

TEGEN BETER WETEN IN?

HOE EEN GEMEENTELIJKE
VERKIEZINGSCAMPAGNE
DE OPKOMST (NIET) KAN
VERHOGEN

**Julien van Ostaijen, Martijn Epskamp
en Sabine van Zuydam**
Tilburg University & OBI Rotterdam

'Het onderzoek laat zien dat het aanpakken van de redenen waarom mensen niet gaan stemmen veel meer vereist dan het één keer in de vier jaar organiseren van een feestje rond de verkiezingen. Veel gemeenten zien dat niet. Of willen dat misschien liever niet zien'

Een griffier in een grote Nederlandse gemeente liet aan zijn raadsleden een grafiek met de dalende opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen zien. Hij zei echter dat het de bezoekersaantallen van het plaatselijke, deels door de gemeente gefinancierde museum betrof. De raadsleden gaven bijna unaniem aan dat het museum beter gesloten kan worden.



1. Een onderzoek naar de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

Veel gemeenten ondernemen iedere vier jaar allerlei activiteiten om de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen te verhogen. Desondanks is die opkomst de afgelopen decennia flink gedaald. Dat leidde bij verschillende Nederlandse gemeenten tot de vraag of wat zij doen wel werkt. En wat kunnen gemeenten eigenlijk doen om de opkomst te verhogen?⁷ Deze vragen vormden het startpunt van een grootschalig onderzoek naar de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en de effectiviteit van gemeentelijke pogingen deze te verhogen. Dit onderzoek is begeleid door een consortium van twaalf griffiers van (grote) Nederlandse gemeenten.

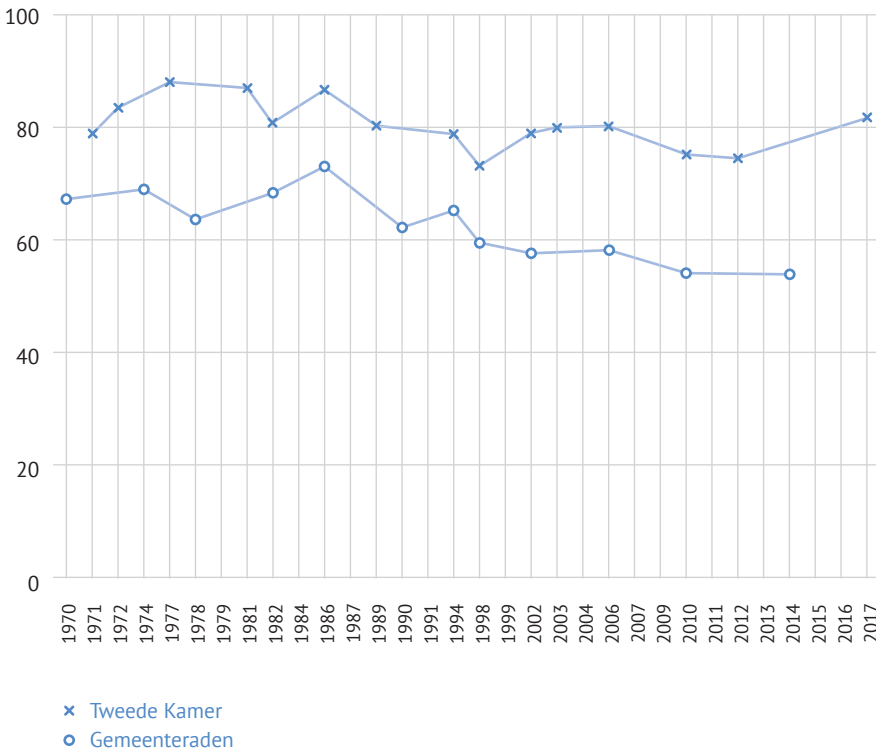
In het eerste deel van deze bijdrage staan we, op basis van dat onderzoek, stil bij de ontwikkeling van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Vervolgens bekijken we wat gemeenten ondernemen om de hoogte van de opkomst te bevorderen en op basis waarvan ze dat doen. Daarna analyseren we het effect van de gemeentelijke opkomstcampagnes. Ten slotte laten we zien waar de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen door wordt bepaald en wat gemeenten als gevolg daarvan kunnen doen om die opkomst te verhogen.

2. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

De gemeenteraadsverkiezingen (of lokale verkiezingen) vinden één keer in de vier jaar plaats en – met uitzondering van herindelingsverkiezingen – voor alle gemeenten op dezelfde dag. De opkomst bij lokale verkiezingen is de afgelopen decennia flink gedaald. In 1986 lag de opkomst nog ruim boven de 70 procent, bij de laatste verkiezing was dat 54 procent. In figuur 1 is die ontwikkeling afgezet tegen de ontwikkeling van de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen. Dat verschil is de afgelopen jaren groter geworden, van vijftien procentpunten in 1970 tot ongeveer twintig in 2014.

