Thuisblijvers over oplossingen

Tot slot kijken we in dit hoofdstuk wat er volgens deze lokale niet-stemmers moet veranderen om te zorgen dat mensen zoals zij de volgende keer wel naar de stembus gaan. Ook daarnaar hebben we gevraagd met een open vraag en ook die antwoorden zijn gecodeerd. Van de 1031 gaven 967 antwoord op de vraag.[154] In tabel 5.6 staat aan welke oplossingsrichtingen niet-stemmers zelf denken en welke concrete suggesties zij doen.

[154] Respondenten kunnen meer suggesties noemen in één antwoord.

5.6.1 Een andere opstelling van de (lokale) politiek

Bijna een kwart van de respondenten heeft geen idee wat er moet gebeuren om mensen zoals zij weer naar de stembus te krijgen. De niet-stemmers die vinden dat er niets hoeft te veranderen, vallen uiteen in een groep die zegt dat er niets is wat hen nog kan bewegen om naar de stembus te gaan, en een groep die zegt dat er niets hoeft te gebeuren omdat ze volgende keer gewoon weer gaan. Een kleine groep zoekt de oplossing bij zichzelf: als ze de volgende keer wel tijd hebben of zich wel zouden verdiepen in de partijen, dan zouden ze gaan. Een deel van de mensen denkt aan praktische oplossingen, waarbij digitaal stemmen het meest genoemd wordt. Een enkeling pleit voor een opkomstplicht.[155]

Verreweg de meeste niet-stemmers denken dat er iets moet veranderen aan de opstelling van de politiek, om te zorgen dat mensen zoals zij weer naar de stembus gaan. Daarbij gaat het in een deel van de gevallen expliciet over de opstelling van de lokale politiek, maar vaker gaat het over 'de' politiek, politici of partijen in het algemeen of blijft in het midden of mensen het nu over de lokale politiek hebben of de oplossingen breder trekken. Het aantal mensen dat expliciet verwijst naar de opstelling van nationale politici is op één hand te tellen. Net als bij de open vraag naar opkomstmotieven zien we hier dus dat veel mensen in algemene zin praten over de opstelling van de politiek – daar hebben ze weinig vertrouwen in en daar zouden dingen moeten veranderen.

Wat moet er dan veranderen? Daadkracht en het waarmaken van beloftes worden het meest genoemd. Vaak in combinatie met 'beter luisteren' of 'eerlijk zijn' – twee andere vaak gewenste veranderingen. En er zijn mensen die vinden dat vooral de lokale politiek burgers ook tussen verkiezingen door bij beleidsvorming moet betrekken, bijvoorbeeld via burgerberaden.

> *Transparantie, eerlijkheid, het opvolgen van afspraken, woorden zijn daden, etc (vrouw, 51 jaar)*

> *Ze moeten de verbeter punten proberen nakomen welken wel kan en niet kan duidelijk doorgeven of dat ze in de toekomst kunnen aanpakken niet laten liggen dan wordt je gehoord en ook doorgeven dat we het gaan aanpakken. (man, 36 jaar)*

Er worden ook veel suggesties gedaan die te maken hebben met keuzeproces en het belang van de verkiezingen. Veel niet-stemmers geven aan dat ze grote moeite hadden met het kiezen zelf: ze wisten niet op wie ze moesten stemmen. Zij zoeken de oplossing vaak in betere, duidelijkere of toegankelijkere informatie: als ze zouden weten wat het belang is van de verkiezingen, het effect van hun stem, welke partijen er mee doen en waar zij voor staan, dan is de kans groter dat ze zouden gaan stemmen. Anderen zouden minder partijen willen, zodat het keuzeproces gemakkelijker wordt.

> *Mensen weer doordringen van het belang van de gemeente door te laten zien wat de invloed van de gemeente op het dagelijkse leven is. (man, 51 jaar)*

[155] In de aanvullende vragenlijst onder niet-stemmers vroegen we ook middels een gesloten vraag in hoeverre het (weer) invoeren van een opkomstplicht een goede zaak zou zijn. Slechts 14 procent van de niet-stemmers vond dit een goede zaak, 22 procent was neutraal, 52 procent vond het een slechte zaak en 11 procent wist het niet of wilde het niet zeggen.

Tabel 5.6 Niet-stemmers wat er nodig is om hen naar de stembus te krijgen (N=967)

Wat moet er veranderen om te zorgen dat mensen zoals u wel gaan stemmen?		Aantal keer genoemd	%
Niks		64	7
Ik weet het niet		234	24
Praktische dingen aanpassen: - digitaal stemmen - verkiezingen verspreiden over meer dagen - openingstijden verruimen - dat je ook in andere gemeente stem kunt uitbrengen voor je eigen gemeente - mensen moeten een beloning krijgen		77	8
Opkomstplicht		11	1
Individu zelf moet veranderen: - ik moet me meer verdiepen - ik moet tijd hebben		31	3
De opstelling van de (lokale) politiek, politici en partijen moet anders			
	de politiek moet weer te vertrouwen zijn	36	4
	Het aantal partijen moet anders (vaak: minder partijen)	39	4
	Politici moeten competenter worden	16	2
	Er moet meer betrokkenheid zijn tussen kiezers en partijen, ook tussen de verkiezingen door	39	4
	Partijen en politici moeten doen wat ze beloven, daadkracht tonen, dingen waarmaken	105	11
	Betere vertegenwoordiging: politici moeten beter luisteren naar kiezers, meer diversiteit van kandidaten	67	7
	Moraliteit: politici moeten eerlijker zijn, open, geen eigenbelang	62	6
	Meer informatie (algemeen)	89	9
	Partijen moeten duidelijk maken waar ze voor staan, hoe ze verschillen	62	6
	Het belang van (gemeenteraads)verkiezingen moet duidelijker over het voetlicht worden gebracht, maak duidelijk waarom stemmen nodig is (wat wordt er bereikt, heeft stemmen zin)	52	5
	Veranderingen in het systeem (o.a. meer directe democratie)	21	2

Bron: niet-stemmersenquête

5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk onderzochten we drie verklaringen die in de media veel zijn genoemd om de lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 te verklaren: de oorlog in Oekraïne, corona en het lage vertrouwen in de politiek. Dat deden we door te kijken naar gesloten en open vragen in de LKO-enquête. Omdat we niet altijd geschikte indicatoren hebben, het niet altijd mogelijk is om direct te vragen naar de effecten van een bepaald fenomeen en we de gegevens uit 2022 niet altijd kunnen vergelijken met eerdere gemeenteraadsverkiezingen, geeft dit hoofdstuk geen definitieve antwoorden – maar we zetten wel een stap in de richting van een verklaring voor de lage en lagere opkomst.

Met de gegevens uit dit hoofdstuk konden we geen direct effect van de oorlog in Oekraïne aantonen. Niet-stemmers noemen het onderwerp zelf niet als reden om thuis te blijven, en de interesse van kiezers ligt ook niet substantieel lager dan in eerdere verkiezingsjaren. Wel zagen we dat er in ieder geval in de geschreven pers in de weken voor de verkiezingen minder aandacht was voor deze gemeenteraadsverkiezingen. Ook bleek het geïnformeerd zijn over de verkiezingen dit jaar een belangrijkere verklaring voor niet-stemmen dan in 2018. Als de oorlog een rol speelt, dan is dat vermoedelijk indirect: door de verminderde media-aandacht voor de gemeenteraadsverkiezingen en de kleinere rol van nationale politici, is de bekendheid met en het gepercipieerde

belang van deze verkiezingen mogelijk nog wat lager dan normaal en wordt het nog moeilijker voor kiezers om een keuze te maken. Zowel in de gesloten vraag als in de open vraag naar motieven om thuis te blijven, speelt die moeite om te kiezen een rol. In IPSOS-onderzoek direct na de verkiezingen bleek dit motief bovendien veel belangrijker dan vier jaar eerder.[156]

Alhoewel we ook voor de pandemie niet het directe effect kon toetsen, gaven de open vragen wel de indruk dat corona een kleine rol heeft gespeeld, maar dan vooral de coronabesmettingen op het moment van de verkiezingen zelf. Het gemeentebestuur was niet minder zichtbaar door de pandemie: er zijn geen aanwijzingen dat mensen door corona minder contact hadden met de gemeente – dat contact was toch al zeer beperkt. In de open antwoorden gaf een kleine groep mensen zelf wel aan dat ze vanwege een coronabesmetting niet konden stemmen – en in die zin heeft corona de opkomst misschien wat gedempt.

Als we niet-stemmers zelf aan het woord laten dan blijkt hun gebrek aan vertrouwen in de politiek een belangrijk motief om thuis te blijven. Veel niet-stemmers geven zelf aan dat een gebrek aan vertrouwen in de politiek in het algemeen een rol speelde en dat zij (mede daardoor) vinden dat het geen zin heeft om naar de stembus te gaan. Of dat motief in 2022 belangrijker is dan eerder, is lastig om te zeggen. Het vertrouwen in de politiek ligt onder niet-stemmers lager dan onder stemmers. Maar dat was bij eerdere verkiezingen ook al zo. Bovendien kan laag vertrouwen in de politiek mensen ook motiveren om naar de stembus te gaan als er partijen zijn die het lage vertrouwen weten te mobiliseren. Op nationaal niveau gebeurt dat in toenemen de mate, bijvoorbeeld door partijen als de PVV en Forum voor Democratie. Op lokaal niveau hangt laag vertrouwen samen met een stem op lokale partijen.[157] Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 was het vertrouwen in de politiek relatief laag en de opkomst hoog – dus het is geen wetmatigheid dat men in tijden van laag vertrouwen minder vaak naar de stembus gaat. In hoofdstuk 3 zagen we dat vertrouwen in de lokale politiek in 2022 niet veel bepalender was om thuis te blijven dan bij voorgaande gemeenteraadsverkiezingen.

Al met al zien we dat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, net als in eerdere jaren, laag was door een aantal structurele factoren: een gebrek aan interesse, aan kennis, aan gepercipieerd belang en aan vertrouwen in combinatie met het feit dat veel mensen het ontzettend moeilijk vinden om een keuze te maken tussen partijen (zie ook hoofdstuk 3). De kosten van het kiezen en stemmen, zijn voor veel mensen bij lokale verkiezingen te hoog. Een definitieve verklaring voor de iets lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 in vergelijking met 2018 hebben we niet, maar op basis van dit hoofdstuk zouden we zeggen dat we het vermoedelijk moeten zoeken in een combinatie van factoren: corona-besmettingen die meer mensen thuishielden dan normaal, en mogelijk ook indirecte effecten van het lage vertrouwen in de politiek, de corona-periode en de oorlog die ervoor gezorgd kunnen hebben dan mensen die al weinig interesse en vertrouwen hebben, te weinig *cues* krijgen over het belang van de verkiezingen en de partijkeuze.

Als we mensen vragen wat er moet veranderen willen ze weer naar de stembus gaan, dan zoeken veel mensen de oplossing in de opstelling van partijen en politici: zij moeten zich betrouwbaar en responsief opstellen, en zo het vertrouwen herwinnen. Ook moet er meer laagdrempelige informatie zijn over het belang van gemeenteraadsverkiezingen en standpunten van partijen om het proces van kiezen te vergemakkelijken. In hoofdstuk 7 zullen we zien in hoeverre de oplossingen die thuisblijvers zelf aandragen, steekhoudend zijn in het licht van de literatuur over opkomstbevordering.

[156] IPSOS (2022).

[157] S. Otjes (2020), Going local: voting for independent local parties in the Netherlands 1986-2010, *Local Government Studies*, 46(1).

6. Kwalitatief onderzoek naar motieven van niet-stemmers

Marianne van Bochove en Hans Moors

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De motieven van niet-stemmers in vijf onderzochte gemeenten zijn divers en gelaagd. Als we uitzoomen, zien we drie motieven die in alle gemeenten voorkomen: (1) wantrouwen richting de politiek, in verschillende gradaties, (2) geen belangstelling voor de (lokale) politiek, (3) het gevoel in bepaalde dorpen, stadsdelen of wijken niet gezien te worden door lokale politici.
- Termen als 'boos' en 'afgehaakt' zijn niet precies genoeg om niet-stemmers te omschrijven. Onder niet-stemmers komen allerlei gevoelens voor over de (lokale) politiek, zoals onverschilligheid, tevredenheid, berusting, boosheid, teleurstelling, machteloosheid, cynisme en argwaan. Sommige niet-stemmers zijn actief in lokaal vrijwilligerswerk en vinden dát de manier om iets voor stad, dorp of buurt te betekenen; hen 'afgehaakt' noemen doet geen recht aan hun maatschappelijke participatie.
- Veel stemmers zeggen te snappen dat niet-stemmers geen vertrouwen (meer) hebben in de politiek, en delen tot op zekere hoogte de mening dat het 'toch niet uitmaakt' en dat 'politici toch doen waar ze zin in hebben'. Sommige stemmers maken zich zorgen over de lage opkomst, maar ze nemen dit de lokale politiek meer kwalijk dan hun niet-stemmende dorps- of stadgenoten.
- Bewoners en lokale sleutelfiguren zijn het erover eens: 'de politiek is aan zet' om de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen te verbeteren. De belangrijkste aanbevelingen zijn: (1) laat als lokale politicus je gezicht vaker zien en luister écht naar bewoners, (2) maak als lokale politicus je beloftes concreet en kom ze na, (3) benut de rol van intermediairs, die een schakel zijn tussen bewoners en lokale politici, (4) investeer in het politieke bewustzijn en vertrouwen van jongeren.

6.1 Verhalen achter de lage opkomst

In juni en juli 2022 zijn we in gesprek gegaan met inwoners van verschillende gemeenten waar de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 laag lag, soms historisch laag. We spraken met mensen die niet of wel gestemd hebben (in dit hoofdstuk verder ook wel kortweg aangeduid als niet-stemmers en stemmers) over wat er speelt in hun gemeente, stadsdeel of wijk, en over hun motieven om niet of wel te stemmen. Anders dan de voorgaande hoofdstukken is deze bijdrage niet gebaseerd op het LISS-panel, maar op aanvullend, verdiepend kwalitatief onderzoek. Dit hoofdstuk is een beknopte weergave van een uitgebreid onderzoeksrapport dat gelijktijdig met voorliggend rapport gepubliceerd wordt op de website van het Ministerie van BZK.[158]

De toegevoegde waarde van dit kwalitatieve onderzoek is drieledig. Ten eerste zijn bij representatief opinieonderzoek bepaalde groepen, zoals mensen met een migratieachtergrond, steevast ondervertegenwoordigd. [159] De onderzoeksmethode van korte straatgesprekken op diverse locaties en tijdstippen, maakte ons onderzoek laagdrempelig, ook voor mensen die normaal gesproken niet zo snel aan een onderzoek zouden deelnemen. Ten tweede zijn motieven van mensen vaak diffuus en gelaagd. Dat komt beperkt tot uitdrukking in de antwoorden op gesloten of open vragen in een enquête.[160] In straatgesprekken, al zijn ze maar kort, en tijdens (groeps)interviews kunnen interviewers doorvragen en respondenten hun antwoorden onderbouwen en illustreren. Ten derde geeft het kwantitatieve onderzoek geen inzicht in lokaal gewortelde

[158] zie M. van Bochove, L. Klarenbeek en H. Moors (2022), *Verhalen achter de lage opkomst: Over de motieven van niet-stemmers bij de verkiezingen in vijf gemeenten* (Den Haag: EMMA)

[159] J. van der Meer en M. Ham (2022), *Niet boos maar machteloos: Twintig jaar onderzoek naar de boze burger* (Amsterdam: Van Gennep).

[160] Vgl. Van der Meer & Ham, 2022; P. Dekker (red.) (2002), *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau).

'culturen' van niet-stemmen die in sommige gemeenten of wijken bestaan; zo diep wordt meestal niet ingezoomd op lokale verschillen.[161]

Niet-stemmen wordt door hoogopgeleide stemmers, onderzoekers, opiniemakers en politici geregeld gelijkgesteld aan 'afhaken'. Hoewel sommigen de kanttekening maken dat politieke afhakers zeker niet altijd sociaalmaatschappelijke afhakers zijn[162], heeft de term wel een negatieve connotatie. Met dit *frame* worden niet-stemmers feitelijk 'apolitiek' gemaakt. Wat veldwerk op straat en interviews met lokale sleutelfiguren laten zien, is dat mensen die niet stemmen ook een boodschap hebben. Die maken ze niet heel expliciet, ze communiceren buiten het consensusmodel van de politiek om, maar het is wel echt een boodschap. Zo bezien is niet-stemmen een vorm van (meestal) passieve ontwrichting waarmee mensen die zich politiek niet vertegenwoordigd voelen, aandacht vragen voor maatschappelijke kwesties die zij wel belangrijk vinden of waarin ze hun eigen problemen herkennen.[163]

6.2 Veldwerk in vijf gemeenten

Het veldwerk is uitgevoerd in vijf gemeenten, waarbij we ons in sommige gevallen op specifieke stadsdelen of wijken hebben gericht: Almere, stadsdeel Poort; Den Haag, wijk Laakkwartier en Spoorwijk; Den Helder; Oldambt; Weert. De gemeenten hebben met elkaar gemeen dat de opkomst in 2022 relatief laag lag ten opzichte van het landelijke gemiddelde en/of dat er sprake was van een sterke daling ten opzichte van de opkomst in 2018. De gemeenten verschillen van elkaar wat betreft spreiding over het land (Flevoland, Zuid-Holland, Noord-Holland, Groningen en Limburg), inwonersaantal, mate van verstedelijking en samenstelling naar demografische achtergrondvariabelen (leeftijdsopbouw, gemiddeld inkomen, percentage migratieachtergrond, etc.). Tot slot werd de keuze ook ingegeven door pragmatisme; het beschikken over goede ingangen om snel en met een beperkte doorlooptijd het veldwerk uit te kunnen voeren.

