



Universiteit Utrecht



Gemeente Utrecht
t.a.v. dr. Hanneke Polman

Bezoekadres

Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht

Telefoon

030 – 253 8618

E-mail

e.a.deblok@uu.nl
j.p.vollaard@uu.nl

Website

www.uu.nl/usbo/advies

Onderwerp

Reflectiebrief opkomstbevordering

Datum

15 augustus 2023

Bijlage

-

Geachte mevrouw Polman, beste Hanneke,

Hierbij ontvangt u onze reflectiebrief op de inventarisatie naar opkomstbevordering in de gemeente Utrecht.

Indien gewenst zijn we uiteraard bereid deze mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Lisanne de Blok & Hans Vollaard

Onderzoekers aan de Universiteit Utrecht



Inventarisatie opkomstbevordering Gemeente Utrecht: Reflecties & Aanbevelingen

Lisanne de Blok & Hans Vollaard, Universiteit Utrecht¹

Inleiding: de opdracht

De lage(re) opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 was ook voor het Utrechtse gemeentebestuur aanleiding tot zorg. In reactie hierop maakte het een inventarisatie van de mogelijkheden om de opkomst bij volgende gemeenteraadsverkiezingen te verhogen. Deze inventarisatie (bestaande uit twee stukken) bevat een analyse van verkiezingsopkomsten in Utrecht, een overzicht van verschillende publicaties over opkomst(bevordering) en een lijst van mogelijke opkomstbevorderende maatregelen. De gemeente Utrecht heeft de Universiteit Utrecht gevraagd deze inventarisatie kritisch door te nemen, waar nodig aanvullende opmerkingen te maken op basis van bestaand onderzoek en daarbij aanbevelingen voor de verdere aanpak te doen. Onderliggende reflectiebrief bevat onze aanvullingen en aanbevelingen. Uiteraard zijn we bereid om die mondeling nader toe te lichten.

Het effect van opkomstbevorderende maatregelen: context en vertrouwen

De inventarisatie van de gemeente Utrecht geeft al een redelijk overzicht van de beschikbare kennis over de mogelijke maatregelen om de opkomst te vergroten, zoals het wegnemen van praktische belemmeringen en het inzetten van communicatiemiddelen. We vragen voor een aantal punten nog aandacht:

- Waarom inwoners niet gaan stemmen en hoe ze zijn te mobiliseren om naar de stembus te gaan, is tot voor kort nauwelijks onderzocht in Nederland, zeker op lokaal niveau.² De

¹ Lisanne de Blok en Hans Vollaard, verbonden aan het departement bestuurs- en organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht, zijn beiden expert op het gebied van kiezersonderzoek. Zo waren ze als onderzoeker en coördinator betrokken bij meerdere lokale, provinciale en nationale kiezersonderzoeken. In dat kader waren ze onder meer co-redacteur en medeauteur van *De lokale niet-stemmer*, een verdiepend onderzoek naar de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast is Hans ook betrokken geweest bij een onderzoek naar opkomstbevordering voor de gemeenteraad van Rotterdam (dat binnenkort uitkomt).

² Zie echter C. Aarts (1999). *Opkomst bij verkiezingen* (Den Haag: BZK); P. Dekker (red.) (2002) *Niet-stemmers* (Den Haag: SCP); 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: 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-*



