

Vergaderjaar 2022–2023

35 165

Verkiezingen

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2022

De opkomst bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen op 14, 15 en 16 maart jl. was 50,99%. Omdat deze opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen historisch laag was, vond ik het van belang om inzicht te krijgen in de redenen van deze lage opkomst en nader onderzoek uit te voeren. Aan uw Kamer heb ik op 24 mei jl.¹ gemeld dat dit onderzoek wordt uitgevoerd als verdieping van het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO). Het LKO, een langjarig wetenschappelijk onderzoek, is ook deze keer uitgevoerd door Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON)². Bijgaand stuur ik u het onderzoeksrapport «De lokale niet-stemmer» dat is gebaseerd op:

- Een analyse van bestaande wetenschappelijke literatuur en een meerjarige analyse van de resultaten van deze en voorgaande edities van het LKO ten aanzien van opkomst;
- Het reguliere LKO 2022 en een aanvullende enquête onder niet-stemmers om zicht te krijgen op eventuele situationele factoren bij deze verkiezingen;
- Een kwalitatieve verdieping in vijf gemeenten met een lage opkomst.³ Deze verdieping kijkt in het bijzonder naar de uitschieters omlaag en naar de verschillen die er tussen wijken in dezelfde plaats bestaan.

Bij de vragen over de opzet van de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen¹ werd mij tevens gevraagd een overzicht te verschaffen dat per gemeente in beeld brengt wat het aantal inwoners is dat één raadslid vertegenwoordigt, op basis van de huidige opkomst. In de bijlage van

¹ Kamerstuk 35 165, nr. 49.

² Het SKON is een samenwerkingsverband tussen onderzoekers van verschillende Nederlandse universiteiten, waaronder de Universiteit Twente en de Universiteit Utrecht die de huidige editie leiden, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

³ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/onderzoeksrapport-niet-stemmers-in-vijf-gemeenten/>, kwalitatief onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau EMMA in de gemeenten Den Haag, Almere, Den Helder, Oldambt en Weert.

deze brief vindt u een overzicht per gemeente van het aantal inwoners, raadszetels, aantal inwoners per raadszetel, en de opkomst bij deze gemeenteraadsverkiezingen.

Uitkomsten opkomstonderzoek

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 14, 15 en 16 maart 2022 was lager dan ooit bij gemeenteraadsverkiezingen. Toch is er bij nadere beschouwing geen sprake van een unieke situatie, ondanks bijzondere omstandigheden zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Uit het onderzoek naar de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen komt naar voren dat de lage opkomst en het niet-stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen vooral bepaald wordt door structurele factoren. Daarbij valt op dat een groot deel van de kiesgerechtigden bij sommige verkiezingen wel stemt, en bij sommige verkiezingen niet. Deze groep wordt ook wel situationele niet-stemmers genoemd. Ongeveer een derde van de groep niet-stemmers stemt structureel niet, of nooit lokaal.

De onderzoekers merken op dat niet-stemmen niet hetzelfde is als «afgehaakt» zijn. 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 hun stad, dorp of buurt te betekenen. Die niet-stemmers «afgehaakt» noemen doet geen recht aan de bijdrage die zij aan de maatschappij leveren. Ook zien de onderzoekers een groep niet-stemmers die veel vertrouwen hebben in de lokale politiek en daardoor geen noodzaak voelen om bij die verkiezing te stemmen.

Factoren om niet te stemmen

Structurele factoren die een invloed hebben in de redenen voor het niet-stemmen zijn: de mate van politieke interesse, kennis over de verkiezing, het belang dat kiezers hechten aan een verkiezing, vertrouwen in de politiek, in combinatie met dat veel mensen het moeilijk vinden om een keuze te maken tussen partijen. De motieven van mensen zijn volgens de onderzoekers heel «gelaagd» en gevarieerd. In algemene zin zijn de «kosten» in termen van tijd en moeite om te kiezen en te stemmen voor veel mensen bij lokale verkiezingen te hoog.

Daarbij speelde dit jaar de beschikbaarheid van informatie (je als kiezer geïnformeerd hebben over de verkiezingen) een grotere rol in de afwegingen om niet te gaan stemmen dan in 2018. Ook zorgde meer tevredenheid over de daadkracht van het gemeentebestuur er voor dat mensen minder snel thuisbleven en mensen die ontevreden waren juist minder snel stemden (waar dit effect in 2018 tegenovergesteld was).

Uit het aanvullende kwalitatieve onderzoek onder niet-stemmers⁴ komt naar voren dat het vertrouwen van kiezers in de overheid en politiek in de onderzochte wijken met een bijzonder lage opkomst een belangrijke reden is voor het niet-stemmen. De onderzoekers merken hierbij op dat het structurele gebrek aan vertrouwen extra is verscherpt door hoe mensen geraakt zijn door de verschillende crises in de afgelopen jaren. Men heeft daardoor verminderd vertrouwen in wat de overheid voor hen kan betekenen als het echt nodig is.