Almere is een *new town* met een voor Nederland uniek groei- en ontwikkelpatroon.[164] Stadsdeel Poort, waar een kleine 20.000 mensen wonen, is deels nog in aanbouw en herbergt een fiks aandeel jonge gezinnen die buiten Almere werken. Wat herkomstlanden betreft is Poort het meest diverse stadsdeel van Almere. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 lag in Poort op 31,5 procent, vergeleken met 39,9 procent in Almere als geheel.

Laakkwartier en Spoorwijk in Den Haag heeft rond de 44.000 inwoners en is een typische oude grotestadswijk. Het is een van de armste wijken van Den Haag. Vergeleken met Den Haag als geheel heeft de wijk een relatief jonge bevolking, een hoog aandeel inwoners met een migratieachtergrond (onder wie relatief veel migranten uit Midden- en Oost-Europa) en een hoge verhuismobiliteit. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was in Laakkwartier en Spoorwijk 22,7 procent; voor heel Den Haag was dat 43 procent.

Den Helder is onmiskenbaar de stad van de marinehaven, waar een belangrijk deel van de inwoners werkt of werkte. De gemeente heeft ruim 56.000 inwoners en is een krimpgemeente. De gemeente heeft vergeleken met het Nederlandse gemiddelde meer inwoners boven de 65 jaar. De werkgelegenheid ligt precies op het Nederlands gemiddelde; het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden ligt lager dan gemiddeld. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was 44,3 procent.

Oldambt is een samengestelde gemeente met een verstedelijkte kern (Winschoten; Scheemda) en een uitgestrekt ommeland met kleine kernen, die van oudsher liefst hun eigen koers bepalen. Oldambt heeft een kleine 40.000 inwoners. De gemeente heeft de afgelopen decennia te maken gehad met een terugloop van de bevolking en is een van de sterkst vergrijsde gemeenten van Nederland. Oldambt kent relatief veel arme

---

[161] Zie voor een uitzondering: J. de Voogd en R. Cuperus (2021), *Atlas van afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden* (Den Haag: Ministerie van BZK).

[162] A. Krouwel, J. van Lindert, T. Etienne, Y. Kutiyski en D. Pupovac (2018), *Typen niet-stemmers: Onderzoek naar verschillende typen niet-stemmers en hun beweegredenen om sommige verkiezingen wel en andere niet te gaan stemmen* (Amsterdam: Kieskompas); M. Winninghof (2018), *Afhakers lokale democratie: Een kwalitatief verkennend onderzoek* (Amsterdam: Ferro Explore).

[163] Vgl. F. Kaulingfreks (2015), *Uncivil engagement and unruly politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan); C. Tilly (2003), *Social Movements, 1768–2004* (Boulder, CO: Paradigm); M. Warren (2011), Voting with your feet: Exit-based empowerment in democratic theory, *American Political Science Review,* 105(4), 683-701.

[164]Zie H. Moors, L. de Veen en L. van de Wijngaert (2022), *Criminaliteit en veiligheid in Almere. Ontwikkelingen, perspectieven en opgaven, 2010-2030* (Den Haag: Boom criminologie).

gezinnen. Wat herkomstlanden betreft is de bevolking relatief homogeen; 86 procent is van autochtoon Nederlandse herkomst. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was 46 procent.
De gemeente Weert ligt aan de rand van Limburg en grenst aan zowel Noord-Brabant als België. De gemeente heeft iets meer dan 50.000 inwoners en bestaat uit de stad Weert en vijf omliggende kerkdorpen, waarvan Stramproy de grootste is. Weert wordt wel gezien als een van de meest gemiddelde gemeenten van Nederland, omdat veel demografische kenmerken overeenkomen met het landelijk gemiddelde, zoals inkomen en het aandeel mensen met en zonder migratieachtergrond. Wel ligt de gemiddelde leeftijd hoger dan het landelijk gemiddelde en de verwachting is dat het bevolkingsaantal in de komende dertig jaar zal dalen. Het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen lag op 45,2 procent. Dat was een daling van bijna 9 procent ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen in 2018.

De dataverzameling bestond uit:

- Bestuderen van bestaande data en documenten over de vijf gemeenten, over de verkiezingen en de bredere lokale context.
- (Groeps)interviews met lokale sleutelfiguren, zoals wijkprofessionals, gemeenteambtenaren en actieve bewoners.
- Straatgesprekken met bewoners, die we op verschillende tijdstippen en locaties hebben gesproken over het wel of niet stemmen.[165]

Het veldwerk voor de dataverzameling vond plaats van 10 juni tot en met 12 juli 2022.

	Straatgesprekken (aantal respondenten)	(Groeps)interviews (aantal respondenten)
Almere (Poort)	22	11
Den Haag (Laakkwartier en Spoorwijk)	22	7
Den Helder	27	7
Oldambt	17	12
Weert	20	6
Totaal	**108**	**43**

De bevindingen uit de documentstudie en het veldwerk hebben we eerst op gemeentelijk niveau uitgewerkt en vervolgens hebben we de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten geanalyseerd. We richten ons in dit hoofdstuk op de overeenkomsten, in het bijzonder op de variaties en combinaties van motieven van niet-stemmers die we in alle gemeenten tegenkwamen. Een uitgebreidere verantwoording van de onderzoeksmethoden en beschrijving van de resultaten per gemeente zijn te vinden in het bovengenoemde rapport van Van Bochove, Klarenbeek en Moors.

6.3 Motieven van niet-stemmers

Als je aan mensen vraagt waarom ze wél gestemd hebben, is de variatie aan antwoorden vrij beperkt: het is een morele plicht, een belangrijk recht, een gewoonte, het hoort. Als je aan mensen vraagt waarom ze niet hebben gestemd, is de diversiteit aan redenen enorm. Maar door onze oogharen heen zien we ook algemene patronen.

[165] Locaties waren bijvoorbeeld in en om supermarkten, in winkels en winkelcentra, in een café of op een terras, in en om een buurtcentrum of bedrijfsverzamelgebouw en bij scholen. De plekken waar we gingen staan of zitten waren ook afhankelijk van het tijdstip, bijvoorbeeld ’s ochtends bij een supermarkt, ’s middags bij een school (als ouders hun kind kwamen ophalen) en ’s avonds in een centrumgebied met horeca- en cultuurgelegenheden.

6.3.1 Gradaties van wantrouwen

Gebrek aan vertrouwen in de politiek is een veelvoorkomend motief om lokaal niet te stemmen. Binnen dit motief is er variatie in de mate van wantrouwen (van een beetje teleurgesteld zijn tot geloof in complotten), en op wie of wat het wantrouwen zich richt (lokaal of landelijk, mensen of het systeem).
Veel niet-stemmers zijn van mening dat het niet uitmaakt of zij wel of niet gaan stemmen. Vaak zeggen zij erbij dat er toch niets mee wordt gedaan.

> '*Als het lijkt alsof alles van tevoren al is beslist, dan heeft het voor mij geen zin om te gaan stemmen.'* (man, 39, Almere Poort)

> *'Waarom zou ik stemmen voor een overheid waarbij ik geen verandering zie?*' (vrouw, 49, Den Haag Laakkwartier en Spoorwijk)

Veel van deze niet-stemmers hebben geen vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de politiek of overheid. Ze zien vooral onkunde en een gebrek aan daadkracht, geen resultaten: *'De gemeente zet eigenlijk vooral in de etalage wat ze niet doet, niet wat ze wel heeft bereikt*' (man, 45, Oldambt).

Naast de 'politiek' noemen veel niet-stemmers in hun antwoord ook 'politici'. Over politici in het algemeen zeggen respondenten vaak dingen als '*ze komen hun beloften niet na*' en '*ze maken het niet waar*'. Sommigen noemen de politici waar ze geen vertrouwen in hebben bij naam. Hoewel we specifiek vroegen naar het wel of niet stemmen bij de lokale verkiezingen, kwamen namen van landelijke politici regelmatig voorbij. In deze antwoorden ging het niet zozeer over onkunde, maar vooral over onbetrouwbaarheid.

> *(…) En alle politici mogen van mij bij het grofvuil. Met name Rutte, wat een charlatan*.' (man, 37, Den Helder)

> '*Vroeger stemde ik wel, maar nu niet meer. Dat komt door het liegen van Rutte.'* (man, 42, Almere Poort)

Volgens sommige niet-stemmers zijn onbetrouwbaarheid en oneerlijkheid niet verbonden aan individuele politici, maar ingebed in het totale politieke systeem. Zo zegt een respondent (vrouw, 60, Den Helder) dat ze '*natuurlijk*' niet stemt, omdat het '*een corrupt zooitje*' is. Een ander (man, 44, Weert) vindt dat burgers '*maar pionnen*' zijn in het politieke spel. De hieronder geciteerde respondent hekelt de '*vriendjespolitiek*' en de '*witte cultuur*' in het systeem.

> *'Zolang politici hun woorden niet nakomen kan niemand mij verplichten om te stemmen. Voorlopig zie ik alleen maar vriendjespolitiek, deels omdat er in de politiek een witte cultuur heerst en omdat de resultaten voorspelbaar zijn. Daarom zie ik het nut niet in om te gaan stemmen, ik vertrouw het systeem niet. Ze maken zich niet hard voor mensen zoals wij. Witte mensen hebben prioriteit, arme mensen van kleur komen laatst.'* (man, 30, Den Haag Laakkwartier en Spoorwijk)

Verschillende niet-stemmers hebben twijfels bij de eerlijkheid van het stemproces. Zo vertelt een respondent (vrouw, 63, Den Haag Laakkwartier en Spoorwijk) dat ze in haar omgeving had gehoord dat mensen op een bepaalde partij hadden gestemd, maar dat ze het niet terugzag in de uitslag. Die stemmen zijn '*weggebonjourd*', denkt ze: '*Wie is daarbij? Ik vertrouw het niet.*'

Lokale en landelijke problematiek zijn vaak met elkaar verweven in de antwoorden van niet-stemmers die blijk geven van enige mate van politiek wantrouwen. Op beide niveaus zien zij een gebrek aan daadkracht, beloftes die niet nagekomen worden en oneerlijkheid over besluitvorming. Lokaal noemen ze bijvoorbeeld problemen rond afval, geluidsoverlast en een gebrek aan voorzieningen in de wijk. Landelijk noemen ze de stikstof-, woning-

en coronacrisis, de toeslagenaffaire en stijgende prijzen. Ervaringen met een incapabele en oneerlijke overheid voeden het wantrouwen in de lokale en de landelijke politiek.[166]

6.3.2 Geen belangstelling voor (lokale) politiek

Een ander veelvoorkomend motief van niet-stemmers is een gebrek aan belangstelling in politiek, soms vooral in de lokale politiek, soms in de politiek als geheel. Sommigen noemden dit in combinatie met enig wantrouwen richting de politiek, anderen hadden er geen mening over.

Sommige niet-stemmers zeggen het bijna verontschuldigend, anderen vinden het vanzelfsprekend en komen er rondweg voor uit: zij vinden politiek '*niet belangrijk*' en '*niet interessant*'. Ook respondenten die als eerste reden aangeven dat ze door omstandigheden niet in staat waren om te stemmen – geen tijd, ziek, op vakantie, ID kwijt – voegen daar regelmatig aan toe dat ze zich er ook niet in verdiept hadden, er geen verstand van hebben, niet wisten waarop ze moesten stemmen, en het sowieso niet heel belangrijk vinden. Dit toont de meerwaarde van het in gesprek gaan met niet-stemmers. In een enquête hadden velen waarschijnlijk alleen op de praktische belemmeringen gewezen.[167]

Enkele niet-stemmers onderbouwen hun gebrek aan belangstelling voor de lokale politiek met het argument dat het '*wel goed gaat*' met hun gemeente en dat ze '*niet ontevreden*' zijn. Zij associëren stemmen met ergens tegen zijn of met verandering willen. Zo zegt een respondent (vrouw, 60, Den Helder): '*Nee, ik heb niet gestemd. Dat interesseert me eigenlijk helemaal niet. Ik heb het verder prima, dus ik zou ook niet weten waarom ik zou gaan stemmen.'* Een andere toevoeging aan het algemene motief 'niet belangrijk' is de opvatting dat '*lokaal er niet toe doet*'. Als voorbeeld wordt het stikstofbeleid genoemd. De beslissingen worden in de landelijke politiek genomen: '*Den Haag is de baas*' (vrouw, 63, Oldambt).

Lokale sleutelfiguren noemen ook de geringe binding die sommige bewoners hebben met de gemeente waarin zij wonen als reden voor desinteresse in de gemeentelijke politiek. Bijvoorbeeld bewoners van een buitenwijk, een stadsdeel nog in aanbouw, een klein dorp binnen een fusiegemeente, of een wijk met een hoge verhuismobiliteit. Dit hoorden we ook terug in de straatgesprekken. Deze bewoners stemmen niet, omdat ze het gevoel hebben dat het hen (nog) niet betreft of aangaat.

> '*Misschien als we straks echt gesetteld zijn in deze buurt, want dat hebben we tijdens de lockdowns niet of nauwelijks gehad, dat we dan eens om ons heen kijken naar wat zich allemaal afspeelt in Almere Poort. Al lijkt het op dit moment niet zo veel*.' (man, 28, Almere Poort)

Sommige bewoners hebben het voornemen zich er volgende keer wel in te verdiepen.

6.3.3 Gevoel niet gezien te worden

Hoe verschillend de onderzochte gemeenten ook zijn, opvallend is dat er overal groepen bewoners zijn die zich niet gezien voelen door lokale politici. '*De aandacht gaat altijd naar…*', zeggen zij. Hiermee samenhangend ervaren deze bewoners lokale politici ook niet als zichtbaar en benaderbaar.

Of het nu gaat om Laakkwartier en Spoorwijk in Den Haag, het stadsdeel Poort in Almere, Julianadorp in Den Helder, of het 'ommeland' van Oldambt, in al deze gebieden voelt een deel van de bewoners zich niet gezien en niet gehoord door de gemeente. Zo zeggen bewoners: '*het is hier een vergeten wijk*' (sleutelfiguur en bewoner Laakkwartier en Spoorkwartier), '*er waren allerlei beloften gedaan over deze wijk, maar ik zie daar niks van terug*' (vrouw, 36, Almere Poort), '*alle wethouders wonen in Winschoten en kijken naar Winschoten*' (man, 76, Oldambt).

---

[166] Vgl. T. Peeters, E. Smits van Waesberghe, A. Mesic, en R. van Wonderen (2020), *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

[167] Vgl. J. van Ostaaijen, M. Eskamp en S. van Zuydam (2017), Tegen beter weten in: Hoe een gemeentelijke verkiezingscampagne de opkomst (niet) kan verhogen, *Jaarboek van Griffiers: Werk in uitvoering. De griffier en de democratie*, 37-50, http://www.griffiers.nl/projecten/jaarboeken/jaarboek-2017; In *open* enquêtevragen noemen sommige respondenten overigens ook verschillende motieven in combinatie, zoals hoofdstuk 3 laat zien. Bijvoorbeeld de combinatie van 'geen tijd' en 'geen vertrouwen'. Een van de voordelen van een gesprek in plaats van een open enquêtevraag, is de mogelijkheid voor onderzoekers om hier verder op door te vragen.

Bewoners krijgen niet de indruk dat de lokale politici oprecht geïnteresseerd zijn in 'mensen zoals zij'. En waarom zou je je dan inspannen door te gaan stemmen, als de gemeente toch niks voor jou doet, zo vragen velen zich af. Ze hebben het gevoel dat het allemaal niet uitmaakt, of je nu wel of niet stemt, en of nu de ene of de andere partij wint. Het enige verschil is *'of je door de kat of door de hond gebeten wordt'* (vrouw, 41, Oldambt).
Zowel de lokale sleutelfiguren – die veelal zelf wel gestemd hadden – als niet-stemmers in de 'vergeten gebieden' zijn kritisch over de zichtbaarheid van lokale politici. Eens in de zoveel tijd een flyer verspreiden, of af en toe eens komen '*aapjes kijken*', werkt volgens hen niet. Sommige bewoners die vroeger wel stemden, maar nu niet meer, geven aan dat dit te maken heeft met een gebrek aan verbinding. Vroeger stemde je op iemand die je kende, maar ze kennen de lokale politici steeds minder.[168] '*Je ziet ze nooit en dan voor de verkiezingen zie je ze vier weken*', zegt een respondent (vrouw, 46, Weert), die overigens zelf wel gestemd had, maar het eens was met de kritiek van niet-stemmers in haar omgeving. Als de partijen en hun kandidaten grotendeels onzichtbaar zijn, hoe moet je er dan '*een gevoel*' bij krijgen, vraagt ze zich af.

6.3.4 Overige motieven

De hierboven uiteengezette motieven werden het vaakst genoemd, regelmatig ook in combinatie. Een andere reden om niet te stemmen die soms werd genoemd, waren uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden, zoals een coronabesmetting. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat ze normaal altijd stemmen omdat ze het belangrijk vinden, maar dit keer was dat voor hen niet mogelijk. Volgens sleutelfiguren speelde ook de locatie van stemlokalen een rol; in sommige woonzorgcentra en scholen was er bijvoorbeeld geen stemmogelijkheid, om mogelijke verspreiding van het coronavirus te voorkomen. Niet-stemmers zelf noemen echter zelden zulke aan de organisatie van de verkiezingen gerelateerde redenen. Wel geeft een stemmer (vrouw, 83, Weert) aan dat wanneer er géén stemlokaal was geweest in het zorgcentrum waar zij woont, zij waarschijnlijk niet gestemd had, omdat ze slecht ter been is. Angst voor coronabesmetting werd door niemand genoemd. Corona als motief om niet te stemmen komt nog wel op een andere manier terug: meerdere niet-stemmers geven aan dat ze het niet eens waren met het lokale en/of landelijke coronabeleid, daardoor (nog) minder vertrouwen hebben in de politiek, en (mede) daarom niet hebben gestemd. De oorlog in Oekraïne werd niet genoemd als motief, maar het kan een verklaring zijn voor de lage opkomst. De gemeenteraadsverkiezingen verdwenen hierdoor – in ieder geval in de landelijke media – wat naar de achtergrond.