voorlopige conclusie voor Nederlandse gemeenten is dat als lokale opkomstbevorderende maatregelen al enig effect hebben, die vaak veel geld en inspanning per stem vergen. Als het gaat om het inzetten van communicatiemiddelen (zogenoeten 'Get out to Vote' - maatregelen) is er wel enig onderzoek, hoewel het gros hiervan is uitgevoerd in de Verenigde Staten en recent ook in het Verenigd Koninkrijk.³ Belangrijk is om hierbij te onderstrepen dat de bevindingen uit die landen niet direct toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie, doordat ze een ander type kiesstelsel en partijsysteem betreffen (gebaseerd op meerderheidsvertegenwoordiging) en de verkiezingen er anders zijn ingericht (zo moeten stemgerechtigden zich eerst registreren). Recent onderzoek uit Noorwegen, een context die meer overeenkomt met Nederland, laat zien dat het mobiliseren van stemgerechtigden door middel van een sms-bericht bij lokale verkiezingen effectief kan zijn om de opkomst te verhogen, met name onder groepen die vaker niet-stemmen (zoals inwoners met een migrantenachtergrond en jongeren).⁴ Een kanttekening daarbij is wel dat het inzetten van een dergelijk communicatiemiddel het meeste impact zal hebben bij verkiezingen die van 'middelmatica' belang (salience) worden gezien door inwoners (als inwoners weinig belang hechten aan verkiezingen, is mobilisatie vrijwel onmogelijk is, terwijl in het geval van hoge salience veel mensen toch al gaan stemmen).⁵ Context is dus zo van invloed op de effectiviteit van opkomstbevorderende maatregelen, of dat nu de type kiesstelsel, soort partijsysteem, het ervaren belang van de verkiezingen (salience) of soms ook het weer is.⁶ Dat maakt het lastig om een zinvolle analyse te maken hoeveel kosten per stem gepaard gaan met een bepaalde opkomstbevorderende maatregel. Dat hangt immers van de context af. Ook maakten de kleine omvang en korte looptijd van deze opdracht het onmogelijk om de specifieke kosten per maatregel na te gaan.

- De inventarisatie van de gemeente Utrecht richt zich vooral op maatregelen die praktische belemmeringen in de aanloop naar de verkiezingen moeten wegnemen. Hier zijn enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Deze maatregelen betreffen vooral de korte ter-

stemmer (Tilburg: Tilburg University); H. Vollaard, L. Blok, J. de Ridder en G. Jansen (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Utrecht: Universiteit Utrecht/ Den Haag: SCP/ Amsterdam: UvA; M. van Bochove et al., (nog te verschijnen). *Opkomst en vertegenwoordiging van Rotterdammers: Een kwalitatief onderzoek naar de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Den Haag: EMMA.

³ E.g., Fieldhouse, E., D. Cutts, P. Widdop, and P. John. (2013). Do impersonal mobilisation methods work? Evidence from a nationwide get-out-the-vote experiment in England. *Electoral Studies* 32 (1): 113–123

⁴ Bergh, J., D. A. Christensen, and R. E. Matland. (2019) When is a reminder enough? Text message voter mobilization in a European context. *Political Behavior* 43 (3): 1091–1111.

⁵ Bergh, J., Christensen, D. A., & Matland, R. E. (2020). Inviting immigrants in: Field experiments in voter mobilization among immigrants in Norway. *Electoral Studies*, 66 (102160).

⁶ Gomez, B. T., Hansford, T. G., & Krause, G. A. (2007). The Republicans should pray for rain: weather, turnout, and voting in US presidential elections. *The Journal of Politics*, 69(3). 649–663.



mijn. Ze zullen naar verwachting beperkt effect hebben. Informatiecampagnes van enkele weken voorafgaand aan de verkiezingen zullen niet het al lang bestaande gebrek aan interesse in lokale politiek of het gebrek aan politiek vertrouwen wegnemen. Als ze al effect hebben, dan trekken ze vooral de 'twijfelaars' over de streep.⁷ Daarmee zullen structurele niet-stemmers, met een laag vertrouwen in de politiek en weinig interesse, minder snel gemobiliseerd worden. Het enkel inzetten op het wegnemen van praktische belemmering zou zo onevenredige opkomst niet wegnemen (hierover later meer). Daarnaast kunnen enkele van de voorgestelde middelen (digitaal of per post stemmen; stembureaus meerdere dagen open) ook nadelige effecten hebben op de ervaren integriteit van verkiezingen, doordat makkelijker het idee kan postvatten dat er dan met de uitslag gerommeld wordt.⁸ Juist omdat het vertrouwen in het lokale verkiezingsproces al lager is dan in het landelijke verkiezingsproces is het van belang om bij elke maatregel te overwegen of dat niet het vertrouwen in het verkiezingsproces onder druk zou kunnen zetten.⁹

Het doel: Is een hoge(re) opkomst per se beter?