⁴ Zie hoofdstuk 6: «Kwalitatief onderzoek naar motieven van niet-stemmers».

De onderzoekers hebben geen definitieve verklaring voor de iets lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 ten opzichte van 2018 (54,97%).

Volgens de onderzoekers blijkt er geen direct effect van de oorlog in Oekraïne op de opkomst. Als de oorlog al een rol speelt dan is dat vermoedelijk indirect in verminderde media-aandacht voor de gemeenteraadsverkiezingen en de kleinere rol van nationale politici, waardoor de bekendheid en het gepercipieerde belang van deze verkiezingen mogelijk nog wat lager dan normaal lag. Corona kan volgens de onderzoekers ook een rol hebben gespeeld, en dan vooral de coronabesmettingen op het moment van de verkiezingen zelf. Uit eerder onderzoek van Ipsos onder kiezers⁵ bleek dat bijna een op de tien niet-stemmers niet ging stemmen vanwege een coronabesmetting of om het risico daarop te willen vermijden.

Onderscheid tussen verschillende groepen

Onder bepaalde groepen kiesgerechtigden ligt het percentage niet-stemmers bij gemeenteraadsverkiezingen beduidend hoger dan onder andere groepen. Dat is vooral zichtbaar bij vrouwen, jongeren, mensen met een praktische opleiding, Nederlanders met een migratieachtergrond en inwoners van zeer stedelijke gemeenten. Daarbij wordt vaker door mensen met een praktische opleiding als beweegreden om niet te stemmen genoemd dat men geen vertrouwen in de lokale politiek heeft. Vrouwen en mensen met een theoretische opleiding noemen vaker hun tevredenheid met het gemeentebestuur als reden om niet te gaan stemmen. Mensen met een meer theoretische opleiding stemmen ook vaker uit principe niet.

Bij de opkomst onder jongeren vragen de onderzoekers in het bijzonder aandacht voor de kloof tussen praktisch en theoretisch opgeleide jongeren. Slechts 24% van de jongeren met alleen een VMBO-diploma bracht een stem uit bij de gemeenteraadsverkiezingen, tegenover 42% van de jongeren met een theoretisch opleidingsniveau. De onderzoekers merken op dat deze opleidingskloof onder jongeren veel groter is dan onder oudere kiezers. Zij zien een groot risico wanneer die opleidingskloof in de toekomst verder zal toenemen: jongeren die nu niet stemmen zullen dat op oudere leeftijd waarschijnlijk ook minder snel doen.

Gekeken naar de politieke opvattingen van stemmers en niet-stemmers zijn er overeenkomsten, maar ook duidelijke verschillen. Uit het onderzoek komt naar voren dat een lage verkiezingsopkomst enige vertekening oplevert: bepaalde opvattingen over vooral veiligheid, cultuur en vluchtelingenopvang worden hierdoor volgens de onderzoekers minder goed gehoord in de vertegenwoordiging van partijen in de raad.

Appreciatie

De onderzoekers hebben met voorliggend rapport een verhelderend overzicht gegeven van de relevante wetenschappelijke inzichten over de opkomst bij verkiezingen. De verdieping die zij daarbij hebben aangebracht met onderzoek naar de opkomst bij deze gemeenteraadsverkiezingen vind ik waardevol.

Het onderzoek toont daarbij overtuigend aan dat de lage opkomst bij lokale verkiezingen een structureel probleem is en niet iets wat typerend

⁵ Ipsos, Rapportage Ervaringen van kiezers tijdens de gemeenteraadsverkiezingen 2022, bijlage bij Kamerbrief Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen 2022, Kamerstuk 35 165, nr. 50.

is voor deze verkiezingen. De trend van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is nadrukkelijk wel een reden tot zorg. Een lage opkomst kan gevolgen hebben voor de representativiteit van een verkiezing⁶. Wanneer groepen in de samenleving door een lage opkomst niet goed vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad, legt dat ook een zwaarder belang bij de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Van de raadsleden (maar ook van andere volksvertegenwoordigers) mag worden verwacht dat zij ook de belangen vertegenwoordigen van de inwoners die niet zijn gaan stemmen. Hier ligt een belangrijke taak voor de volksvertegenwoordigers. Of zoals de onderzoekers het formuleren op basis van de reacties van respondenten in het onderzoek:

- 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 (lokale omroepen, kranten, sleutelfiguren)
- 4) Investeer in het politieke bewustzijn en vertrouwen van de jeugd.