6.4 Niet zwart-wit maar grijs

De straatgesprekken en interviews met lokale sleutelfiguren leverden niet alleen inzicht op in motieven om niet te stemmen, maar nuanceren ook de vaak gebruikte tegenstellingen 'aangehaakt versus afgehaakt' en 'stemmers versus niet-stemmers'.

6.4.1 Nuancering van termen 'boos' en 'afgehaakt'

Op basis van het veldwerk wordt duidelijk dat termen als 'boze burgers' of 'afgehaakte burgers' – in het publieke debat vaak gebruikt – te kort door de bocht zijn. Onder mensen die niet stemmen komen allerlei gevoelens voor richting de (lokale) politiek, zoals onverschilligheid, tevredenheid, berusting, boosheid, teleurstelling, machteloosheid, cynisme en argwaan. Waar boosheid een actieve emotie veronderstelt, hebben veel niet-stemmers zich erbij neergelegd dat de lokale politiek – in hun ogen – het verschil niet zal maken.
De term 'afgehaakt' suggereert ten eerste dat mensen eerst 'aangehaakt' waren en ten tweede dat mensen 'niet meedoen' in de samenleving. Beide suggesties moeten genuanceerd worden. Als het om politieke participatie gaat, zijn er mensen die nooit 'aangehaakt' zijn geweest. We spraken tijdens straatgesprekken met mensen die nog nooit hadden gestemd. In sommige wijken wordt niet-stemmen van generatie op generatie overgedragen, geven sleutelfiguren aan.
We spraken daarnaast ook met mensen die in politieke zin wel 'afgehaakt' kunnen worden genoemd – ze zijn op politiek afgeknapt en erin teleurgesteld – maar tegelijkertijd zijn ze juist heel 'aangehaakt'. Ze zijn bijvoorbeeld actief als vrijwilliger in hun wijk en vinden dát de manier is om iets voor je stad, dorp of wijk te betekenen. Zo

[168] Zie voor het belang van een persoonlijke relatie tussen kiezers en kandidaten in kleinere gemeenten: H. Kuhn en D. van der Vlist (2022), "Mensen stemmen op mensen". *Stuk Rood Vlees*, 22 maart 2022, https://stukroodvlees.nl/mensen-stemmen-op-mensen/.

zeggen twee vrijwilligers in een buurtcentrum in Den Haag Laakkwartier en Spoorwijk dat je '*zelf degene bent die het moet doen*', en je je eigen stem niet '*moet weggeven, maar gebruiken'*. Het liever zelf doen in plaats van vertrouwen op anderen, zien we ook terug in andere gemeenten.

6.4.2 Stemmers hebben vaak begrip voor niet-stemmers

Tijdens de straatgesprekken en via de interviews met lokale sleutelfiguren spraken we ook met mensen die wél gestemd hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen. Een veelgehoorde uitspraak onder stemmers is: '*als je niet stemt, mag je ook niet klagen*'. Stemmen wordt door stemmers als een voorrecht of burgerplicht gezien. Anderen doen het vooral uit gewoonte, omdat het hoort, en ze het van huis uit hebben meegekregen. Om er vervolgens vaak achteraan te zeggen dat ze het eigenlijk niet erg interessant vinden en zich er niet zo in verdiepen.
Sommige stemmers geven een persoonlijkere reden, bijvoorbeeld dat ze met hun stem tegenwicht willen bieden aan bepaalde partijen of politici waar ze het niet mee eens zijn. Sommige mensen stemmen juist – of zelfs alleen – bij de gemeenteraadsverkiezingen, omdat je '*daar nog echt wat kunt doen*' voor je stad of dorp. Zij zijn het niet eens met niet-stemmers die vinden dat de landelijke politiek het uiteindelijk toch voor het zeggen heeft. Ook het persoonlijk kennen van iemand die op de lijst stond wordt in sommige gemeenten genoemd. Waar het idee van 'zien en gezien worden' wel bestaat, is de prikkel om te stemmen sterker.[169]
Veel stemmers hebben ook niet-stemmers in hun naaste omgeving. Hoewel zij zelf een andere keuze hebben gemaakt, tonen zij vaak begrip voor mensen die niet stemmen. Ze geven aan te begrijpen dat mensen er geen vertrouwen (meer) in hebben. Sommigen twijfelen er ook aan of ze zelf zullen blijven stemmen.

> '*Het verbaast me niet dat mensen niet gaan stemmen. Ik ga zelf wel altijd, maar ik zei laatst ook al tegen mijn vrouw: "Het zou zomaar eens kunnen dat ik ermee ga kappen." Er gebeurt niks met de stemmen van de mensen, ze worden niet gehoord.*' (man, 67, Den Helder)

> '*Ik stem altijd, ik ben blij dat dat kan in Nederland. Maar ik heb niet de illusie dat het daadwerkelijk uitmaakt. (…) Ik ben het niet eens met de opmerking van [andere deelnemer aan groepsgesprek] dat als je niet stemt, je niet moet klagen. Ik kan me voorstellen dat veel mensen het vertrouwen kwijt zijn*.' (sleutelfiguur bewonersinitiatief, Den Haag Laakkwartier en Spoorwijk)

Sommige stemmers maken zich zorgen over de lage opkomst, maar ze nemen dit de lokale politiek meer kwalijk dan hun niet-stemmende dorps- of stadgenoten. Hoewel we – ook in dit hoofdstuk – vaak het onderscheid maken tussen stemmers en niet-stemmers, blijkt uit de straatgesprekken dat er veel overeenkomsten zijn tussen beide groepen.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk bekeken we de motieven van niet-stemmers en stemmers in vijf gemeenten met een verhoudingsgewijs lage opkomst bij de lokale verkiezingen van 2022. We constateerden allereerst dat stemmen of niet-stemmen zich niet dichotoom verhouden. We spraken wel mensen die altijd stemmen en mensen die nooit stemmen, maar dat wil niet zeggen dat hun motieven en gevoelens heel anders zijn. Mensen denken en handelen vanuit 'gelaagde' motieven. We zagen namelijk ook dat de motieven voor het niet-stemmen heel gevarieerd zijn. Er zijn algemene patronen, zoals een gebrek aan vertrouwen in en belangstelling voor de (lokale) politiek, en je als inwoner niet gezien en gehoord voelen – lokaal noch nationaal. Binnen deze uiteenlopende motieven vinden we verschillende verschijningsvormen en gradaties. Sommige respondenten zijn teleurgesteld in politici die beloftes niet zijn nagekomen, andere wantrouwen het hele politieke systeem. Sommigen vinden alle vormen van politiek oninteressant, anderen specifiek de gemeente.
De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is structureel laag. Maar in 2022 nog lager dan vier jaar eerder. Interessant is, dat weinig respondenten in ons verkennende en qua opzet beperkte onderzoek deze situatie opmerkelijk vonden. Sommigen maakten zich wel zorgen om de lage opkomst. Maar het was niet zo dat het hen

[169] Kuhn en Van der Vlist, 2022.

verbaasde. De vraag die veel wetenschappers, opiniemakers en bestuurders zich stelden: zien we een ontwikkeling die structureel is en in 2026 opnieuw tot lage(re) opkomst leidt? Of hadden we in 2022 te maken met een incidentele situatie, gekleurd door (de maatregelen omtrent) de coronapandemie, de aandacht voor de oorlog in Oekraïne en de verschillende affaires waarin de overheid verwikkeld was? Die vraag stelden de mensen die we (op straat) interviewden zich feitelijk niet.

Vanwege corona waren er hier en daar stemlokalen niet op hun vertrouwde locatie beschikbaar. De media-aandacht voor de oorlog in Oekraïne stelde de verkiezingen ongetwijfeld in de schaduw. Dat zijn situationele factoren die mede kunnen verklaren dat de opkomst laag was. Maar voor onze respondenten waren de pandemie en de oorlog niet of nauwelijks motieven om niet te gaan stemmen. We hebben slechts in vijf gemeenten met voorbijgangers op straat en lokale sleutelfiguren gesproken en kunnen gemeenten of wijken onderling niet vergelijken. Wat niettemin als een rode draad in de gesprekken zit, was de ervaren afstand tot de lokale politiek. Het gevoel van 'verweesdheid': dat politici niet de belangen van gewone mensen behartigen, of alleen maar van de mensen die toegang tot de politiek hebben. Dat geldt voor de landelijke politiek, maar evenzeer, zoals ons onderzoek liet zien, voor de gemeenten. Bewoners in de gemeenten waar we onderzoek deden, weten zich vaak niet gezien en gehoord.[170] Ze voelen zich niet vertegenwoordigd door lokale politici, die volgens hen vooral oog hebben voor andere wijken dan de hunne, of alleen voor de 'stad' en niet voor 'het ommeland', of voor de mensen aan wie ze zelf wat hebben. Bewoners willen 'geen figurant zijn in het verhaal van een ander'.[171] In plaats daarvan willen ze bestuurders en raadsleden die naar hun wijk of dorp komen, die oprecht geïnteresseerd zijn in wat er speelt onder de bewoners, en die daar vervolgens ook écht iets mee doen. Maar die bestuurders en raadsleden zien ze niet, alleen politici die net als in de landelijke politiek vooral naar hun eigen belangen kijken. In dergelijke emoties wortelt het gebrek aan vertrouwen in het (lokale én landelijke) politieke bedrijf.

Ons onderzoek concentreerde zich op gemeenten met een structureel lage opkomst. Veel mensen gaven aan vaker niet gestemd te hebben voor de gemeenteraad of de Tweede Kamer (de provinciale en Europese verkiezingen werden sowieso zelden genoemd). Daar zit een structureel gebrek aan vertrouwen, dat de laatste jaren ongetwijfeld extra is verscherpt door hoe mensen geraakt zijn door corona(maatregelen), de affaires die aan het licht kwamen waarin de overheid burgers tekort bleek te hebben gedaan, of de crises rondom kwesties die mensen raken in hun primaire behoeften, die de overheid niet bij machte bleek adequaat op te lossen, zoals de beschikbaarheid en prijs van woningen, de stijgende kosten voor levensonderhoud, of een ongezonde leefomgeving. Daar is het vertrouwen van mensen afgenomen in wat de overheid voor hen kan betekenen als het echt nodig is. In de straatgesprekken en interviews koppelden respondenten dikwijls zelf die recente affaires en crises aan hun gebrek aan vertrouwen in de overheid. Dat zou erop kunnen wijzen, dat het vertrouwen voorlopig nog niet terug is en mogelijk dus effect gaat hebben op de opkomst en stembereidheid van de komende landelijke en lokale verkiezingen.

Bewoners en lokale sleutelfiguren doen zelf verschillende aanbevelingen voor het structureel verbeteren van de opkomstcijfers. In lijn met wat Van Ostaaijen en collega's concludeerden, zijn dit aanbevelingen die 'structurele en langdurige investering in de lokale samenleving' vereisen en die meer vragen 'dan het één keer in de vier jaar organiseren van een feestje rond de verkiezingen'.[172] De vier belangrijkste aanbevelingen van de respondenten uit ons onderzoek zijn:

1. Laat als lokale politicus je gezicht vaker zien en luister écht naar bewoners

De relatie tussen bewoners en lokale politici moet beter. Mensen voelen zich niet gezien en gehoord en missen vaak de connecties om wel met politici in gesprek te komen. 'In plaats van te wachten tot de burger naar ons toekomt, moeten wij naar de burger toe', is ook onder gemeenteambtenaren te horen. En dan niet alleen vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen een bijeenkomst bijwonen, maar regelmatig aansluiten en echt het gesprek aangaan.

[170] Vgl. Peeters et al., 2020.
[171] Filosoof Marjan Slob, geciteerd in Van der Meer en Ham, 2022, 31.
[172] Van Ostaaijen (2017)

2. Maak als lokale politicus je beloftes concreet en kom ze na

Zowel niet-stemmers als stemmers zeggen dat er in de lokale politiek van alles wordt beloofd, maar weinig wordt waargemaakt. Langslepende lokale kwesties ondergraven het vertrouwen, net als landelijke politieke affaires (de toeslagenaffaire werd vaak genoemd). Bewoners willen transparantie, concrete doelen en zichtbare resultaten.

3. Benut de rol van intermediairs

Informatievoorziening is belangrijk voor het betrekken van bewoners bij de lokale politiek. Lokale omroepen en (wijk)kranten kunnen hieraan bijdragen. Daarnaast zijn er belangrijke 'intermediairs' die een schakel zijn tussen bewoners en lokale politici. Lokale sleutelfiguren die actief zijn binnen wijkraden, bewonersinitiatieven en buurthuizen hebben wel de connecties en genieten vaak het vertrouwen van burgers. Zij nodigen politici uit voor bijeenkomsten en geven door wat er onder de mensen leeft. Zulke 'niet-gekozen vertegenwoordigers'[173] zijn cruciaal voor het bij elkaar brengen van de 'leefwereld' en de 'systeemwereld'.

4. Investeer in het politieke bewustzijn en vertrouwen van de jeugd

Niet-stemmen wordt vaak van generatie op generatie overgedragen, signaleren lokale sleutelfiguren. Om dat te doorbreken, is het belangrijk jongeren te betrekken bij de lokale politiek. Door er aandacht aan te besteden op school (hoe werkt de gemeenteraad en wat betekent het concreet voor jouw leven in de wijk?), en door jongeren op te zoeken en met hen in gesprek te gaan. Er zijn 'onorthodoxe' manieren voor nodig om jongeren te betrekken, zeggen sleutelfiguren. Sluit aan bij hun behoeften en interesses.

De respondenten die we in dit hoofdstuk een stem geven, spraken vanuit hun lokale context. Meestal hadden ze het over de lokale politiek, dikwijls ook over de landelijke politiek. De oplossingen die ze aanreikten, zijn vooral lokaal gericht. Maar er ligt beslist ook een opgave voor de landelijke politiek om de belangstelling voor en de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen te vitaliseren, temeer omdat het wantrouwen over de lokale en de landelijke politiek vaak door elkaar heen loopt, zoals we lieten zien. Deels ligt die landelijke opgave bij het vermijden van het *frame* 'afhakers', dat politici van landelijke partijen vaak impliciet en expliciet gebruiken. Daarmee plaatsen ze mensen die niet stemmen buiten het politieke systeem, terwijl die daar juist *uitgesproken* deel van uitmaken.

[173] H. van de Bovenkamp en H. Vollaard (2017), De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 71(1), 5-22.

Intermezzo: Is lage opkomst een probleem?

Hans Vollaard

Wat we in dit intermezzo zien:

- Er zijn zorgen dat een lage opkomst een verzwakking van democratische legitimiteit van het gemeentebestuur, ongelijkheid in representatie en lokaal burgerschap in verval betekent;
- Een hoge(re) opkomst wordt echter betwist als graadmeter van een goede democratie. Dat hangt af van de opvattingen over democratische legitimiteit, representatie en burgerschap. Mede in dat licht is het de vraag of democratische legitimiteit, ongelijkheid in representatie en goed burgerschap altijd gediend zijn met een hogere opkomst;
- Het ligt daarom meer voor de hand om de achterliggende zorgen als gebrek aan politiek vertrouwen onder bepaalde stemmers én niet-stemmers, ongelijkheid in representatie en lokaal burgerschap (weten hoe iemand invloed kan uitoefenen in diens gemeente) aan te pakken dan de hoogte van opkomst.

I.1 Inleiding

In de commentaren op de lage(re) opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 overheerste een zorgelijke toon. De lage opkomst was een probleem. Zoals in de inleiding al naar voren kwam, zou de lage opkomst de legitimiteit van gemeentebesturen verzwakken. Bovendien zou de lage opkomst kunnen leiden tot ongelijke vertegenwoordiging, omdat inwoners met afwijkende kenmerken en/of standpunten minder in beeld zouden komen. Daarnaast leefden er zorgen over de burgers zelf: in hoeverre voelden die zich betrokken bij de (lokale) politiek? Waren niet-stemmers afgehaakt van de democratie? Deze zorgen zijn gestoeld op (impliciete) opvattingen wat een legitiem gemeentebestuur, goede vertegenwoordiging en goed burgerschap zouden moeten inhouden. Dit intermezzo staat stil bij de vraag waarom de lage opkomst eigenlijk een probleem laat zien voor wat betreft legitimiteit, vertegenwoordiging en burgerschap op basis van politiek-filosofische discussies daarover. Deze bijdrage is verre van compleet, maar is vooral bedoeld als eerste aanzet tot reflectie over nut en noodzaak van een hoge(re) opkomst en opkomstbevordering.