Een hogere opkomst wordt vaak gezien als een positief teken gezien. Dat zou namelijk erop wijzen dat meer inwoners actieve burgers in de lokale politieke gemeenschap zijn. Daarnaast zou een hogere opkomst de legitimiteit van de gemeenteraad versterken, omdat meer inwoners via verkiezingen het mandaat van de gemeenteraad zouden ondersteunen. In de inventarisatie is geen argumentatie te vinden waarom een hoge(re) opkomst wenselijk is, maar dat is wel de inzet. Het is echter belangrijk om na te denken waarom en onder welke condities een hogere opkomst gewenst is. Er valt immers nogal wat af te dingen op de stelling dat een hoge(re) opkomst laat zien dat meer inwoners lokaal politiek actief willen zijn en dat de legitimiteit van het gemeentebestuur ermee wordt versterkt.

Allereerst is een hoge(re) opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen niet zonder meer een teken van een lokaal actieve burgerij. Weliswaar is de opkomst hoger onder inwoners met grotere lokale binding, meer interesse in lokale politiek en meer vertrouwen in lokale politieke instellingen. Bijna de helft van de stemmers wil echter via de lokale stembus (ook) een signaal afgeven aan de nationale politiek.¹⁰ Meer stemmen zegt dus niet meteen iets over een grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale politieke gemeenschap; dat kan ook

⁷ Arceneaux, K. and Nickerson, D.W. (2009). Who is mobilized to vote? A re-analysis of 11 field experiments. *American Journal of Political Science* 53(1), 1-16.

⁸ Van Ham & Fiselier (2021) Vertrouwen in eerlijke verkiezingen. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie. *De Kiesraad*.

⁹ H. Vollaard, L. de Blok en G. Jansen (2023). 'Vertrouwen in het verkiezingsproces', in H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. 26-30.

¹⁰ G. Jansen en H. Vollaard (2023). 'De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners', in H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. 51-67.



eerder de nationale politieke gemeenschap betreffen. Daarnaast motiveren veel kiezers hun gang naar de stembus vanuit een algemeen plichtsbesef als burger, en niet zozeer als lokaal burger. Een hoge(re) opkomst zou dan eerder wijzen op een grotere verspreiding van dat plichtsbesef. En dat mensen thuisblijven, is dus niet zomaar af te lezen als gebrek aan betrokkenheid bij hun gemeente. Niet-stemmers zijn namelijk deels wel sociaal actief in hun wijk of stad. Die vinden dan ook een omschrijving als 'afgehaakt' niet op haar plaats, omdat ze hun steentje bijdragen aan de lokale samenleving.¹¹ Daarnaast blijft een klein deel van de niet-stemmers thuis, omdat ze het goed vinden gaan in hun gemeente. Maar ook dat is niet per se een teken van gebrek aan betrokkenheid. Het hangt er dus maar net vanaf met welke overwegingen iemand stemt, of een hoge(re) opkomst ook een teken is van een lokaal actieve burgerij. Dat is niet te achterhalen via analyses op wijkniveau, zoals in de inventarisatie. Dat vergt kiezersonderzoek op individueel niveau te achterhalen, zoals in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam is uitgevoerd naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Daarnaast is een lage(re) opkomst niet per se een signaal van verzwakte legitimiteit van het gemeentebestuur. In theorie zouden inwoners via gemeenteraadsverkiezingen kunnen aanwijzen wie namens hen en over hen mag besturen en met welke inhoudelijke doelen. Hoe hoger de opkomst, des te meer inwoners hun volksvertegenwoordigers een mandaat hebben verleend, zo is gedacht. In de praktijk weten echter kiezers vrij weinig over lokale politieke kwesties en over lokale (kandidaats-)raadsleden en politieke partijen.¹² Het mandaat dat gemeenteraden meekrijgen van kiezers is in dit licht dus al vrij zwak. Na gemeenteraadsverkiezingen moeten raadsleden eigenlijk nog zien te achterhalen wat hun inwoners met hun gemeente willen, omdat een fors deel niet opkomt en bijna de helft van de stemmers (ook) nationale overwegingen hebben bij hun partijkeuze.