Ook in vergelijking met enkele andere Europese landen is de opkomst in Nederland bij lokale verkiezingen laag (Hendriks e.a. 2013: 81).

FIGUUR 1 DE OPKOMST BIJ DE TWEDE KAMER- EN GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN (HENDRIKS E.A. 2013; KIESRAAD)



3. Hoe gemeenten de opkomst bij lokale verkiezingen proberen te verhogen

3.1 Een meerderheid van gemeenten zet extra middelen in

Een ruime meerderheid van Nederlandse gemeenten (83%) zet één of meerdere communicatiemiddelen in voor de gemeenteraadsverkiezingen. Het gaat hier om extra inzet, bovenop de reguliere communicatie-inzet en bovenop wettelijke taken bij het organiseren van verkiezingen (zie tabel 1). Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (2014) gaven gemeenten hier gemiddeld ruim € 10.000 aan uit.⁸ Een belangrijk doel bij de inzet van dergelijke middelen is opkomstbevordering (zie ook Habets 2014), maar kan ook het vergroten van kennis zijn, bijvoorbeeld over de verkiezingsdatum of de standpunten van partijen. In 2014 zijn de volgende middelen het meest ingezet: digitale media, krantenberichten, debatten en verkiezingsmarkten en persoonlijke brieven voor inwoners. Relatief weinig gemeenten hebben zelf mensen op straat benaderd, via radio of televisie gecommuniceerd, of digitale stemhulpen ingekocht. Bij digitale media gaat het voornamelijk om (een combinatie) van websites en sociale media, veel minder om het inzetten van filmpjes. Onder 'overige communicatiemiddelen' vallen onder meer: een carnavalswagen, rappende raadsleden, een dorpsomroeper, een Facebook-game, een informatieavond over stemmen voor verstandelijk gehandicapten, een sms oproep om te gaan stemmen, bierviltjes, een flashmob en een lokale glossy. Daarnaast valt de sterke opkomst van digitale media op. De inzet van de grote (G32) gemeenten is over het algemeen omvangrijker en zij zetten in tegenstelling tot de meeste kleinere gemeenten vrijwel allemaal een digitale stemhulp in.

TABEL 1 GEMEENTELIJKE COMMUNICATIE-INZET LOKALE VERKIEZINGEN (2006-2014) (VAN OSTAAIJEN E.A. 2016)

Communicatiemiddelen	2006	2010	2014
Geen communicatiemiddelen ingezet	19%	17%	17%
Mensen aanspreken/flyers op straat	6%	11%	11%
Posters, aanplakbiljetten, reclameborden e.d. op straat	29%	40%	42%
Spotjes/uitzendingen op radio of tv	4%	15%	17%
Persoonlijke brieven voor bewoners (bijv. van de burgemeester)	32%	52%	55%
Advertenties/berichten in kranten	45%	61%	65%
Verkiezingskrant/nieuwsbrief aan huis bezorgd	29%	46%	45%
Digitale stemhulp (Kieskompas / Stemwijzer / DeStemVan)	14%	30%	29%
Publiek toegankelijke debatten of verkiezingsmarkten	38%	57%	59%
Digitale media (websites, sociale media, filmpjes op internet)	29%	58%	74%
Overige communicatiemiddelen	5%	9%	17%

Naast de communicatie-inzet zijn er in 2014 door ongeveer de helft van de gemeenten ook extra stemfaciliteiten ingezet om het stemmen te vergemakkelijken of aantrekkelijker te maken. Dat zijn vooral wegwijzers naar de stembureaus. Andere relatief veel ingezette faciliteiten zijn stembureaus op centrale locaties in de gemeente, bijvoorbeeld op stations of in het gemeentehuis, mobiele stemlokalen en opvallende markeringen buiten bij de stembureaus.

3.2 De inzet van extra communicatiemiddelen wordt bepaald door politiek en gewoonte

De meeste gemeenten met extra communicatie-inzet hebben deze inzet gebaseerd op wensen of opdrachten van de lokale politiek (85%) en/of op gewoonte (63%). In het eerste geval gaat het om wensen of opdrachten van het presidium, de gemeenteraad, wethouders of de burgemeester. In het tweede geval hebben gemeenten bepaalde communicatie ingezet omdat ze dat eerder ook zo deden. Slechts vijftien procent van de gemeenten heeft de keuze mede gebaseerd op kennis of onderzoek. Ook uit de analyse van het campagnemateriaal van de grote gemeenten blijkt dat er weinig aan

'evidence based campagnebeleid' wordt gedaan. In de onderzochte documentatie wordt beperkt verwezen naar algemene aanbevelingen of onderzoeken. Er vindt in enkele gevallen enige 'theoretisering' in algemene termen plaats, bijvoorbeeld door het refereren aan uit onderzoek voortkomende algemene redenen om niet te gaan stemmen of burgerschapsstijlen.⁹ Slechts in een enkel geval wordt de keuze voor de inzet van communicatiemiddelen vervolgens (herkenbaar) op dergelijke inzichten afgestemd. Evenmin wordt in de plannen van 2014 verwezen naar lessen die de gemeente heeft geleerd in 2010. Het is onduidelijk of die lessen er niet zijn, dat men ze na vier jaar is vergeten of dat men ze niet heeft willen toepassen. Ten slotte valt op dat de campagnes zelden op kennis of analyse van het eigen lokale electoraat zijn gebaseerd. Slechts een enkele gemeente heeft vooraf een peiling of onderzoek onder de lokale bevolking uitgevoerd.