I.2 Opkomst en democratische legitimiteit

Hoe lager de opkomst, des te lager de democratische legitimiteit – zo is vaak te horen. Dat zal gebaseerd zijn op de opvatting dat democratische legitimiteit betekent dat het volk zijn instemming geeft aan het bestuur.[174] Volgens deze redenering zou het bestuur dus op minder steun kunnen rekenen, als een kleiner aandeel van het volk opkomt bij verkiezingen. In dat licht is het ook te begrijpen dat sommigen een opkomst van 50 procent als kritische ondergrens beschouwen (zie inleiding). Een basale notie van democratische besluitvorming is immers dat minstens de helft een besluit goedkeurt. Lage opkomst geldt ook op een andere manier als verzwakking van de democratische legitimiteit. Zeker bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen werd vaak verwezen naar gebrekkig politiek vertrouwen als verklaring waarom mensen niet gaan stemmen. Een lage opkomst is dus een signaal dat de democratische legitimiteit, uitgedrukt in vertrouwen in politieke instituties, onder druk staat. Er zijn echter allerlei tegenargumenten aan te dragen waarom een lage opkomst niet zo problematisch is voor de democratische legitimiteit:

- Dat een hoge opkomst als normatieve maatstaf wordt gebruikt om de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur te bepalen, betekent nog niet dat het volk dat feitelijk ook zo ziet. Burgers kunnen de macht van het gemeentebestuur immers ook op allerlei andere gronden accepteren. Zo bleek bijvoorbeeld dat Nederlanders harmonieus samenleven, het kiesrecht en de vrijheid van meningsuiting belangrijker

[174] F. Peter (2017), Political legitimacy, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, https://plato.stanford.edu/entries/legitimacy/

aspecten van (lokale) democratie dan dat de meerderheid beslist.[175] Daarnaast hoeven niet-stemmers hun thuisblijven bij verkiezingen niet te beschouwen als het onthouden van instemming aan het gemeentebestuur. Ze zouden dat immers ook kunnen laten blijken door het naleven van (lokale) wet- en regelgeving en het trouw betalen van (lokale) belastingen. Dit tegenargument betekent dat vooral nog aan inwoners zelf nog moet worden gevraagd waarom ze de macht van een gemeentebestuur, al dan niet verkozen met een lage opkomst, accepteren, en niet zonder meer (hoge) opkomst als normatieve maatstaf van democratische legitimiteit toe te passen;

- Een volgend tegenargument is dat mensen om allerlei andere redenen dan gebrek aan vertrouwen in politieke instituties niet gaan stemmen. Er zijn zeker inwoners die niet gaan stemmen, om ze niet (meer) vertrouwen in hun (lokale) overheid hebben. Ze blijken echter ook allerlei andere motieven te hebben om niet te gaan stemmen, zoals praktische belemmeringen. Daarnaast zijn er ook stemmers die weinig vertrouwen hebben in politieke instituties. Uit het opkomstcijfer is dat echter niet af te leiden;[176]
- Een heel ander tegenargument is dat voor democratische legitimiteit het afdoende is dat mensen hun kiesrecht *kunnen* gebruiken, niet of ze er daadwerkelijk gebruik van maken.[177] Als mensen weinig belang hebben bij bepaalde verkiezingen of weinig verstand van de voorliggende kwesties hebben, zou het zelfs beter zijn dat ze zich niet laten horen bij de verkiezingen. Een hogere opkomst zou de kwaliteit van de verkiezingen dus niet verbeteren. Dit tegenargument onderstreept wel dat alle mensen in staat zijn om hun belangen en idealen te kunnen verdedigen als ze dat willen. Dat betekent dat elke burger daarvoor afdoende kennis en zelfvertrouwen moet hebben (meegekregen);
- Een volgend argument tegen het belang van een hoge(re) opkomst is het idee dat verkiezingen vooral een instrument zijn om het gemeentebestuur ter verantwoording te kunnen roepen en af te kunnen rekenen op zijn prestaties. Als inwoners tevreden zijn, zouden ze daarom minder geneigd zijn om naar de stembus te gaan. Een lage opkomst zou zo geïnterpreteerd kunnen worden als teken van tevredenheid onder de inwoners; en een hogere opkomst juist van het tegendeel. Er is inderdaad een deel van de niet-stemmers die aangeeft niet te stemmen omdat ze het wel goed vinden gaan in hun gemeente.[178] Het is echter de vraag in hoeverre er sprake is van een goed functionerende verantwoordingsrelatie op lokaal niveau. Het is voor veel mensen lastig om te zien waarvoor gemeenten precies verantwoordelijk zijn om daarover een oordeel uit te spreken.[179] Dit argument onderstreept het belang dat mensen weten hoe ze als burger worden bestuurd en hoe ze als burger invloed op dat bestuur kunnen uitoefenen om zo die verantwoordingsrelatie ook invulling te geven. Daarnaast is het van belang dat via verkiezingen mensen het gemeentebestuur kunnen corrigeren. Dat vereist een gemeentebestuur dat de inhoudelijke speelruimte heeft gekregen om keuzes te maken en waar niet-presterende bestuurders (kunnen) worden vervangen;
- Een aanvullend tegenargument is ook dat een lage opkomst het gemeentebestuur juist scherp houdt, omdat het gemeentebestuur er dan niet gemakshalve vanuit kan gaan dat het volk heeft ingestemd met wat het tot de volgende verkiezingen doet. Het gemeentebestuur zal dan juist meer moeite moeten doen om te achterhalen wat het volk wil, om zo te voorkomen dat bij een komende verkiezing het alsnog zou kunnen worden weggestuurd;
- Een ander argument is dat voor democratische legitimiteit het niet zozeer gaat om simpelweg koppen tellen bij verkiezingen, maar om het bespreken en afwegen van alle relevante perspectieven die onder de bevolking leven in de maatschappelijke en politieke discussies over gemeentelijke besluiten.

En er zijn nog wel meer tegenargumenten. In ieder geval laten de genoemde tegenargumenten al zien dat het afhangt van de opvatting over democratische legitimiteit die iemand huldigt, of een lage(re) opkomst als probleem geldt. Die tegenargumenten betekenen niet dat bij een lage(re) opkomst geen werk aan de winkel is.

---

[175] P. Kanne, L. Staartjes en M. Conradie (2018), *Democratische kernwaarden volgens burgers en bestuurders* (Amsterdam: I&O Research).

[176] M. Boogers en L. Salome (2014), *Gemeenteraadsverkiezingen 2014: Wie stemt wat en waarom?* (Amersfoort: BMC); zie ook hoofdstuk 5 en 6.

[177] B. Saunders (2012), The democratic turnout 'problem', *Political Studies*, 60, 306-320.

[178] Boogers en Salome (2014); zie ook hoofdstuk 5 en 6.

[179] L. de Blok en W. van der Brug (2016), Wie houden burgers verantwoordelijk? In T. van der Meer en H. van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (SKON), 71-76.

De focus ligt echter niet zozeer bij opkomst. Bij verschillende tegenargumenten kwam bijvoorbeeld naar voren dat alle mensen in staat moeten zijn om van hun kiesrecht gebruik te maken. Het is de vraag of dat op lokaal niveau het geval is, gelet op de beperkte kennis over lokale politiek. Lokaal burgerschap (weten wat iemand als burger kan en moet in zijn gemeentebestuur) zou daarom ontwikkeld moeten worden. Daarmee kunnen meer inwoners van hun kiesrecht gebruik maken, als ze dat zouden willen. Daarnaast is de hoogte van de opkomst niet gelijk een goede graadmeter van democratische legitimiteit, uitgedrukt in termen van vertrouwen in het gemeentebestuur. In dat licht zou de zorg dan ook eerder moeten zijn hoe sterk dat vertrouwen is, dan wat de hoogte van de opkomst is. En dat vertrouwen is eerder te winnen door als overheid beloftes na te komen[180], open en eerlijk op te treden en iedereen gelijk behandelt, dan door de opkomst te bevorderen.

I.3 Opkomst en ongelijke representatie

Een veelgehoorde zorg is dat een lage opkomst kan leiden tot ongelijkheid in vertegenwoordiging. Dat is op zich geen vreemde gedachte, omdat al lang bekend is dat opkomst selectief is. Sommige inwoners met bepaalde kenmerken en voorkeuren komen meer op dan andere. Als bepaalde groepen inwoners thuisblijven, en vooral als dat structureel dezelfde groepen zijn, dan bestaat de kans dat de wensen en belangen van deze groepen structureel ondervertegenwoordigd blijven. Lage opkomst met ongelijke representatie als gevolg, zou zo kunnen leiden tot een vicieuze cirkel: raadsleden richten zich alleen nog op mensen die wél stemmen, waardoor de niet-stemmers zich steeds minder gehoord voelen en zich verder afkeren van de politieke gemeenschap. In geval van Amerikaanse steden bleek bijvoorbeeld dat lokaal beleid meer gericht was op mensen die meer stemmen, de welgestelde, witte bovenklasse.[181] In Nederland bleek al dat op bepaalde gevoelige kwesties zoals de opvang van asielzoekers, lokale stemmers en niet-stemmers van standpunten verschillen.[182] Er zijn echter diverse argumenten aan te dragen waarom een hogere opkomst ongelijkheid in representatie niet zou verhelpen:

- Allereerst is de vraag of bij een hogere opkomst, de gelijkheid in representatie wordt gecorrigeerd. Als de stijging in opkomst vooral afkomstig is van hetzelfde type inwoners als degenen die al stemden, dan zal de opkomst selectief blijven, en zal ongelijkheid in representatie dus in stand blijven. Onderzoek laat ook zien dat hogere opkomst wat dat betreft weinig zoden aan de dijk zet;[183]
- Ook als alle kiesgerechtigde inwoners gaan stemmen, zijn nog niet alle mensen en organisaties die worden geraakt door gemeentelijke besluitvorming gerepresenteerd, zoals bedrijven, kinderen, toeristen, natuur en toekomstige generaties. Een hoge opkomst leidt dus zo niet tot gelijke representatie van alle betrokken belanghebbenden;
- Ongelijke participatie hoeft bovendien niet tot ongelijke representatie te leiden. Volksvertegenwoordigers, in dit geval dus gemeenteraadsleden, kunnen immers ook rekening houden met niet-stemmers, en zo ongelijkheid in representatie ondervangen. Dat lijkt ook aan te sluiten bij wat voor raadsleden Nederlanders wensen.[184] Die vinden het niet zo belangrijk of raadsleden een getrouwe afspiegeling vormen van de maatschappij of staan voor hun partijprogramma. Waar raadsleden het vooral beter zouden kunnen doen in de ogen van inwoners is in hun rol van democratische procesbewaker: responsieve volksvertegenwoordigers die erop toe zien dat alle belangen worden gehoord en meegewogen, en besluiten aansluiten bij verlangens en behoeften van alle inwoners. Inwoners blijken beduidend minder tevreden over de manier waarop raadsleden deze rol invulling geven dan raadsleden zelf. Zeker praktisch opgeleide inwoners zijn hierover ontevreden. Lage opkomst hoeft zo dan niet zonder meer een probleem te zijn, zo lang als volksvertegenwoordigers wel alle relevante belangen in ogenschouw nemen.

[180] L. de Blok en L. Brummel (2022), *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties* (Utrecht: USBO).
[181] B. Schaffner, J. Rhodes en R. La Raja (2016), *Race- and class-based inequality and representation in local government*. Work. Pap. (Amherst, MA: Univ. Mass), http://people.umass.edu/schaffne/schaffner_rhodes_laraja_apsa_2016.pdf
[182] Boogers en Salome (2014); Jansen en Boogers (2019); zie ook hoofdstuk 3
[183] G. Lutz en M. Marsh (2007), Introduction: Consequences of low turnout, *Electoral Studies*, 26(3), 539-547.
[184] B. Denters, H. Vollaard, H. van de Bovenkamp en F. Meijerink (2019), Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau, in B. Denters en G. Janssen (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*.

Een lage(re) opkomst zou dus tot ongelijke representatie kunnen leiden, maar een hoge(re) opkomst hoeft wat dat betreft geen soelaas te bieden. De achterliggende zorg zou dus eerder de ongelijkheid in representatie zijn dan de hoogte van de opkomst op zich.

I.4 Opkomst en democratisch burgerschap

Een andere veel gehoorde zorg bij een lage opkomst betreft de burgers zelf. Stemmers geven vaak aan dat ze stemmen op basis van een gevoel van burgerplicht. Een goede burger stemt, is dan het achterliggende idee. Dat sluit aan bij de republikeinse notie van burgerschap, waarin burgers pas echt vrij zijn als ze zichzelf besturen en samen met hun medeburgers bepalen wat het gemeenschappelijk goede, het algemeen belang, is voor hun eigen politieke gemeenschap. Door actief deel te nemen aan politieke gemeenschap, komt het politieke ambt van burger tot leven. Een niet-stemmer zou zo laten zien dat die juist afgehaakt is van de democratische gemeenschap. Een dalende opkomst zou dus problematisch zijn, omdat democratisch burgerschap zo in verval zou zijn. Ook daar zijn echter argumenten tegenin te brengen:

- Zowel stemmers als niet-stemmers beschouwen vrije en eerlijke verkiezingen het belangrijkste principe in lokale democratie.[185] Ook zijn zowel stemmers als niet-stemmers, in ieder geval enkele jaren geleden, redelijk tevreden hoe vrije en eerlijke verkiezingen vorm krijgen op lokaal niveau. Heel wat niet-stemmers dragen ook praktische redenen aan om niet te gaan stemmen, waardoor een lage opkomst zonder meer als teken van democratisch burgerschap in verval is te zien;
- Stemmen is sinds 1970 een recht in Nederland. Dat betekent dat mensen de vrijheid hebben om niet te gaan stemmen. Uit focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen blijkt wel dat Nederlanders het niet zo erg vinden als mensen niet gaan stemmen: stemmen is iemands eigen verantwoordelijkheid; het is een eigen keuze of iemand gaat stemmen of niet.[186] Niet stemmen kan zo dus eerder wijzen op een ander idee van burgerschap (vrijheid om niet te stemmen), dan burgerschap in verval;
- In politiek-filosofische discussies wordt ook ingebracht dat mensen op andere manieren al snel een zinvolle(re) bijdrage kunnen leveren aan maatschappij dan door via stemmen te proberen een betere overheid te realiseren.[187] Een burger die weinig weet hoe die met zijn stem de overheid zinvol kan beïnvloeden, kan dus al snel met andere activiteiten zoals het boodschappen doen voor zieke buren, een goede burger zijn. Niet-stemmen zou dan eerder het resultaat zijn van een afweging zijn hoe iemand diens spaarzame tijd en energie goed kan inzetten in de maatschappij dan van burgerschap in verval.

Kortom, deze tegenargumenten geven aan dat goede burgers niet hoeven te stemmen, en een lage opkomst hoeft niet te betekenen dat democratisch burgerschap in verval is.

I.5 Afronding

Opkomst geldt vaak als een graadmeter hoe gezond een democratie is. Het is echter de vraag of het een goede graadmeter is. En dat een hogere opkomst dus altijd beter is. En dat lage opkomst per se een probleem is. Allereerst hangt het van iemands opvattingen over democratische legitimiteit, vertegenwoordiging en burgerschap af of stemmen en een hoge opkomst van belang is. Zeker, een lage opkomst kan een goede aanleiding zijn voor zorgen over gebrek aan democratische legitimiteit, ongelijke representatie en democratisch burgerschap in verval. Een hogere opkomst betekent echter niet zonder meer dat die zorgen verminderen. Het zou dan ook meer voor de hand liggen om onderliggende zorgen bij lage opkomst aan te pakken, zoals het vertrouwen in de (lokale) overheid, het gebrek aan kennis onder inwoners over hun mogelijkheden als burger om invloed uit te oefenen in hun gemeente en de ongelijkheid in representatie.

---

[185] T. van der Meer (2016), Legitimiteit en politieke steun, in T. van der Meer en H. van der Kolk (red.), *Democratie dichtbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (SKON), 17.

[186] P. Dekker en J. Den Ridder (2017), *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (Den Haag: SCP).

[187] J. Brennan en C. Freiman (2021), Must good Samaritans vote? *Politics*, 1-13.

7. Het antwoord op een lage opkomst: naar een grotere betrokkenheid van politici en kiezers [188]

Julien van Ostaaijen

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Er zijn enkele relatief eenvoudige ingrepen om de opkomst iets te verhogen, onder meer door tegemoet te komen aan enkele praktische belemmeringen die sommige kiesgerechtigden (zeggen te) hebben.
- Beter dan het streven naar een hogere opkomst als doel is het streven naar betere relatie tussen kiesgerechtigden en de politiek. Dat zal ook de opkomst verbeteren.

7.1 Inleiding: hogere opkomst of betere vertegenwoordiging?

In 2013 stelden onderzoekers vast dat er de jaren daarvoor minstens 170 factoren onderzocht waren in relatie tot de hoogte van de opkomst bij verkiezingen.[189] Dergelijke factoren variëren van het weer op de verkiezingsdag tot de politieke interesse van de kiezer. In dit hoofdstuk kunnen we dus optimistisch van start gaan en redeneren dat als er zoveel factoren zijn met mogelijk effect op de opkomst, er vast ook heel veel manieren zijn om de opkomst te verhogen (zie ook hoofdstuk 2).

Toch is het goed om hier te beginnen met enkele tot realisme leidende constateringen. Mede uit de vorige hoofdstukken bleek immers dat veel factoren een marginale of onbekende rol spelen. Daarnaast zijn veel factoren in het algemeen en zeker op korte termijn moeilijk – door de overheid of (semi-) overheidsorganisaties – beïnvloedbaar. Denk bijvoorbeeld aan zaken als de opleiding of politieke interesse van de kiesgerechtigde. Dat betekent echter niet dat een dalende trend van de opkomst alleen lijdzaam moet worden ondergaan. Er zijn zeker mogelijkheden daar iets aan te doen. Dat vereist echter dat er breed wordt gekeken naar oplossingen. Niet alleen naar mogelijke kleine aanpassingen met doorgaans klein effect, maar ook naar vereiste langdurige inspanning om oorzaken van een lage opkomst te beïnvloeden.

Om te beginnen is het goed dat bestuurders en overheden voor zichzelf de vraag beantwoorden wat ze nu eigenlijk willen veranderen. Gaat het om het cijfer van de opkomst? Oftewel is het doel simpel gezegd zoveel mogelijk kiezers naar de stembus te krijgen? Of gaat het toch vooral om daaraan relevante zaken als het verkleinen van politieke ongelijkheid en/of het bevorderen van politieke kennis en/of politieke betrokkenheid van kiesgerechtigden? Veel mensen en zeker ook bestuurders zullen geneigd zijn dat tweede te zeggen. Toch zijn veel van de huidige opkomst bevorderende activiteiten vooral op het eerste gericht. Denk aan allerlei activiteiten rondom de verkiezingen, zoals stembureaus op bijzondere locaties en het aanbieden van koffie en museumtickets bij specifieke stembureaus. Het effect op de opkomst van veel van dit soort initiatieven is beperkt of er wordt geen significant effect gevonden.[190]

7.2. Een hogere opkomst

Laten we ons eerst focussen op de vraag om enkel het aantal kiezers te vergroten en dus de wens tot betere vertegenwoordiging in de vorm van minder ongelijkheid en/of meer kennis en/of betrokkenheid van de kiezer

[188] Een concept van dit hoofdstuk is voorgelegd aan alle auteurs van deze bundel. Dank aan Zahra Runderkamp en Floris Vermeulen voor hun commentaren. Dat geldt ook voor de redacteuren. Daarnaast dank aan Sabine van Zuydam en Joost Smits voor hun commentaren.