Opkomst is echter ook vanuit ander (politiek-filosofisch) perspectief te lezen. Waar het in ene perspectief het van groot belang is dat zoveel mogelijk inwoners zich ontwikkelen als burger door actief bij te dragen aan hun lokale politieke gemeenschap, onderstreept een ander perspectief veeleer het belang dat inwoners hun kiesrecht kunnen gebruiken als ze dat nodig vinden om hun belangen en rechten te verdedigen.¹³ In dat laatste perspectief is meer begrip op te brengen voor inwoners die aangeven dat ze niet stemmen, omdat ze weinig invloed van de gemeente ervaren, weinig interesse in lokale politiek hebben, of tevreden zijn over hoe het gaat in hun gemeente. Een lage opkomst hoeft in dit perspectief niet zozeer een probleem te zijn, zolang inwoners akkoord gaan met de manier waarop het gemeentebestuur zijn legitimiteit verwerft en ze daadwerkelijk weten hoe ze hun kiesrecht kunnen gebruiken als ze dat nodig vinden. Veel Nederlanders blijken vrije en eerlijke verkiezingen

¹¹ M. van Bochove en H. Moors (2022). 'Kwalitatief onderzoek naar motieven van niet-stemmers', in Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 69-77.

¹² Zie o.m. Jansen en Vollaard (2023). 'De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners'. In H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. 51-67.

¹³ Vgl. B. Saunders (2012). The democratic turnout 'problem', *Political Studies*, 60, 306-320.



als belangrijk principe in de lokale politiek te onderschrijven. En in ieder geval tot enkele jaren geleden vonden zowel de meeste stemmers als niet-stemmers dat daar ook daadwerkelijk sprake van was op lokaal niveau.¹⁴

Problematischer is echter de kennis over democratisch burgerschap. De Onderwijsraad stelde nog niet zo lang geleden vast het 'zeer verontrustend' te vinden hoe weinig jongeren weten over onze democratie en rechtsstaat.¹⁵ Uit het Lokaal Kiezersonderzoek blijkt dat politieke kennis, interesse en zelfvertrouwen niet alleen onder jongeren, maar ook onder mensen met een (eerste-generatie)migratieachtergrond en mensen met een lagere opleiding lager dan gemiddeld te zijn.¹⁶ Denk in de Utrechtse situatie daarbij ook aan studenten en arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten en expats van buiten de EU die langer dan vijf jaar ononderbroken in Nederland hebben gewoond – zij hebben immers ook kiesrecht. Gebrek aan democratisch burgerschap zou kunnen betekenen dat lang niet alle inwoners goed weten hoe ze hun invloed kunnen laten gelden via het stembokje. In dit perspectief is het dus vooral belang om erop in te zetten dat alle inwoners überhaupt kunnen stemmen. Dat vereist wel maatwerk via onderwijs, bibliotheken, buurtwerk en zo verder, omdat een laaggeletterde inwoner in een andere (beeld)taal zal moeten worden benaderd dan een hoogopgeleide inwoner uit het buitenland.