Met de onderzoekers ben ik het eens dat een betere relatie tussen kiesgerechtigden en de politiek de opkomst zal kunnen verbeteren. Het onderzoek laat helder zien dat de lage opkomst ook een uiting is van een gebrek aan vertrouwen in het functioneren van de overheid en de politiek. Daar ligt dus een opdracht voor overheid en politiek die een blijvende inspanning vergt. Mensen moeten zich beschermd en gezien voelen, anders verliest de democratie aan draagvlak. Zoals de onderzoekers omschrijven, is het van belang dat de landelijke en lokale overheid laten zien wat de overheid voor inwoners kan betekenen wanneer dat ook echt nodig is. In de kabinetsreactie op de Atlas afgehaakt Nederland die ik uw Kamer separaat heb aangeboden gaat het kabinet uitgebreider in op hoe te werken aan herstel van vertrouwen.

Daarbij werk ik ook in samenwerking met de beroeps- en belangenverenigingen van het decentraal bestuur aan concrete acties en maatregelen ter versterking van de positie van decentrale volksvertegenwoordigingen. Goede kaderstelling en controle door volksvertegenwoordigers is van groot belang voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming en daarmee voor de legitimiteit van het gemeente- en provinciebestuur.⁷ Zo is onlangs het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers in de Eerste Kamer aangenomen. Ik streef ernaar uw Kamer eind van dit jaar over de voortgang van deze acties en maatregelen te informeren.

Met de onderzoekers ben ik het eens dat het beter is te streven naar een betere relatie tussen kiesgerechtigden en de politiek, dan het streven naar een hogere opkomst als doel op zich. Ook dat eerste kan de opkomst bevorderen. Van de herintroductie van een opkomstplicht in Nederland ben ik dan ook geen voorstander. De onderzoekers gaan in het rapport wel in op een aantal suggesties voor mogelijke opkomstbevorderende aanpassingen in het verkiezingsproces, zoals naast de opkomstplicht de introductie van brief-, vervroegd- en internetstemmen, timing (c.q. samenvoeging) van verkiezingen, of het instellen van meer stembureaus. Zij plaatsen hier ook direct kanttekeningen bij, zoals dat uit onderzoek niet blijkt dat deze maatregelen per se opkomstverhogend werken.⁸ Eventuele nieuwe maatregelen toets ik ook steeds aan de waarborgen van het

⁶ Met de representativiteit van een verkiezing wordt bedoeld dat de uitslag van een verkiezing recht doet aan de verschillende belangen en opvattingen in de samenleving.

⁷ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 14.

⁸ Zie voor een aantal onderzoeksverwijzingen paragraaf 7.2.3 van het onderzoeksrapport en ook paragraaf 8.3.4.

verkiezingsproces.⁹ Over internetstemmen heeft de regering eerder het standpunt ingenomen dat het, mede vanwege de introductie van cyberrisico's, niet opportuun is om stappen te zetten op het gebied van internetstemmen.¹⁰

Met de Verkiezingsagenda 2030, waarvan ik uw Kamer onlangs een voortgangsrapportage¹¹ heb gestuurd, werk ik wel aan structurele verbeteringen in het verkiezingsproces. Daarbij zet ik me er voor in dat in de komende communicatiecampagne voor de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen het belang van deze vertegenwoordigende organen voor het voetlicht wordt gebracht. De onderzoekers wijzen er ook op dat onder niet-stemmers bij de provinciale statenverkiezingen relatief meer mensen niet weten wat de provincie doet en daarom de relevantie voor het uitbrengen van een stem niet zien.

Tot slot ben ik het met de onderzoekers eens dat de huidige opleidingskloof tussen stemmers en niet-stemmers zorgelijk is. De Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs hebben initiatieven genomen om te werken aan de versterking van het burgerschapsonderwijs in het voortgezet onderwijs en op mbo-scholen¹². Ik verken graag nader met hen en de MBO-raad of en hoe dit ook een bijdrage kan leveren aan vroegtijdige betrokkenheid bij het democratisch proces. Ik blijf me daarbij inzetten voor gerichte communicatie op alle jongeren om te gaan stemmen. Ook blijf ik met ProDemos zorgen dat jongeren met een praktische opleiding laagdrempelig kennis kunnen maken met hun gemeentepolitiek, en via die route kennis en vaardigheden opdoen over hoe ze hun stem kunnen laten horen en wat hun gemeente en gemeenteraad voor hen kunnen betekenen als dat nodig is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

⁹ De waarborgen in het verkiezingsproces zoals opgesteld door de Commissie Korthals Altes, zijn: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.

¹⁰ Kamerstuk 36 071, nr. 6.

¹¹ Kamerstuk 35 165, nr. 50.

¹² Brief van 1 juli 2022 van de Minister van OCW inzake versterking burgerschapsonderwijs in het mbo, Kamerstuk 31 524, nr. 509.