[189] K. Smets en C. van Ham (2013), The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout, *Electoral Studies*, 32(2), 344-359.

[190] J. van Ostaaijen, M. Epskamp en M. Dols (2016), *Verbetering op komst: Een verkenning naar een effectieve gemeentelijke inzet van communicatiemiddelen voor de opkomst bij lokale verkiezingen* (Tilburg: Tilburg University).

even parkeren. Veel van de maatregelen in deze paragraaf relateren aan het feit dat een deel van de kiesgerechtigden zegt praktische redenen te hebben om niet te stemmen, zoals geen tijd of op het tijdstip van de verkiezing niet in de gemeente aanwezig (zie ook hoofdstuk 3 en 6). Voor deze kiezers zou enige dwang of juist een ruimere of betere mogelijkheid de stem uit te brengen uitkomst kunnen bieden. Dan lijken de volgende ingrepen effectief en/of kansrijk.

7.2.1. Het herinvoeren van de opkomstplicht

We hoeven maar naar onze zuiderburen te kijken om te zien dat het herinvoeren van de opkomstplicht waarschijnlijk de snelste manier is voor een substantieel hogere opkomst.[191] Veel verkiezingen en dus ook de gemeenteraadsverkiezingen kunnen daar rekenen op een opkomst van om en nabij de negentig procent.[192] Het herinvoeren van de opkomstplicht wordt in de wetenschappelijke literatuur ook verdedigd als de beste manier om de participatieve ongelijkheid bij een lage opkomst tegen te gaan (maar daarover later meer).

7.2.2. Timing van de verkiezingen

Verschillende onderzoeken tonen aan dat de opkomst van wat in de politicologische wetenschap een *second order election* heet, een verkiezing die van minder belang wordt geacht door inwoners, verhoogd kan worden door deze samen te houden met verkiezingen waarop volgens inwoners meer op het spel staat.[193] Uit Duits onderzoek bleek dat het samenvoegen van de lokale en Europese verkiezingen een stijging van drie tot vier procentpunten van de lokale opkomst tot gevolg had.[194] Ook in Nederland zijn in het verleden goede resultaten gehaald met het combineren van lokale en provinciale verkiezingen[195] en recenter met het koppelen van de verkiezingen van het algemeen bestuur van het waterschap en de Provinciale Staten. Er is echter ook op dit punt onderzoek waarin dat effect wordt betwist.[196] Uit Duits onderzoek bleek overigens ook dat hoe dichter een lokale verkiezing op eersterangsverkiezingen zit, des te hoger de opkomst bij de lokale verkiezingen. En een andere mogelijkheid zou het verplaatsen van de verkiezingsdag naar het weekend kunnen zijn. De politicoloog Mark Franklin[197] concludeert dat stemmen op zaterdag of zondag een hogere opkomst kan opleveren, al zijn ook hier de resultaten niet altijd eenduidig.

7.2.3. Een andere manier van stemmen

Volgens verschillende enquêtes blijkt een aanzienlijk deel van de Nederlandse niet-stemmers wel te gaan stemmen als dat via internet, smartphone en/of app zou kunnen.[198] Door digitaal stemmen zou de structureel

---

[191] Overigens wordt in Vlaanderen de opkomst voor het lokale niveau afgeschaft.

[192] Zie ook S. Hennau en J. Ackaert (te verschijnen), Compulsory voting and voter turnout in the Low Countries: A research overview, *Politics of the Low Countries*.

[193] J. Cancela en B. Geys (2016), Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, 42, 264-275.

[194] A. Vetter (2015), Just a matter of timing? Local electoral turnout in Germany in the context of national and European parliamentary elections, *German Politics*, 24(1), 67-84.

[195] A. Wille (2000), *De verdwenen kiezer terug: opkomstbevorderende strategieën bij gemeenteraadsverkiezingen* (Leiden: Instituut voor Publiek en Politiek).

[196] Smets en Van Ham (2013)

[197] M. Franklin (1996), Electoral participation, in L. LeDuc, R. G., Niemi en P. Norris (red.), *Comparing democracies: Elections and voting in global perspectives* (Thousand Oaks, CA: Sage), 214-233; M. Franklin (2002), The dynamics of electoral participation. In: L. Leduc, R. G. Niemi and P. Norris (red.), *Comparing democracies 2* (Thousand Oaks, CA: Sage), 148-168.; M. Franklin (2004), *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press). Zie ook A. Henderson en N. McEwen (2010), A comparative analysis of voter turnout in regional elections, *Electoral Studies*, 29(3), 405-416.

[198] I&O Research (2014), *Opkomst kan hoger door stemmen via internet mogelijk te maken*, https://www.ioresearch.nl/actueel/opkomst-kan-hoger-door-stemmen-via-internet-mogelijk-te-maken/ (laatst bezocht op 4 oktober 2022); EenVandaag (2014), Als je niet stemt word je ook niet bedrogen, https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/jijvandaag/uitslagen/item/als-je-niet-stemt-word-je-ook-niet-bedrogen/ (laatst bezocht op 4 oktober 2022) .

lagere opkomst met name onder jongeren kunnen stijgen.[199] Dat sluit aan op onderzoeken waaruit blijkt dat veel mensen als oorzaak voor niet-stemmen verrassend vaak naar zaken als geen tijd, vergeten, de oproep kwijt, afwezigheid of ziekte wijzen (vgl. hoofdstukken 2, 3 en 6). Toch moeten dergelijke optimistische berichten met betrekking tot de opkomst, en zeker waar het gaat om wat mensen zeggen te doen, genuanceerd worden. Digitaal stemmen blijkt volgens enkele onderzoeken toch grotendeels de 'wel-stemmers' aan te trekken. Zo bleek onder andere uit onderzoek uit Estland dat door de mogelijkheid van digitaal stemmen het aantal internetstemmers toenam tot wel dertig procent, maar de opkomst van de nationale verkiezingen in dezelfde periode slechts enkele percentages steeg.[200] Daarnaast is het goed te benoemen dat er problemen kunnen zijn met integriteit. Hoe waarborg je dat mensen onafhankelijk stemmen en niet door een derde gedwongen worden te stemmen op een partij waarop ze eigenlijk niet zouden willen stemmen? Tenslotte wordt beweerd dat met stemmen per post meer kiezers zouden stemmen. Volgens Amerikaans onderzoek zorgt stemmen per post voor wat extra opkomst, maar niet veel.[201] Ook de stembus meerdere dagen openhouden, zou kunnen helpen. Datzelfde geldt voor meer stembureaus per aantal inwoners, al wordt het effect daarvan betwist.[202]

7.2.4. Of toch inzetten op de campagne?

Bovenstaande initiatieven waarmee de opkomst mogelijk stijgt, vereisen aanpassingen aan het stelsel en/of wetgeving. Het is daarom niet verwonderlijk dat de oplossing voor een hogere opkomst doorgaans elders wordt gezocht, met name in een (betere) opkomstcampagne. Voor wat daarin mogelijk is, wordt vaak verwezen naar het boek 'Get out the vote' van Donald Gerber en Alan Green. In dit boek bespreken de onderzoekers veel manieren om de opkomst te bevorderen. Het aansprekende van hun werk is onder meer dat zij kosten/batenanalyses maken. Ze bespreken per activiteit wat de kosten per extra stem zijn. Het is uiteraard de vraag in hoeverre dit overzicht van Amerikaans onderzoek voor Nederland relevant is, maar het overzicht en de onderlinge verschillen zijn aardig om te tonen (zie tabel 7.1).

Uit 'Get out the vote' blijkt toch vooral dat het met dit soort campagnes lastig is de opkomst te verhogen en/of dat elke extra stem veel extra werk en veel geld kost.[203] Dat zal voor de lokale Nederlandse praktijk mogelijk extra belemmerend zijn, omdat de budgetten die overheden en partijen voor de verkiezingscampagne aanwenden beperkter zijn dan in de Verenigde Staten. Bovendien is het goed om onderscheid te maken tussen de doorgaans neutrale overheidscampagnes en de campagnes van politieke partijen. In onderzoek uit 2016 bleek dat voor nagenoeg alle inzet van gemeenten om de opkomst te verhogen geen significant statistisch effect kon worden vastgesteld.[204] Een semi-serieuze optie zou daarom kunnen zijn om dergelijke grote bedragen voor opkomstverhoging of 'bewustwording' – in 2014 gaf Rotterdam daar 600.000 Euro aan uit, Den Haag 370.000[205] – direct voor alle inwoners beschikbaar te maken. Oftewel: kiesgerechtigden geld te geven in ruil voor hun stem.[206] Een andere manier om het geld te besteden, kan zijn het stimuleren van onafhankelijke lokale en

[199] Norris, P. (2004), Will new technology boost turnout? Evaluating experiments in UK local elections, in N. Kersting en H. Baldersheim (red.), *Electronic voting and democracy* (Londen: Palgrave Macmillan), 193-225.
[200] K. Sál (2015), Remote internet voting and increase of voter turnout: Happy coincidence or fact: The case of Estonia, *Masaryk UJL & Tech.*, 9, 15; Ü. Madise en T. Martens (2006), E-voting in Estonia 2006. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world, in R. Krimmer en R. Grimm (red.), *Electronic Voting 2006* (Wenen: Competence Centre), 15-26.
[201] D. Green en A. Gerber (2019), *Get out the vote: How to increase voter turnout* (Washington D.C., Columbia: Brookings Institution Press), 140.
[202] Van Ostaaijen e.a. (2016); D. Jacobs, S. van Zuydam, J. van Ostaaijen en L. de Brouwer (2018), *De wet van de grote(re) getallen: Het effect van meer stembureaus op de opkomst bij verkiezingen* (Tilburg: Tilburg University).
[203] Zie ook: Van Ostaaijen e.a. (2016)
[204] Idem.
[205] J. van Ostaaijen (2014), *Bevlogen en begrensd. Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 2014* (Tilburg: Tilburg University).
[206] In onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau worden in focusgroepen door deelnemers 'een financiële tegemoetkoming voor stemmers' geopperd als een manier om de opkomst te verhogen. P. Dekker en J. den Ridder (2018), *Lastige kwesties: Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau), 29.

regionale media. Zowel in kwantitatief als kwalitatief onderzoek bleek dat meer media-aandacht voor de verkiezingen een positief effect op de opkomst heeft.[207]

Tabel 7.1. Conclusies uit (Amerikaanse) onderzoek over de effectiviteit van de inzet van communicatie-instrumenten voor het verhogen van de opkomst (Dollars omgerekend naar Euro's).[208]

Methode	(opstart)kosten / management	Effectiviteit	Kosten per extra stem
Van deur tot deur gaan	Rekruteren, roosters en routes maken. Training en supervisie.	1 stem per 15 contacten (exclusief huisgenoten)	€31 (op basis van €14 per uur en 6 contacten per uur)
Pamfletten verspreiden	Rekrutering, roosters en pamfletten maken. Monitoren uitvoering.	1 stem per 189 contacten	*Niet berekend omdat niet bewezen is dat het effect heeft*
Sturen brieven per post - belangenbehartiging	Ontwerpen, printen, versturen.	Geen waarneembaar effect	*Niet berekend omdat niet bewezen is dat het effect heeft*
Sturen brieven per post - onpartijdig	Ontwerpen, printen, versturen.	1 stem per 273 contacten	€91 (op basis van €0.50 per brief)
Opbellen door vrijwilligers	Rekrutering vrijwilligers. Training en supervisie.	1 stem per 35 contacten	€35 (op basis van €16 per uur en 16 contacten per uur)
Opbellen door commerciële bureaus	Bemachtigen van telefoonlijst. Supervisie.	1 stem per 125 contacten	€63 (op basis van €0,50 per contact)
Automatisch telefoongesprek via 'bandje'	Telefoonlijst bemachtigen, bandje inspreken.	1 stem per 900 contacten	*Niet berekend vanwege miniem effect*
E-mail	Adressen verzamelen, bericht maken en verspreiden.	Geen waarneembaar effect behalve wanneer verstuurd vanuit een officiële bron	*Niet berekend vanwege miniem effect*
Verkiezingsdagfestivals	Vinden geschikte plek, organiseren en adverteren. Supervisie ter plaatse.	Opkomst per kiesdistrict 1 tot 2 procentpunt hoger	€33 (effect gebaseerd op klein aantal studies)
Televisie	Maken en plaatsen advertenties.	Opkomst neemt toe met 0,5 procentpunt	*Niet berekend omdat niet bewezen is dat het effect heeft*
Radio	Maken en plaatsen advertenties.	Opkomst neemt toe met 1 procentpunt	*Niet berekend omdat niet bewezen is dat het effect heeft*

7.2.5. Onorthodox campagnevoeren

Meer dan blijven inzetten op traditionele campagnes van overheden – die vaak vrij neutraal zijn, gericht op iedereen – is er waarschijnlijk ook winst te behalen door campagnes te richten op specifieke groepen en hun reden om niet te stemmen. Uit eerdere hoofdstukken weten we dat bijvoorbeeld praktisch opgeleiden en bepaalde etnische groepen minder vaak stemmen (zie tekstkaders). Het voeren van campagnes gericht op (die) doelgroepen is echter omstreden. In het verleden zijn er gemeentelijke voorstellen geweest die eveneens lokaal door politieke partijen geblokkeerd werden. De gedachte was namelijk dat bepaalde (andere) politieke partijen daar electoraal meer (of minder) van zouden profiteren. Oftewel een opkomstcampagne onder bepaalde groepen in een samenleving leidt doorgaans niet tot een evenredige verdeling van de stemmen van die groepen onder alle aan de verkiezing deelnemende politieke partijen. Daar hebben die partijen zeker een punt, maar gezien de huidige lage opkomstpercentages onder dergelijke groepen liggen er wel grote kansen voor verbetering, al zal de inhoud van de campagne daarvoor wellicht aangepast moeten worden.[209] Daarnaast is de huidige verdeling van niet-stemmers niet evenredig verdeeld onder de verschillende partijen. Het Lokaal Kiezersonderzoek laat zien dat van alle kiezers van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigende partijen maar

[207] (Van Ostaaijen e.a. 2016; hoofdstuk 3)
[208] Green en Gerber (2019).
[209] Zie ook: Van Ostaaijen e.a. (2016)

51 procent (PVV) tot 87 procent (SGP) stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dat niet al die partijen in alle gemeenten meedoen, speelt daarbij zeker een rol, maar er lijkt ook potentie om via politieke partijen (verdere) mobilisatie van achterbannen te bevorderen. Een nadeel daarvan is uiteraard dat politieke partijen zich vooral richten op die delen van de samenleving waarvan zij vermoeden dat kiesgerechtigden over te halen zijn om op hun partij te stemmen. Dat kan dus betekenen dat bepaalde delen van de samenleving, bijvoorbeeld bepaalde wijken, door veel partijen worden bezocht, maar andere juist heel weinig aandacht krijgen.

Een laatste aandachtpunt is om ook onderscheid in het soort verkiezing te maken. Zo blijken er verschillen te zitten in het thuisblijfgedrag bij de verkiezingen van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraad.[210] Onder de niet-stemmers voor de gemeenteraad bevinden zich *relatief* meer mensen die weinig interesse hebben en onder die van de provincie relatief meer mensen die niet weten wat de provincie doet en daarom de relevantie voor het uitbrengen van een stem niet zien. Meer aandacht voor waarom mensen bij een specifieke verkiezing niet stemmen, en ook waarom onder een specifieke doelgroep de opkomst laag is, kan helpen in het verbeteren van de campagne en de opkomst. Het is zelfs mogelijk dat de redenen voor thuisblijven ook tussen provincies of gemeenten verschillen wat het positief effect van maatwerk mogelijk nog meer vergroot.

7.3. Een betere vertegenwoordiging

In het begin van dit hoofdstuk stelden we de vraag waar het bestuurders en de overheid nu vooral om te doen was: meer kiezers of het aanpakken van de structurele factoren die deels leiden tot een lagere opkomst. Zoals we in hoofdstuk 5 al zagen, is het aantal thuisblijvers bij de gemeenteraadsverkiezingen onder meer te verklaren door “een gebrek aan interesse, kennis, gepercipieerd belang en vertrouwen in combinatie met het feit dat veel mensen het ontzettend moeilijk vinden om een keuze te maken tussen partijen”. Dat een lage opkomst een gevolg is van de verhouding tussen kiesgerechtigden en politici zien we ook in de emoties van mensen die in het kwalitatief onderzoek naar voren kwamen. Kiezers zijn naast boos op de (lokale) politiek onder meer onverschillig, tevreden, teleurgesteld, cynisch en argwanend (hoofdstuk 6).