Vanuit weer een ander perspectief is het ook de vraag of een hoge(re) opkomst per se beter is. Dat perspectief betreft de vertegenwoordigende kwaliteit van het mandaat dat een gemeenteraad krijgt via verkiezingen op basis van wie er precies wel/niet gaat stemmen. Als dankzij het weer, spannender nationale politiek of extra opkomstbevorderende maatregelen de opkomst bij de komende gemeenteraadsverkiezingen van 2026 in Utrecht enkele procentpunten hoger uitvalt, dan is de kans groot dat bepaalde groepen inwoners nog steeds minder opkomen dan andere groepen inwoners. Groepen als jongeren, mensen met een lagere opleiding en mensen met een migratieachtergrond stemmen immers structureel minder. En dat maakt uit. De voorkeuren van niet-stemmers zijn voor een deel namelijk anders zijn dan stemmers, met name op onderwerpen als veiligheid, kunst en cultuur, en asielzoekers.¹⁷ Het risico is vervolgens dat beleidskeuzes van de lokale volksvertegenwoordiging meer aansluiten bij de voorkeuren van bijvoorbeeld hoger opgeleiden, omdat die vaker stemmen.¹⁸ Dat kan leiden tot een vicieuze cirkel, waarbij een deel van de niet-stemmers

¹⁴ 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). 12-22.

¹⁵ Onderwijsraad (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten: artikel 23 van de Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*. Den Haag.

¹⁶ H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

¹⁷ M. Boogers en L. de Blok (2022). 'Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022', in Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 29-40.

¹⁸ Hakhverdian, A. en Schakel, W. (2017) *Nepparlement? Een pleidooi voor hokjesdenken*. Amsterdam University Press; zie ook 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



zich bevestigd ziet in de opvatting dat stemmen niet uitmaakt en volksvertegenwoordigers niet voor hen opkomen. In het licht van de vertegenwoordigende kwaliteit is het dus van belang dat de stem van alle inwoners wordt gehoord – en niet slechts dat het opkomstcijfer wat hoger is. Dat vergt inzet van de gemeenteraad om op te komen voor alle inwoners. Zo zouden ze zich kunnen opstellen als democratische procesbewakers, die zich inzetten om de besluitvorming zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de belangen en wensen van betrokken inwoners. Juist lager opgeleide inwoners, die vaak minder politiek vertrouwen hebben, zouden dat waarderen.¹⁹ Gelijke vertegenwoordiging tijdens de zittingsperiode zou zo ongelijke participatie bij verkiezingen kunnen rechtekken en alsnog legitimiteit kunnen versterken.

Als laatste, een hogere opkomst is ook om een andere reden niet gelijk een teken van grotere legitimiteit van het gemeentebestuur, omdat het niet per se een blijk is van groter vertrouwen in de lokale politieke instellingen en personen (de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester). Niet alleen onder een deel van de niet-stemmers, maar ook onder een deel van de stemmers is er namelijk sprake van beperkt lokaal politiek vertrouwen. De vraag waarom de ene wantrouwende inwoner wel stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen en de ander niet vergt nader kiezersonderzoek op het niveau van de individu.

Al met al is de vraag wat het doel is om het opkomstcijfer te bevorderen. Een hoger opkomstcijfer hoeft immers nog geen betere lokale democratie te betekenen. Structurele problemen als gebrekkig democratisch burgerschap, ongelijke vertegenwoordiging en beperkt politiek vertrouwen kunnen immers nog steeds bestaan bij een wat hogere opkomst.

De noodzaak van maatwerk: de ene niet-stemmer is de andere niet

Niet-stemmers verschillen onderling. Dat geldt zowel voor de motieven waarom ze niet gaan stemmen als hun achtergrond. Uit het landsbrede onderzoek naar niet-stemmers bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 bleek namelijk dat, net als eerder, sommige inwoners niet gaan stemmen om praktische redenen zoals ziekte en vakantie. Anderen vonden dat het goed ging met de gemeente, en voelden daardoor niet de urgentie om te gaan stemmen.²⁰ Weer andere inwoners gaven (ook) gebrek aan politiek vertrouwen, gebrek aan inte-

¹⁹ B. Denters, H. Vollaard, H. van de Bovenkamp en F. Meijerink, (2019). 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau', in G. Jansen en B. Denters (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*. 18-27.