Het aanpakken van dit soort factoren en gevoelens van kiesgerechtigden is over het algemeen ingewikkelder dan het aanpakken van praktische belemmeringen voor het stemmen. Tegelijkertijd is het aanpakken van juist deze belemmerende factoren belangrijk. Meer vertrouwen en een grotere interesse in de politiek hebben immers op zichzelf betekenis, maar zullen ook bijdragen aan een hogere opkomst. Bovendien is de verwachting dat het investeren daarin ertoe zal leiden dat kiesgerechtigden niet willekeurig een vakje aankruisen, maar goed nadenken over hoe hun belangen het best worden vertegenwoordigd. Meer kiezers leidt dat tot minder ongelijkheid. Zoals we in dit onderzoek hebben kunnen zien, zijn het immers vooral specifieke doelgroepen met specifieke belangen die in de opkomstcijfers sterk ondervertegenwoordigd zijn. Het verhogen van de opkomst onder die groepen zal een betere vertegenwoordiging van de belangen van alle kiesgerechtigden opleveren.[211]

In veel gevallen kunnen maatregelen voor deze twee in dit hoofdstuk onderscheiden doelen (meer kiezers en een betere vertegenwoordiging) samengaan of elkaar niet belemmeren. Een mogelijk hogere opkomst door stemmen via internet mogelijk te maken, betekent niet automatisch dat hun politieke kennis en betrokkenheid afneemt als kiesgerechtigden daar vervolgens gebruik van maken. Toch is het mogelijk dat enkele maatregelen wel tegenstrijdig zijn. Met andere woorden, enkele voorstellen die in dit hoofdstuk genoemd zijn om zoveel mogelijk kiezers te trekken zouden contraproductief kunnen zijn voor het verhogen van kennis en betrokkenheid. Denk aan het koppelen van de gemeenteraadsverkiezingen aan de Tweede Kamerverkiezingen. Dat verhoogt mogelijk de opkomst van de gemeenteraadsverkiezingen, maar vermindert mogelijk de bereidheid om zich in die lokale verkiezingen te verdiepen (er is immers al ‘werk’ te doen voor het bepalen van de landelijke stem). Of denk aan het mogelijk maken van briefstemmen. Dat verhoogt wellicht de opkomst, maar briefstemmen draagt

[210] Zie eerdere hoofdstukken; J. van Ostaaijen, L. de Brouwer, D. Jacobs en S. van Zuydam (2018), *Ik weet niet wat ze doen, joh: Een verkenning van de (Brabantse) niet-stemmer* (Tilburg: Tilburg University).
[211] Zie ook Hennau en Ackaert (te verschijnen)

volgens het meest recente Nationaal Kiezersonderzoek tevens bij aan een laag vertrouwen in het kiesproces.[212] Het zijn daarom wellicht niet de beste maatregelen om door te voeren.

Het vergroten van kennis en betrokkenheid van kiezers bij de (lokale) democratie vereist dus deels andere activiteiten dan het accommoderen of vergemakkelijken van het individuele stemproces. Enerzijds verwijzen inwoners daarvoor naar het handelen van politici zelf, zoals ook blijkt uit het kwalitatief onderzoek uit hoofdstuk 5 en 6. Kiesgerechtigden geven aan vooral een andere opstelling van de politiek te wensen. De hoge eisen die veel kiesgerechtigden aan politici stellen, kwamen al eerder uit onderzoek naar voren.[213] Kiesgerechtigden verwachten van politici meer competentie, daadkracht, moraliteit, maar ook beter luisteren en een kleinere afstand naar inwoners (hoofdstuk 6). Dat werkt door naar de lokale politiek: 'Laat als lokale politicus je gezicht vaker zien en luister écht naar bewoners' en 'maak als lokale politicus je beloftes concreet en kom ze na' zijn in hoofdstuk vier enkele van de samenvattende conclusies op dit terrein. Een van de belangrijke sleutels voor een hogere opkomst ligt dus bij de politiek en de politici zelf.

Daarnaast geven kiesgerechtigden aan dat ze van gemeenten en politici meer en betere informatie willen. Kiezers willen onder andere meer informatie, ook tussen verkiezingen door, beter te begrijpen informatie en gerichte campagne over wat er speelt in de gemeente (hoofdstuk 6). De vraag is hierbij wel of dat ook direct gaat leiden tot een hogere opkomst. Net als bij de intenties die mensen uitspreken bij praktische belemmeringen ('als ik tijd zou hebben gehad, zou ik gaan stemmen…') is het maar de vraag of dit ook direct hun gedrag verandert. Dat neemt niet weg dat de beperkte kennis wel een voorwaarde lijkt voor een grotere betrokkenheid. Dat verklaart waarschijnlijk tevens het gegeven dat meer media-aandacht leidt tot een hogere opkomst (hoofdstuk 3).

Het vergroten van de kennis van kiesgerechtigden over de lokale politiek is daarom een belangrijk onderdeel voor een betere vertegenwoordiging en een hogere opkomst. Daarbij is het belangrijk ook voldoende aandacht te hebben voor de groepen waar de opkomst (flink) achterblijft en te focussen op de redenen waarom daar de opkomst achterblijft. Denk aan kiesgerechtigden met een specifieke etnische achtergrond, praktisch opgeleiden en jongeren of combinaties. Zo was de opkomst voor de laatste gemeenteraadsverkiezingen onder jongeren met alleen een VMBO-diploma slechts 24 procent (zie over jongeren: hoofdstuk 4). Ook daar is dus nog veel werk te doen. En aangezien ook gewoonte een rol speelt bij (niet-)stemmen, zal het omkeren van dergelijke ontwikkelingen niet eenvoudig zijn. Niet-stemmen dat zich soms ook heel fysiek in bepaalde wijken manifesteert (zie hoofdstuk 6), wordt soms van generatie tot generatie overgedragen. Het doorbreken daarvan vereist daarom doorgaans meer dan een vierjaarlijkse campagne waarom stemmen belangrijk is, maar juist het structureel investeren in onder meer kennis van en vertrouwen in de (lokale) politiek en in specifieke maar wellicht wisselende factoren die binnen subgroepen bijdragen aan hun niet-stemgedrag.

7.4. Afsluitend

Achter een dalende opkomst gaan verschillende problemen schuil, zoals een beperkte politieke betrokkenheid en een grotere ongelijkheid. Bestuurders die naar een hogere opkomst streven, doen er goed aan na te denken of de oplossing die ze daarvoor voorstellen ook bijdraagt aan het oplossen van dergelijke problemen. In de praktijk betekent dat grotendeels zal moeten worden ingezet op een verbetering van de relatie tussen kiesgerechtigden en 'de politiek'. Zaken als politiek wantrouwen en, zeker op lokaal niveau, desinteresse, zijn dan enkele van de meest prominente problemen die moeten worden aangepakt. Dat doe je niet met een betere vierjaarlijkse verkiezingscampagne, maar daarvoor zijn grotere inspanningen nodig. Niet alleen van lokale politici, maar zeker ook van de landelijke.

[212] T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings, en K. Jacobs (2021). *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*, 13.
[213] Zie onder meer C. Brons (2014), *Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21th century. A call for political virtue and moral leadership* (Amsterdam: Amsterdam University Press.)

8. Lage(re) opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen: een hardnekkige kwestie

Hans Vollaard, Josje den Ridder, Lisanne de Blok en Giedo Jansen

Wat we in dit hoofdstuk zien:

- Dat slechts de helft van de inwoners stemt bij gemeenteraadsverkiezingen komt door een combinatie van factoren: naast praktische overwegingen om thuis te blijven, zijn er twijfels over het belang van de bestuurslaag en de verkiezingen, de lokale politieke betrokkenheid is laag, net als het vertrouwen in de (lokale) politiek en mensen vinden het moeilijk om een keuze te maken. Jongeren, mensen met een praktische opleiding en mensen met een migratieachtergrond blijven vaker dan gemiddeld thuis. Deze verklaring voor een lage opkomst is niet nieuw en zagen we bij eerdere (lokale) verkiezingen ook.
- De lagere opkomst in 2022 is in commentaren vaak in verband gebracht met de coronacrisis, de oorlog in Oekraïne en het lage vertrouwen. Laag vertrouwen speelt een rol, maar die lijkt in 2022 niet groter dan eerder. Niet-stemmers noemen de oorlog zelf niet als reden om thuis te blijven. Wel kan coronacrisis tot minder informatie onder inwoners over de verkiezingen hebben geleid. Daarnaast geven sommigen aan dat een coronabesmetting hen thuis hield.
- De lage opkomst is reden tot zorg, onder meer omdat het een signaal is dat sommige groepen zich niet gehoord voelen, het kan leiden tot ongelijkheid in ervaren en feitelijke vertegenwoordiging, en inwoners bij gebrek aan informatie over gemeentepolitiek moeilijk een keuze kunnen maken om te gaan stemmen;
- Een lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is een hardnekkige kwestie: de opkomst is al decennialang laag en eenvoudige oplossingen zijn er niet. Bovendien betekent een hogere opkomst niet zonder meer hogere democratische legitimiteit, ongelijke representatie, en beter geïnformeerde burgers. Naar aanleiding van de lage opkomst zouden daarom achterliggende zorgen zoals gebrek aan vertrouwen, ongelijke representatie en geïnformeerd lokaal burgerschap moeten worden aangepakt.

8.1 Inleiding

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 was de laagste sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970; en aanleiding voor dit onderzoek naar lokale niet-stemmers. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is echter al langer laag, terwijl de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen zo tussen de 75 en 80 procent bleef. In deze bundel hebben we ons daarom niet specifiek gericht op een verklaring van de daling van enkele procentpunten in de opkomst tussen de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en die in 2022, maar op de vraag waarom de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen laag is. Daarnaast reflecteerden we op de vraag waarom het een probleem zou kunnen zijn als veel mensen thuisblijven en wat er gedaan zou kunnen worden naar aanleiding van de lage opkomst.

We voerden ons onderzoek uit op basis van de bestaande literatuur naar opkomst en niet-stemmen, met reeds verzamelde gegevens uit het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) 2022 en met een beperkte nieuwe dataverzameling: een aanvullende enquête onder ongeveer 1000 niet-stemmers en diepte-interviews in vijf gemeenten met een lage opkomst. Daarbij lag de focus op niet-stemmers: we keken wie er thuisbleven, waarom ze dat doen en in hoeverre dat verschilt met de verkiezingen in 2018.

In dit afrondende hoofdstuk brengen we de belangrijkste bevindingen en inzichten uit deze bundel samen.

8.2 Waarom is de opkomst laag en lager?

Om de vragen te beantwoorden waarom de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen laag is en in 2022 nog iets lager dan in 2018, hebben we in deze bundel inspiratie gezocht in de literatuur over niet-stemmers en opkomst (hoofdstuk 2) en vervolgens lokale stemmers en niet-stemmers vergeleken (hoofdstuk 3), niet-stemmers zelf

gevraagd waarom ze thuisbleven (hoofdstuk 5 en 6), naar specifieke groepen niet-stemmers gekeken (hoofdstuk 4) en zijn we nagegaan of er in 2022 specifieke omstandigheden waren die de opkomst verder kan hebben gedrukt (hoofdstuk 5).

8.2.1 Weinig lokale betrokkenheid, weinig vertrouwen en moeite om een keuze te maken

De belangrijkste verklaring waarom de opkomst niet rond de 90 procent ligt is de afwezigheid van opkomstplicht (zie hoofdstuk 2). Sinds 1970 bepalen Nederlanders zelf of ze wel of niet gaan stemmen bij verkiezingen voor vertegenwoordigende organen. Bij Tweede Kamerverkiezingen gaat nog steeds tussen de 75 en 80 procent van de kiesgerechtigden naar de stembus, bij gemeenteraadsverkiezingen ligt dan aandeel steevast veel lager. In 2022 koos 51 procent ervoor om naar de stembus te gaan. Het aandeel dat thuisblijft is niet willekeurig verdeeld over de kiesgerechtigde bevolking. Lokale niet-stemmers zijn vaker dan gemiddeld jong, hebben vaker een praktische opleiding en een migratieachtergrond (zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4).

Uit enquête-onderzoek, open antwoorden en gesprekken met (niet)-stemmers blijkt dat diverse (soms samenhangende) factoren een rol spelen bij de keuze om thuis te blijven. Naast praktische overwegingen (geen tijd, op vakantie, ziek), vinden niet-stemmers het gemeentebestuur minder van belang, hebben ze minder lokale betrokkenheid (minder lokale binding, lokale politieke interesse, kennis genomen van de campagne) en minder politiek vertrouwen. Dat lage vertrouwen in de politiek, gaat niet alleen over de lokale politiek, maar ook over 'de politiek' in het algemeen (zie hoofdstuk 5 en 6). Mensen zijn teleurgesteld in de politiek en politici: ze vinden dat politici geen oog hebben voor mensen zoals zijn, ze zijn kritisch over het probleemoplossend vermogen van de politiek en over de motieven van politici – die zouden zich te weinig richten op het algemeen belang. In gesprekken in vijf wijken met een lage opkomst geven mensen aan zich niet gezien te voelen door de (lokale) politiek. Het lage vertrouwen maakt dat veel niet-stemmers vinden dat stemmen geen zin heeft: er verandert toch niets.

In de enquête komt zowel in open als in gesloten vragen – naast een gebrek aan vertrouwen – naar voren dat niet-stemmers grote moeite hadden een keuze te maken (hoofdstuk 5). Ze wisten niet op welke partij of kandidaat ze moesten stemmen. In combinatie met gebrek aan kennis, interesse en gepercipieerd belang, zorgt het ervoor dat mensen thuisblijven. De kosten van het stemmen (tijd maken om naar de stembus te gaan, je verdiepen in de lokale politiek) blijkt voor veel mensen te hoog.

8.2.2 Vooral bekende verklaringen en niet zozeer de specifieke omstandigheden van 2022

De achtergronden van niet-stemmers en hun motieven om thuis te blijven in 2022 verschillen niet wezenlijk met achtergronden en motieven in 2018 (hoofdstuk 3) en wat we weten uit de literatuur over niet-stemmers (hoofdstuk 2 en 4). Ook in de gesprekken met (niet)-stemmers in wijken met een lage opkomst (hoofdstuk 6) komen beweegredenen naar voren die structureel zijn en niet specifiek betrekking hebben op de situatie in 2022. Uit een vergelijking tussen 2022 en 2018 blijkt dat de beschikbaarheid van informatie en de ervaren invloed van het gemeentebestuur in 2022 wel een iets grotere rol speelde dan in 2018 – maar die verschillen zijn klein (hoofdstuk 3).

Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 werd in de media de vraag opgeworpen of bijzondere omstandigheden in 2022 de toch al lage opkomst nog verder kon hebben gedrukt: men dacht aan het lage vertrouwen in de politiek van dat moment, de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. We zagen hierboven al dat niet-stemmers inderdaad minder politiek vertrouwen hebben dan stemmers, en hun gebrek aan vertrouwen zelf noemen als reden om thuis te blijven. We weten uit de literatuur echter ook dat laag vertrouwen en politieke onvrede mensen ook juist kan motiveren om wel naar de stembus te gaan en te stemmen op een partij die deze onvrede kanaliseert.[214] We hebben in dit onderzoek geen bewijs gevonden voor de stelling dat het lage politiek vertrouwen in 2022 een grotere rol speelde dan voorheen: het vertrouwen was in 2022 weliswaar iets lager dan

[214] Zie bijvoorbeeld R. Kemmers (2022), *"Us know who is to blame": Understanding popular political discontents in the Netherlands "Ons weet wie schuldig is: Politiek onbehagen in Nederland begrijpen* (diss.) (Rotterdam: Erasmus Universiteit).

in 2018, maar de samenhang tussen een gebrek aan vertrouwen en niet-stemmen is niet groter dan voorheen, en bovendien van bescheiden omvang (hoofdstuk 3 en 5).

De coronacrisis kan op verschillende manieren een dempende invloed hebben op de opkomst. Door de lockdowns kunnen mensen minder contact hebben gehad met hun gemeente, wat kan leiden tot minder binding en meer thuisblijvers. Dat blijkt niet het geval: in de periode voor de verkiezingen van 2022 hadden burgers niet minder contact met hun gemeente dan voor de verkiezingen van 2018 (hoofdstuk 5). Het kan ook zijn dat meer mensen thuisblijven omdat zij daartoe gedwongen zijn vanwege een coronabesmetting of quarantaine: daarvoor zien we in open antwoorden wel enige aanwijzing. Of mensen die aangeven vanwege corona thuis te zijn gebleven, anders wel zouden zijn gaan stemmen is natuurlijk de vraag, maar het is goed denkbaar dat het aandeel stemmers door corona nog iets verder is gedrukt (hoofdstuk 5).

Op basis van open antwoorden en een beperkte set gesloten vragen, hebben we geen direct effect kunnen aantonen van de oorlog in Oekraïne. Niet-stemmers noemen de oorlog zelf niet als reden om thuis te blijven. Wel suggereert een telling van het aantal krantenartikelen voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen dat er voorafgaand aan de verkiezingen minder nieuws over de verkiezingen in de landelijke media stond dan in 2018. Dat zou wel kunnen duiden op een indirect effect van de oorlog: door de oorlog was er in landelijke media minder aandacht voor de gemeenteraadsverkiezingen, waardoor bij gebrek aan informatie het belang van die verkiezingen voor kiezers nog minder evident was dan toch al het geval was (hoofdstuk 5).

8.2.3 Beperkingen van deze studie en vragen voor het vervolg

We hebben in deze bundel met bestaand en beperkt nieuw onderzoek gekeken naar lokale niet-stemmers. Het doel hiervan was om wetenschappelijke inzichten over lokale niet-stemmers bij elkaar te brengen en daarmee bij te dragen aan een geïnformeerd debat over de lage opkomst en een mogelijke aanpak.

We hebben het onderzoek in (voor ons) beperkte tijd en middelen uitgevoerd en dat betekent dat het voorliggende onderzoek ook beperkingen heeft en dat er vragen zijn blijven liggen. Zo hebben we ons in dit rapport nauwelijks gericht op gemeente-specifieke factoren en hadden we beperkte mogelijkheden om nieuw onderzoek op te zetten om de achtergrond van het niet-stemmen op lokaal niveau beter te begrijpen. Een grootschalig onderzoek waarin stemmers en niet-stemmers worden vergeleken – en waarin gekeken kan worden naar de interactie tussen gemeente- of buurtverklaringen en individuele verklaringen - kan tot verdere inzichten leiden, zeker wanneer het wordt aangevuld met diepte-interviews met niet-stemmers. Niet-stemmers zijn namelijk een groep die in enquêtes niet altijd makkelijk te bereiken zijn. Het kwalitatief onderzoek in dit rapport en dat eerder door anderen is uitgevoerd, laat zien dat we hiermee andere groepen kunnen treffen en een rijker beeld krijgen van de motieven en politieke houdingen van mensen. Zo'n onderzoek moet ruim voor de verkiezingen worden opgezet, en niet – zoals nu het geval was – in de maanden erna. Het zou zich – naast de gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen – ook kunnen richten op verklaringen waarvoor tot nu toe weinig aandacht was, zoals de rol van de sociale omgeving waarin iemand verkeert. Wat is het effect van het wonen of verkeren in een omgeving waar bijna niemand gaat stemmen? En, als er een effect is, hoe zouden we de politieke betrokkenheid van mensen in zo'n omgeving kunnen vergroten? Willen mensen politiek betrokken zijn, en zo ja, hoe dan?

8.3 Is de lage opkomst erg en wat is er aan te doen?

De derde leidende vraag in dit onderzoek was in hoeverre de lage opkomst een probleem is, en wat er aan gedaan zou kunnen worden. Er zijn goede redenen tot zorgen over de lage opkomst, al hangen de specifieke zorgen die iemand zal hebben wel af van zijn opvattingen over democratische legitimiteit, representativiteit, en lokaal burgerschap (zie intermezzo).

8.3.1 Niet-stemmen is een signaal, maar geen eenduidig signaal

We zagen in de inleiding al dat niet-stemmen vaak wordt gezien als signaal over de legitimiteit van de (lokale) democratie. Stemmen wordt dan gezien als teken van betrokkenheid en steun voor de democratie, niet-

stemmen als teken dat die legitimiteit ontbreekt. Het is maar de vraag of dat helemaal klopt – want ook stemmers kunnen met hun stem een signaal van onvrede geven, maar als het al een signaal is dan is dat signaal in ieder geval niet helemaal eenduidig. De groep niet-stemmers mag dan wat betreft hun achtergronden en houdingen afwijken van de groep stemmers, binnen die groep van 50 procent is er de nodige diversiteit (zie hoofdstuk 3 en 4). Het is van belang om oog te hebben voor die diversiteit, zowel om te bepalen waar het probleem van een lage opkomst precies ligt, als voor de oplossingen van die problemen.

8.3.2 redenen tot zorg: een gebrek aan vertrouwen, lokale betrokkenheid en ongelijkheid

Als we kijken naar de bevindingen in deze bundel, dan zien we ten minste drie redenen waarom de lage opkomst tot bezorgdheid kan stemmen. Een eerste reden voor zorg is dat een deel van de niet-stemmers weinig vertrouwen heeft in de lokale en/of landelijke politiek en het gevoel heeft dat stemmen geen zin heeft (zie hoofdstuk 3 en 6). Zij voelen zich politiek machteloos of "verweesd", omdat zij zich in de steek gelaten voelen door politici (hoofdstuk 6). Hun niet-stemmen vormt dus een boodschap aan raadsleden en andere politieke ambtsdragers – ook op landelijk niveau - om naar hen om te zien.

Een tweede reden om bezorgd te zijn over de lage opkomst is dat veel niet-stemmers aangaven het moeilijk te vinden een keuze te kunnen maken uit het aanbod van partijen en kandidaten. En het zal voor heel wat stemmers ook ingewikkeld zijn geweest om een keuze te maken, zonder al teveel weet van de bevoegdheden, belangrijkste spelers, de besluitvormingsprocessen en inhoudelijke kwesties in hun gemeente te hebben. Het gepercipieerd belang van de gemeente is laag, net als de lokale politieke interesse, lokale mediaconsumptie en betrokkenheid (zie hoofdstuk 3). Lokaal burgerschap is zo maar beperkt ontwikkeld. En zeker, bekendheid met de verkiezingscampagne had een stimulerend effect op de opkomst, informatie moet wel landen. En dat zal met de gebrekkige kennis over lokale politiek nog lastig zijn. Die gebrekkige kennis is problematisch in het licht van de opvatting dat inwoners in ieder geval in staat moeten zijn om hun gemeentebestuur te corrigeren, als dat niet behoorlijk presteert (zie intermezzo). En dat is problematisch omdat die informatie bij bepaalde groepen inwoners nog minder kennis en politiek zelfvertrouwen hebben, waardoor zij minder goed voor zichzelf kunnen opkomen, waardoor ongelijkheid in stand blijft.

Een derde zorg is het selectieve karakter van een lage opkomst. Er zijn bepaalde groepen inwoners die minder vaak naar de stembus gaan dan andere, en dat is structureel het geval: niet alleen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 maar ook daarvoor en (weliswaar in iets minder mate) bij Tweede Kamerverkiezingen (zie hoofdstuk3 en 4). Jongeren, mensen met een praktische opleiding en mensen met een migratieachtergrond gaan veel minder vaak naar de stembus. Dat bepaalde groepen oververtegenwoordigd zijn onder niet-stemmers, wil nog niet zeggen dat het groepskenmerk verklaard waarom ze niet-stemmen zo zagen we in hoofdstuk 3. De ongelijkheid in politieke participatie is om een andere reden relevant, namelijk omdat ze gevolgen kan hebben voor de feitelijke en ervaren vertegenwoordiging van (groepen) burgers. Te meer omdat niet-stemmers en stemmers er ook inhoudelijk andere meningen op na blijven te houden (zie hoofdstuk 3). Ongelijkheid in opkomst kan leiden tot gemeenteraden waarin bepaalde groepen of bepaalde standpunten (structureel) zijn ondervertegenwoordigd en waarin sommige mensen zich niet zullen herkennen. Hoewel onderzoek laat zien dat ook niet-stemmers zich – als zij zouden gaan stemmen en daarbij een partij zouden kiezen – zich over verschillende partijen verdelen,[215] kan een lage opkomst wel degelijk van invloed zijn op de partijpolitieke samenstelling van de 333 gemeenteraden die zijn verkozen in maart 2022.

[215] Zie bijvoorbeeld J. den Ridder en P. Dekker (2018). Niet-stemmers en stemmers. De betekenis en het gebruik van het algemeen kiesrecht. In: R. Andeweg en M. Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

8.3.3 Niet-stemmen is niet hetzelfde als afhaken

Een van de redenen waarom een lage opkomst tot zorgen leidt, is de zorg dat niet-stemmers afhaken of afgehaakt zijn bij de politiek. Dat ze niet meer meedoen en daartoe ook niet meer te verleiden zouden zijn. De term 'afgehaakt' is in het politiek en media de laatste tijd vooral populair naar aanleiding van de *Atlas van Afgehaakt Nederland*, van Josse de Voogd en René Cuperus.[216] De Voogd en Cuperus ontlenen die titel aan de staatscommissie Parlementair Stelsel uit 2018 die waarschuwt dat burgers dreigen af te haken van de politiek of al afgehaakt zijn. De Voogd en Cuperus onderzoeken de geografische verdeling van dat politiek afhaken, wat ze operationaliseren als niet-stemmen, een gebrek aan politiek vertrouwen en het stemmen op wat zij 'buitenstaanderspartijen' noemen. De studie heeft een gevoelige snaar geraakt, en heeft veel aandacht in de media en in het politieke debat gekregen. Daarbij heeft de term 'afhakers' al snel breed in zwang gekomen. De bevindingen in dit rapport laten echter zien dat we op een genuanceerde manier naar dat afhaken moeten blijven kijken en goed moeten nagaan waarvan mensen precies afhaken en hoe dat komt. Dit sluit overigens aan op wat De Voogd en Cuperus daar zelf in hun studie over zeggen, namelijk dat mensen niet doelbewust zijn afgehaakt, maar "afgehaakt zijn gemaakt" door de politiek en hun atlas ook 'de atlas van verdeeld Nederland' had kunnen heten.[217]

Als we kijken naar het voorliggende rapport, dan zien we ten eerste dat niet alle lokale niet-stemmers structurele afhakers zijn. Een deel van de lokale niet-stemmers gaat wel stemmen bij Tweede Kamerverkiezingen (hoofdstuk 3) of geeft aan dat ze incidentele praktische overwegingen hebben om thuis te blijven. Een volgende keer zijn ze zeker weer van de partij. Bijna de helft van de niet-stemmers gaf bovendien aan pas op de dag van de verkiezingen of vlak daarvoor te hebben besloten om niet te gaan stemmen (hoofdstuk 5). Hun besluit stond dus lange tijd nog niet vast. Dat geeft aan dat ze niet zonder meer al langdurig afgehaakt waren. In de tweede plaats zien we mensen misschien politiek afhaken, maar zich nog steeds inzetten voor de maatschappij. Veel niet-stemmers zijn actieve en betrokken burgers die in hun buurt actief zijn en vrijwilligerswerk doen (hoofdstuk 6). In de derde plaats blijkt uit dit rapport dat een deel van de niet-stemmers een politieke boodschap willen afgeven (hoofdstuk 6). Dat laat zien dat ze politiek betrokken blijven, ook al hebben ze met bepaalde partijen en/of overheidsorganen weinig op. Niet-stemmen is zo'n geval dus juist een vorm van aanhaken.

Termen als boos en afgehaakt bleken in hoofdstuk 6 ook niet afdoende precies om niet-stemmers te omschrijven. Er speelde veel meer mee, zoals teleurstelling, argwaan, of onverschilligheid en berusting, maar ook tevredenheid. Daar komt nog wat bij. De term afhaker heeft een negatieve connotatie (hoofdstuk 6). Niet-stemmers afdoen als afhakers kan dan worden opgevat als diskwalificatie – zeker uit monden van politici die in de ogen van burgers schuldig zijn aan het afhaken van mensen. Het is daarom van belang om na te gaan wat de daadwerkelijke motieven van mensen zijn om niet te stemmen. Het rapport heeft daartoe een belangrijke stap gezet, juist ook door niet-stemmers zelf de ruimte te geven te laten horen wat hun motieven zijn. Daarmee kunnen politici en bestuurders meer rekening houden met de diversiteit aan overwegingen die onder niet-stemmers leven.

8.3.4 Lage opkomst en de achterliggende problemen zijn lastig aan te pakken

Uit de literatuurstudie kwam naar voren dat vooral institutionele maatregelen de opkomst zouden kunnen bevorderen. De herinvoering van een opkomstplicht is daar een voorbeeld van. Als die inderdaad ertoe zou leiden dat nagenoeg alle inwoners gaan stemmen, dan zou het probleem van selectiviteit deels kunnen worden ondervangen. Uit onderzoek weten we echter ook dat niet-stemmers die niet kunnen kiezen tussen partijen tamelijk willekeurige keuzes maken als ze gedwongen worden te stemmen. Als dat het geval is zorgt een opkomstplicht wel voor een hoger opkomstcijfer, maar niet tot betere vertegenwoordiging. Een opkomstplicht lost ook het onderliggende probleem van politieke onvrede niet op. Sterker nog, dwang zou bij sommige inwoners juist een averechts effect kunnen hebben op de democratische legitimiteit. Ook hoeft een

[216] J. de Voogd en R. Cuperus (2021),. *De atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden.* (Den Haag: BZK).
[217] De Voogd en Cuperus (2021), 12.

opkomstplicht niet te betekenen dat mensen zich opeens meer gaan verdiepen in lokale politiek. Een deel van de inwoners zal het nog steeds aan de interesse ontbreken om een geïnformeerde keuze maken.

Ook het combineren van gemeenteraadsverkiezingen met belangrijker geachte verkiezingen, zoals de Tweede Kamerverkiezingen, zou de opkomst kunnen bevorderen. Zweden combineert al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw lokale, regionale en nationale verkiezingen en er zijn aanwijzingen dat een fors aandeel van de kiezers een eigenstandige keuze kan maken voor elk niveau. Ook deze vorm van opkomstbevordering draagt echter niet per definitie bij aan onderliggende problemen van politieke onvrede en ongelijkheid in vertegenwoordiging. De belangrijker geachte verkiezingen blijven bovendien een schaduw werpen op de thema's die media, politici en partijen aansnijden. Als lokale verkiezingen eigenlijk over nationale thema's of partijen gaan, dan versterkt dat de lokale vertegenwoordiging evenmin.

Waar institutionele maatregelen de opkomst stevig kan opdrijven, geldt dat in veel mindere mate voor het vergemakkelijken van het verkiezingsproces. Daarnaast zijn dergelijke maatregelen kostbaar: elke extra stem vergt veel extra werk en geld (hoofdstuk 7). Bovendien betekent een iets hogere opkomst nog niet dat de wantrouwende inwoners minder wantrouwend zijn, dat niet-geïnteresseerde inwoners alsnog geïnteresseerd raken en de selectiviteit in de opkomst zonder meer wordt rechtgetrokken.

Wie iets aan de selectiviteit van de opkomst zou willen doen, kan ook denken aan het stimuleren van de opkomst onder groepen die structureel minder vaak naar de stembus gaan. Doelgroepenbeleid kan de opkomst onder specifieke groepen bevorderen, doordat dan gericht op bijvoorbeeld vrouwen, jongeren, mensen met een migratieachtergrond, niet-Nederlanders of inwoners met een praktische opleiding de opkomst wordt gestimuleerd. Dat betekent dat elke gemeente wel eerst stilstaat bij de eigen bevolkingssamenstelling, want de groepen niet-stemmers variëren van gemeente tot gemeente. Vaals verschilt van Leusden, Nordeast-Fryslân van Rotterdam, en Hattem van Koggenland. Het is dus van belang om te weten om welke doelgroepen het gaat, waarom deze groepen thuisblijven, hoe ze te bereiken zijn en wat er gedaan kan worden om de opkomst te stimuleren. Dat kan voor elke groep anders zijn (zie hoofdstuk 4). Wie de opkomst onder niet-Nederlandssprekende inwoners wil bevorderen, kan informatie over verkiezingen en de gemeente aanbieden in andere talen en helpen hun politieke vaardigheden te ontwikkelen om zo politiek zelfvertrouwen te ontwikkelen (hoofdstuk 4). Het is echter de vraag of een meerderheid in gemeenteraden zou besluiten tot doelgroepenbeleid. Al eerder bleek immers dat dergelijk doelgroepenbeleid op bezwaren stuit, omdat dat sommige partijen meer electorale winst zou kunnen opleveren dan andere (hoofdstuk 7). In de praktijk blijkt een (wijkgerichte) doelgroepenbenadering in gemeentes soms op politieke weerstand te stuiten, en kiest men dan liever voor generiek beleid dat zich op alle burgers richt.

Niet-stemmers geven zelf aan dat betere informatievoorziening opkomstbevorderend zou werken: kiezers willen meer informatie over de verkiezingen, over wat de gemeente doet en waar partijen voor staan (hoofdstuk 5 en 6). Daar zit een punt in: mensen die meer informatie over de campagne tot zich nemen, blijken eerder te gaan stemmen (hoofdstuk 3). In de praktijk doet zich hier wel een aantal problemen voor dat maakt dat het maar de vraag is in hoeverre extra informatie effectief is. Het eerste probleem ligt al bij de kiezers zelf die meer informatie willen: zij geven namelijk tegelijkertijd aan dat ze heel weinig interesse hebben in lokaal politiek nieuws en gaan er niet zelf naar op zoek. Het is moeilijk om informatie bij mensen te krijgen die weinig interesse hebben en hun tijd aan andere dingen willen of moeten besteden. Een tweede probleem ligt bij lokale media: die zouden een theorie een rol kunnen spelen bij het laten zien wat de gemeente doet en waar de verkiezingen over gaan. Het probleem is echter dat lokale politieke verslaglegging, ook in de campagnetijd, maar beperkt beschikbaar is. Bovendien worden lokale media door burgers niet altijd goed gelezen. Een derde probleem is er bij lokale partijen en kandidaten: niet-stemmers laten weten dat zij vinden dat partijen in gemeenten niet alleen bij verkiezingen de straat op moeten, maar eigenlijk voortdurend in contact moeten staan met burgers om te horen wat er leeft en speelt (hoofdstuk 5 en 6). Dat zou op zich een goed idee zijn – ook vanuit het oogpunt van het verbeteren van lokale vertegenwoordiging. In de praktijk is het echter lastig omdat raadsleden nu al kampen met tijdsdruk. Een vierde probleem doet zich voor bij nationale politici en landelijke nieuwsmedia. Het landelijke nieuws wordt het beste gevolgd en landelijke media spelen een belangrijke rol bij het vragen van aandacht voor het feit dat er verkiezingen zijn en wat er op het spel staat. Ook de bekendere nationale politici zouden in nationale media

kunnen helpen de aandacht te vestigen op lokale verkiezingen. De kans is echter dat dan al snel nationale thema's lokale kwesties overschaduwen, waardoor er nog steeds geen geïnformeerde lokale keuze wordt gemaakt. Dat is een dilemma dat we hierboven ook al zagen bij de optie om nationale en lokale verkiezingen op hetzelfde moment te houden: nationale aandacht kan het opkomstcijfer verhogen, maar te veel focus op nationale thema's komt het proces van lokale vertegenwoordiging ook niet ten goede.

In reactie op lage opkomst is ook regelmatig gekozen om via andere wegen dan opkomstbevordering de achterliggende zorgen aan te pakken. In reactie op een lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen in het verleden gold directe participatie zoals inspraak, referenda, interactieve beleidsvorming en bewonersinitiatieven, vaak als remedie. Daar valt wel wat voor te zeggen. Het is altijd al lastig om uit een verkiezingsuitslag een duidelijk inhoudelijk mandaat af te leiden voor specifieke beleidskwesties, zeker bij een lage opkomst. Extra ophalen van steun en inzicht onder inwoners is dan logisch. De vraag is echter wel *van wie* steun en inzicht wordt verworven. Met de term participatieparadox is er eerder al op gewezen dat er meer mogelijkheden zijn voor burgers om te participeren, maar dat die vooral actieve burgers worden gebruikt. Die laten zich zo nog een keer horen. Zo kan directe participatie eerder ongelijkheid/selectiviteit versterken, dan corrigeren. De achterliggende zorgen bij een lagere opkomst laat zich dus ook via deze weg niet oplossen. Bovendien ligt de deelname aan verkiezingen nog altijd veel hoger dan de deelname aan andere lokale vormen van politieke participatie.