²⁰ Zie ook voor dit punt het onderzoek in Rotterdamse wijken in Bochove e.a. (nog te verschijnen).



resse en/of gebrek aan informatie als reden om niet te gaan stemmen. Er zijn zo verschillende soorten niet-stemmers.²¹ Daarnaast zijn er ook uiteenlopende groepen die structureel minder opkomen bij gemeenteraadsverkiezingen, zoals inwoners met een lagere opleiding, mensen met een migratieachtergrond, en jongeren.²² Dit ligt overigens niet zozeer aan het feit dat ze jong, eerste-generatie migrant of MBO-er etc. zijn, maar aan het feit dat ze in hun specifieke achtergrond minder politieke kennis, interesse in lokale politiek en politiek zelfvertrouwen hebben meegekregen.

Als de inzet is om de opkomst te bevorderen, moet de gemeente Utrecht rekening houden met de diversiteit in motieven om niet te gaan stemmen én in sociale achtergrond. De ene groep vereist bijvoorbeeld een andere communicatieaanpak dan de andere. Dat betekent ook dat algemene aanduidingen van kosten per stem van een opkomstbevorderende maatregel lastig zijn te geven – dat hangt immers van de doelgroep af.

Als de inzet (ook) is om de ongelijke opkomst aan te pakken, is extra inzet vereist op groepen inwoners die structureel minder gaan stemmen. Wanneer zij zich meer gerepresenteerd voelen, zouden ze ook meer politiek (zelf)vertrouwen kunnen krijgen, de relevantie van de lokale politiek inzien en de weg naar de stembus beter weten te vinden. Omdat niet-stemmers op wezenlijke lokale kwesties gemiddeld genomen een ander standpunt hebben dan stemmers, kan dat verkiezingskansen van bepaalde politieke partijen bevoordelen en van andere politieke partijen benadelen. Dat is reden geweest waarom er soms terughoudend is ingezet op doelgroepgerichte opkomstbevordering in gemeentelijk Nederland.²³ Hier staat de Utrechtse gemeenteraad dus voor de keuze in hoeverre ze wil inzetten dat bij een hogere opkomst alle groepen inwoners evenredig participeren.

Verantwoordelijkheid voor opkomstbevordering: de rol van politieke partijen

Maatregelen om een (meer evenredige) opkomst te bewerkstelligen zijn niet slechts de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Politieke partijen spelen daarbij ook een belangrijke rol, ook al staat de inventarisatie van de gemeente Utrecht daar niet zozeer bij stil. Zij kunnen immers inwoners (opnieuw) motiveren om naar de stembus te gaan door partijvrijwilligers stemgerechtigden te laten opbellen (of langs de deuren te gaan) om hen aan te moedigen te gaan stemmen. Dit blijkt vooral effect te hebben bij verkiezingen waar er weinig

²¹ Vgl. 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).

²² Ibid.

²³ J. van Ostaaen (2022). 'Het antwoord op een lage opkomst: Naar een grotere betrokkenheid van politici en kiezers', in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 82-87; F. Vermeulen et al., (2022). *Lage lokale betrokkenheid en grote ongelijkheid: Onderzoek naar de opkomst bij Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen*. Amsterdam.



kennis is van de kandidaten of partijen, zoals gemeenteraadsverkiezingen.²⁴ Op die manier zouden ze ook kunnen inzetten op groepen inwoners die structureel minder opkomen.

Er gelden wel enkele kanttekeningen bij de rol van politieke partijen om de opkomst te bevorderen. Allereerst is de vraag of alle politieke partijen willen inzetten op een hogere opkomst. Zoals gezegd, kan dat immers ook nadelig uitpakken voor sommige politieke partijen. Bovendien vergt het minder inspanning om vooral groepen inwoners aan te spreken die meer geneigd zijn om te gaan stemmen, dan (ook) in te zetten op groepen inwoners die structureel minder stemmen. Dat hangt ook samen met de vraag in welke mate politieke partijen nog kunnen inzetten op een hogere opkomst. In het gefragmenteerde partijpolitieke landschap zijn alle partijen relatief klein, waardoor het aantal vrijwilligers en financiële middelen per partij vaak beperkt zijn om grootschalig campagne te voeren. Dat geldt zeker voor lokale partijen die geen overheidssubsidie ontvangen. Daarnaast ervaren raadsleden grote werkdruk, zoals nog bleek uit de recente oproep van de gemeenteraden van de G4-gemeenten om meer raadsleden en hogere vergoedingen. Het is daarom de vraag of van politieke partijen veel verwacht kan worden om groepen inwoners die structureel minder opkomen, opnieuw te mobiliseren te gaan stemmen.