Een andere indirecte weg om opkomst te bevorderen is het versterken van het belang van gemeenten door het overhevelen van taken naar gemeenten (decentralisaties). Hoe meer invloed inwoners ervaren van de gemeente, des te groter de kans dat ze gaan stemmen immers (hoofdstuk 3). Op het eerste gezicht is het daarom opvallend dat de opkomst niet omhoog is gegaan na de grootschalige decentralisaties in het sociale domein (jeugdzorg, arbeidsreïntegratie en maatschappelijke ondersteuning). De vraag is echter hoeveel inwoners dat ervaren hebben als lokale taken, waarover zij via verkiezingen invloed kunnen uitoefenen. Er worden immers nog steeds debatten in de nationale politiek over bijvoorbeeld jeugdzorg gevoerd – ook omdat daar nog altijd fundamentele keuzes in de jeugdzorg gemaakt kunnen worden. Dat kan de ervaren relevantie van gemeenten verminderen, doordat ze meer als uitvoeringsorganisaties van het rijk worden beschouwd. Daarbij is het de vraag of inwoners bijvoorbeeld een centrum voor jeugd en gezin herkennen als onderdeel van de gemeente, en beschouwen als onderwerp waarover ze bij gemeenteraadsverkiezingen zich mogen uitspreken. Bovendien is het maar een beperkt deel van de bevolking die direct gebruik maakt van jeugdzorg, arbeidsreïntegratie en maatschappelijke ondersteuning. Daar komt nog bij dat experts van het lokaal bestuur betwijfelen of gemeenteraden welke veel keuzevrijheid hebben, doordat ze financieel goeddeels afhankelijk zijn van het rijk en daarnaast de dienstverlening vaak in regionaal verband verankerd hebben. Bovendien is de neiging van veel gemeenteraden om een consensuskoers in het sociale domein te varen. Het zal dan voor inwoners al helemaal lastig zijn om te doorgronden welke betekenisvolle keuzes ze dan nog kunnen maken bij gemeenteraadsverkiezingen. Decentralisaties zijn dus niet zomaar een recept om de opkomst te bevorderen. Dat is op zich geen nieuwe bevindingen. De groeiende bevoegdheden van het Europese Parlement hebben in Nederland immers niet geleid tot een toename van de opkomst bij Europese verkiezingen.

Al met al is opkomst een hardnekkige kwestie. Opkomst kan worden opgekrikt, maar daarmee zijn achterliggende zorgen als selectieve opkomst, gebrek aan politiek vertrouwen en moeite om te kiezen niet weggenomen. En die achterliggende zorgen zijn ook niet gemakkelijk op te lossen. Het is dan ook geen wonder dat ook veel andere westerse democratieën evenzeer kampen met een lage of dalende opkomst bij lokale verkiezingen en dat niet zo snel omgebogen krijgen.

8.3.5 Permanent onderhoud

Zo'n hardnekkige kwestie zou moedeloos kunnen stemmen. Met constante factoren als gebrekkige interesse in lokale politiek is het ook niet te verwachten dat de opkomst snel zal stijgen. De neergaande trend van dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is niet eenvoudig om te buigen. Bovendien gaat het niet zozeer om het verhogen van het opkomstcijfer, maar vooral ook om het aanpakken van de onderliggende problemen van politieke ongelijkheid, een gebrek aan vertrouwen in de politiek (zowel onderdeel een deel van de lokale niet-stemmers als stemmers, zie hoofdstuk 3) en een gebrek aan lokaal burgerschap. Het gaat daarmee om het

versterken van het lokale democratisch bestel in den brede. Hoe dat zou moeten en kunnen voert verder dan het bestek van dit rapport. Duidelijk is echter wel dat het een zaak van de lange adem is en niet iets wat alleen direct na de verkiezingen met een lage opkomst aandacht moet krijgen of pas weer in de aanloop naar de volgende gemeenteraadsverkiezingen in 2026. Wie de opkomst zou willen bevorderen en de lokale democratie wil versterken, moet voortdurend aan de slag. In gemeente op het gemeentehuis en vooral ook daarbuiten in wijken en buurten. Maar ook in Den Haag: om gemeentebesturen, gemeenteraden en lokale media voldoende toe te rusten om hun rol in de lokale democratie goed te vervullen. We vertellen daarmee niet iets nieuws. Ook in reactie op de lage opkomst bij eerdere verkiezingen was dat vaak het appèl. Democratie heeft nu eenmaal permanent onderhoud nodig.

Bijlage 1: onderzoeksverantwoording

Giedo Jansen en Lisanne de Blok

Inleiding

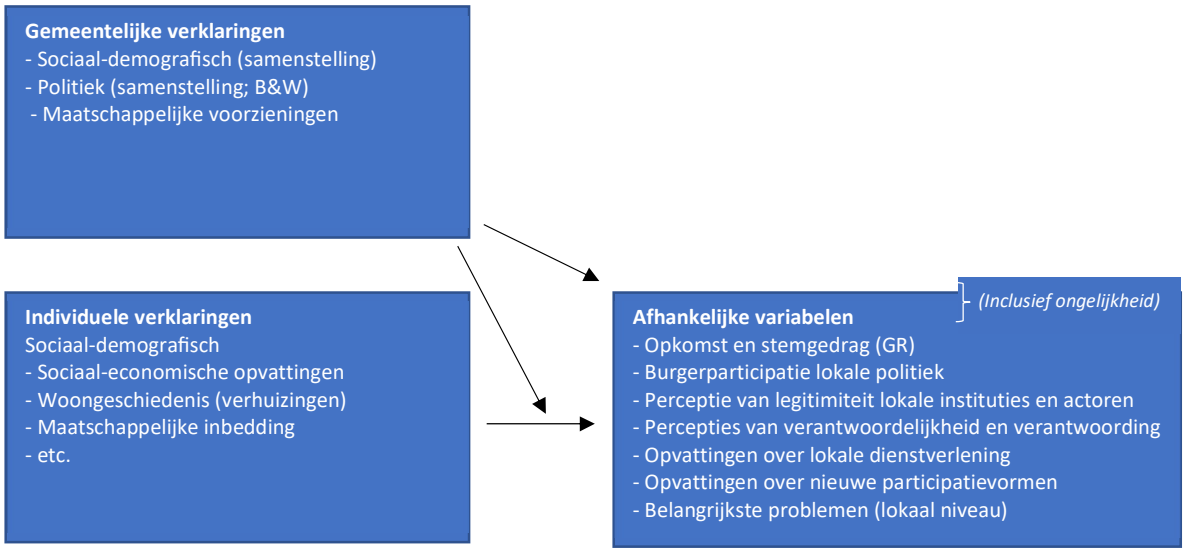
Deze bijlage beschrijft de totstandkoming van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 (LKO 2022) en de aanvullende dataverzameling onder niet-stemmers. Tezamen vormen beide dataverzamelingen de basis voor de analyses in deze rapportage, behoudens het kwalitatieve onderzoek in hoofdstuk 6.

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*, 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.

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. Het LKO is daarom niet gericht op het beantwoorden van een beperkt aantal onderzoeksvragen, maar een project dat het beantwoorden van meer vragen mogelijk moet maken. 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 A.1. Het onderhavige rapport richt zich uiteraard primair op de afhankelijke variabele 'opkomst' (specifieker 'niet-stemmen') en verklaringen hiervoor. Nadere analyse van andere afhankelijke variabelen zullen worden gepubliceerd in een later te verschijnen rapportage over het LKO 2022.

Figuur A.1 Het model dat ten grondslag ligt aan het LKO



Voor deze derde editie van het LKO is voor dezelfde type dataverzameling gekozen als bij de eerste twee edities. Ten tijde van het eerste LKO 2016 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 die niet aanwezig is. Het LISS-panel bestaat uit ongeveer 7500 panelleden in ongeveer 5000 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. Op dit punt 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 invulden,[218] was de gemiddelde invulduur ongeveer 22 minuten.

In aanvulling op het reguliere LKO 2022, hebben we ten behoeve van deze rapportage over opkomst een aanvullende steekproef uit het LISS-panel getrokken onder niet-stemmers. Het doel van deze aanvullende vragenlijst was om meer inzicht te krijgen in de beweegredenen en motieven om niet te gaan stemmen en hen enkele handelingsperspectieven voor te leggen. Het betrof een korte vragenlijst met zowel gesloten vragen (over o.a. de keuze om niet te gaan stemmen, het stemgedrag van de omgeving en een potentiële opkomstplicht) en enkele open vragen over de redenen waarom de respondent niet is gaan stemmen en mogelijke oplossingen voor niet-stemmen. De vragenlijst is voorgelegd aan respondenten van het LKO die aan hadden gegeven niet te hebben gestemd, maar is ook breder uitgezet onder niet-stemmers in het algemene LISS-panel. Leden van het LISS-panel die niet hadden deelgenomen aan het reguliere LKO 2022 kregen ook een aantal aanvullende vragen die uit het LKO afkomstig waren (over o.a. politiek vertrouwen, regionale binding en opvattingen over de lokale politiek).

Het veldwerk voor de aanvullende vragenlijst vond plaats tussen 2 en 31 mei 2022. Tijdens deze periode vulden 1024 respondenten de vragenlijst volledig in. Voor respondenten, die de vragenlijst vermoedelijk ononderbroken invulde,[219] was de gemiddelde invulduur ongeveer 5 minuten.

Wat is de kwaliteit van de data?

Het LISS-bestand is weliswaar gebaseerd op een aselecte steekproef uit de bevolkingsregisters, maar lang niet iedereen die in eerste instantie werd 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=1995) plus een verse steekproef van panelleden van 18 jaar en ouder (n=1557). Door het opnieuw benaderen van respondenten

[218] Minder dan anderhalf uur tussen begin en eindtijd.
[219] Wederom minder dan anderhalf uur tussen begin en eindtijd.

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 A.2.

Voor de aanvullende vragenlijst onder niet-stemmers zijn in totaal 1194 panelleden die aan hadden gegeven niet te hebben gestemd bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 uitgenodigd. Van alle genodigde leden kwamen er 709 uit de steekproef van het LKO, en 485 uit het grotere LISS-panelbestand. Dit leidde tot een steekproef van 1028 respondenten, waarvan 622 hadden meegedaan aan het LKO 2022 en 407 niet. Tabel A.2 toont ook de algemene respons voor deze aanvullende vragenlijst. De respons lag onder de genodigden uit het LKO-bestand iets hoger dan onder de overige LISS panel leden (respectievelijk 87,7 procent en 83,9 procent).

Tabel A.2 - Responsoverzicht

	LKO-2022	Aanvullende steekproef Niet-stemmers
Selectie aantal leden huishouden	3552 (100%)	1194 (100%)
Nonrespons:	681 (19,2%)	166 (13,7%)
Respons:	2871 (80.8%)	1028 (86,3%)
Incompleet:	25 (0,7%)	4 (0,3%)
Compleet:	2.846 (75,3%)	1024 (85,8%)

Beschikbaarheid en anonimiteit LKO, gemeentekenmerken

Een expliciet doel van Stichting Kiezersonderzoek Nederland (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 daarom verrijkt met drietal gemeente-kenmerken 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.[220] Het LKO gebaseerd is op dit panelbestand. Dit panelbestand weliswaar is 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 waar 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.

Wat betreft de aanvullende vragenlijst onder niet-stemmers is er bewust gekozen om geen weegfactor toe te passen. Doordat alleen niet-stemmers zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de vragenlijst, waarvan een deel

[220] https://www.lissdata.nl/faq-page#n5506

al had meegedaan aan het LKO, is de steekproef per definitie niet willekeurig. Daarnaast is er te weinig bekend over de daadwerkelijke samenstelling van de groep niet-stemmende Nederlanders bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 om de steekproef goed te kunnen wegen op basis van bijvoorbeeld leeftijd, geslacht en opleidingsniveau.

Over de auteurs

Lisanne de Blok is universitair docent politicologie in het departement Organisatie- en Bestuurswetenschap van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek richt zich op de ervaren legitimiteit van politieke instituties en de prestaties van de verschillende overheden. Ze is co-directeur van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 en tevens projectleider van Gefundeerd Politiek Vertrouwen, een actueel onderzoek naar de relatie tussen politiek vertrouwen en overheidsprestaties. Ze is daarnaast ook managing director van de Netherlands Institute of Governance (NIG).

Marianne van Bochove is socioloog. Zij is senior onderzoeker bij EMMA – Experts in Media en Maatschappij en bij kenniscentrum Governance of Urban Transitions aan De Haagse Hogeschool. In 2012 promoveerde zij aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een onderzoek naar stadsburgerschap en transnationale betrokkenheid van de stedelijke middenklasse. Haar onderzoek richt zich op veranderingen in de relatie tussen burgers en overheid, participatie, stedelijk beleid en sociale ongelijkheid.

Marcel Boogers is hoogleraar innovatie en regionaal bestuur aan de Universiteit Twente en onderzoeker bij Necker van Naem. Zijn onderzoek richt zich op het democratisch functioneren van complexe besluitvormingsprocessen. Hij was betrokken bij het Lokaal Kiezersonderzoek van 2018 en 2022 en doet sinds 2006 onderzoek naar de kandidaatstelling van politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen.

Twan Huijsmans is promovendus op de afdelingen Sociologie en Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zich op geografische verschillen in politieke attituden in Nederland en daarbuiten.

Giedo Jansen is universitair docent bij het Amsterdams Instituut voor Arbeidsvraagstukken (AIAS-HSI). Zijn onderzoek is multidisciplinair op het snijvlak van de sociologie, politicologie en arbeidsverhoudingen. Zijn politicologische werk richt zich hoofdzakelijk op het lokale openbaar bestuur en de lokale democratie. Hij was onder meer co-directeur van het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 en 2022, en het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek 2020. Hij was tevens projectleider van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers, een meerjarig onderzoek naar vertegenwoordigers en bestuurders in het lokale en regionale bestuur.

Hans Moors is politiek filosoof, cultuurhistoricus en criminoloog. Hij is directeur-eigenaar van EMMA – Experts in Media en Maatschappij en senior onderzoeker. Eerder was hij lector Integrale Veiligheid bij Avans Hogeschool en hoofd van de afdelingen Criminaliteit & Veiligheid, Welzijn & Zorg bij IVA Beleidsonderzoek en Advies (*Tilburg University*). Zijn onderzoek richt zich op criminele clans en familienetwerken, maatschappelijke spanningen, en *trust, fear & feel issues* in buurten en wijken.

Liza Mügge is universitair hoofddocent politicologie aan de UvA. Zij leidt een NWO VIDI project (2017-2023) over politieke vertegenwoordiging en diversiteit in Nederland, Duitsland en Frankrijk. De komende jaren legt zij eveneens toe op online anti-gender geweld (Horizon Europe grant, 2023-2026) en op carrièrepaden van geminoriseerde Tweede Kamerleden (Porticus grant 2022-2024).

Julien van Ostaaijen is universitair docent Bestuurskunde aan Tilburg University en lector Recht & Veiligheid aan Avans Hogeschool. Hij houdt zich bezig met bestuur, recht en veiligheid op decentraal niveau. Afgelopen jaren was hij betrokken bij verschillende onderzoeken naar de opkomst bij lokale verkiezingen en in 2022 verscheen

zijn meest recente boek 'Lokale democratie doorgelicht. Het functioneren van een onbegrepen bestuur', over de stand van zaken van de lokale democratie in Nederland. Voor meer over zijn werk en het downloaden van publicaties: www.vanostaaijen.nl.

Ekaterina Rashkova is universitair hoofddocent Vergelijkende Politiek aan de Utrecht University School of Governance. Kernthema's in haar onderzoek zijn de ontwikkeling van partijsystemen, electorale politiek en vertegenwoordiging, met een focus op gender en immgranten. Van 2015-2022 was zij redacteur van het tijdschrift *European Political Science*.

Roderik Rekker is politicoloog en psycholoog. Hij doet onderzoek naar generatieverschillen in stemkeuze (Universiteit van Amsterdam) en naar politieke polarisatie over feiten en wetenschap (Göteborgs universitet).

Josje den Ridder is politicoloog. Ze doet bij het Sociaal en Cultureel Planbureau onderzoek naar publieke opinie en houdingen over democratie en politiek. Haar belangrijkste onderzoeksproject is het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), waarin het SCP periodiek ontwikkelingen in de Nederlandse publieke opinie in kaart brengt en duidt. Daarnaast is ze betrokken bij een interuniversitair onderzoeksproject naar democratische innovaties (REDRESS) en bij de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON).

Zahra Runderkamp is promovenda politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij onderzoekt de vertegenwoordiging van vrouwen en geminoriseerde politici in de Nederlandse lokale en nationale politiek. Daarnaast schrijft ze als columnist voor Binnenlands Bestuur over diversiteit en inclusie in de politiek.

Floris Vermeulen is universitair hoofddocent bij de afdeling politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek richt zicht voornamelijk op de maatschappelijke en politieke participatie van minderheden op het lokale niveau. Zijn werk is gepubliceerd in een groot aantal nationale en internationale academische tijdschriften.

Hans Vollaard is universitair hoofddocent politicologie in het departement Organisatie- en Bestuurswetenschap van de Universiteit Utrecht. Kernthema in zijn onderzoek is vertegenwoordigende democratie bij waterschappen, provincies en gemeenten. Hij was onder meer co-directeur van het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek 2020 en het Lokaal Kiezersonderzoek 2022. Hij was onder meer medesamensteller van *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (2018) en *Provinciale politiek* (2019).