Wel kan een duidelijke politieke strijd tussen partijen ('partisan elections') bijdragen aan een hogere opkomst.²⁵ Een heet hangijzer (zoals het Utrecht City Projekt) ontbreekt echter vaak in de lokale politiek. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 was 'Ik wist niet op welke partij ik moest stemmen' een van de belangrijkste redenen om niet te gaan stemmen (voor ongeveer een kwart van de niet-stemmers was dit de reden, bijna evenveel als de groep die vanwege praktische belemmeringen niet had gestemd).²⁶ Het is dus aan politieke partijen om duidelijker te maken aan de lokale inwoners waarvoor ze staan en welke wezenlijke verschillen er tussen hen bestaan, om de opkomst te verhogen.

Focus op alle inwoners: niet-stemmers én stemmers

Bij opkomstbevorderende maatregelen is de focus vaak gericht op niet-stemmers. Focus op stemmers is echter ook van belang. Ook onder een deel van de stemmers is immers sprake van gebrekkig lokaal burgerschap en gebrek aan politiek vertrouwen. Er bestaat dus een kans dat ze een volgende keer wel thuisblijven bij de gemeenteraadsverkiezingen. Bovendien is met gemeenteraadsverkiezingen ook nog niet per se duidelijk welke inhoudelijke

²⁴ Foos, F. & de Rooij, E. A. (2017) The role of partisan cues in voter mobilization campaigns: Evidence from a randomized field experiment. *Electoral Studies* 45, 63-74.

²⁵ Alford, R., & Lee, E. (1968). Voting Turnout in American Cities. *American Political Science Review*, 62(3), 796-813.

²⁶ L. de Blok, J. den Ridder en M. Boogers (2022). 'Bijzondere omstandigheden in 2022?', in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. 52-68.



koers ze willen voor hun gemeente, omdat ze deels ook nationale overwegingen hadden bij hun politieke keuze. Gemeenteraadsleden zullen dus na de verkiezingen ook moeten nagaan wat stemmers willen met hun gemeente om voor alle inwoners goed op te komen; en zo de vertegenwoordigende kwaliteit van de gemeenteraad te versterken.

Afronding

De inventarisatie van de gemeente Utrecht vormt een goede aanzet om opkomstbevorderende maatregelen te overwegen. In de bovenstaande reflectiebrief hebben we verschillende aanvullingen gedaan op die inventarisatie. Die hadden deels betrekking op de uitwerking van die maatregelen: hoe is de context van invloed op hun effectiviteit? Kunnen die maatregelen ook het vertrouwen in het verkiezingsproces schaden? Zijn de maatregelen gericht op doelgroepen? Is men bereid dat een doelgroepenfocus ook consequenties kan hebben voor de verkiezingsuitslag? Is er ook aandacht voor stemmers die de volgende keer zouden kunnen thuisblijven? Daarnaast heeft deze reflectiebrief nadrukkelijk stilgestaan bij het doel van opkomstbevordering: gaat het om het opkomstcijfer, of om onderliggende democratische kwesties als het gebrek aan politiek vertrouwen, gebrekkig democratisch burgerschap en ongelijke vertegenwoordiging? Dat vereist juist ook politieke keuzes die niet aan wetenschappers is. Met deze reflectiebrief hopen we het gemeentebestuur een basis te geven om die politieke keuzes weloverwogen te maken.