4. Het effect van de gemeentelijke campagnes op de lokale opkomst

4.1 Gemeenten meten het effect van hun inzet nauwelijks

Gemeenten onderzoeken nauwelijks, met onderzoek onder hun inwoners, of de inzet van de extra communicatie ook tot een hogere opkomst heeft geleid. Slechts acht procent geeft aan dat te hebben gedaan of laten doen. Bij een deel daarvan gaat het om zeer beperkt onderzoek, zoals een mondelinge evaluatie van de campagne of nagaan hoeveel mensen de digitale stemwijzer hebben bezocht. Veel gemeenten hebben geen onderzoek gedaan omdat er geen tijd, geld of mankracht beschikbaar was, er (vanuit de politiek) geen behoefte aan was of er geen prioriteit aan is gegeven. Andere gemeenten vonden hun communicatie-inzet te beperkt voor onderzoek, vonden onderzoek niet nodig omdat ze tevreden waren over de opkomst of het verloop van de campagne, of hebben er simpelweg niet aan gedacht onderzoek uit te voeren. Sommige gemeenten kozen ervoor geen onderzoek te verrichten omdat zij de effecten van de communicatie niet meetbaar achtten.

Onder de 27 grote gemeenten waarvan het campagnemateriaal is geanalyseerd, bevonden zich acht gemeenten waar onderzoek onder inwoners is verricht, al dan niet in opdracht van de gemeente.¹⁰ Daaruit blijkt dat elke gemeente voor een eigen vorm van onderzoek kiest. De verschillen uiteten zich onder meer in tijdstip (op de verkiezingsdag of na de verkiezingen),

manier van benaderen (telefonisch, papieren of digitale enquête, interviews op straat) en hoogte van de respons (van enkele tientallen tot ruim boven de 1.000). Bovendien richten de onderzoeken zich op verschillende onderwerpen en sommige zijn uitgevoerd via bestaande inwonerspanels. Dit alles maakt de onderzoeken onderling (wetenschappelijk) niet goed vergelijkbaar en levert ook niet altijd interne betrouwbaarheid en representativiteit op.

Gemeenten onderzoeken nauwelijks of de inzet van de extra communicatie ook tot een hogere opkomst heeft geleid



4.2 Nauwelijks (meetbaar) effect van gemeentelijke verkiezingscampagnes

In ons onderzoek hebben we de extra communicatie inzet van gemeenten samen met allerlei andere kenmerken van gemeenten geanalyseerd in samenhang met de opkomstcijfers van alle gemeenten voor meerdere verkiezingen. Daaruit kwam een tamelijk ontnuchterende conclusie. Uit de analyse bleek namelijk dat de inzet van gemeentelijke communicatiemiddelen rondom de lokale verkiezingen geen (meetbaar) effect heeft op de hoogte van de opkomst. Er was geen positief effect vast te stellen tussen de inzet van gemeentelijke communicatiemiddelen en de hoogte van de opkomst. Dat geldt zowel voor het wel of niet inzetten van extra communicatiemiddelen in het algemeen, als voor specifieke kenmerken van die inzet, zoals de keuze voor verschillende soorten communicatiemiddelen, het startmoment van de communicatie, de keuze voor verschillende doelgroepen onder de inwoners en de hoogte van de communicatie-uitgaven. Kortom, de inzet van gemeenten rondom de verkiezingen speelt nauwelijks een rol voor de hoogte van de opkomst (zie voor de uitgebreide analyse: Van Ostaaijen e.a. 2016). Deze bevindingen worden grotendeels ondersteund door het literatuuronderzoek. Uit omvangrijk, op politieke partijen gericht, Amerikaans onderzoek blijkt dat het met de meeste middelen zeer moeilijk is (en veel tijd of geld kost) om extra kiezers naar de stembus te trekken.

Desalniettemin lijkt het sturen van brieven (inclusief een dank voor eerder uitgebrachte stemmen en in een envelop met informatie over de datum van de verkiezingen), in gesprek gaan met inwoners (bij voorkeur deur-aan-deur), een verkiezingsfestival, het gebruik van een digitale stemhulp en het

toepassen van herinneringsberichten (om mensen te herinneren te gaan stemmen) nog het meest kansrijk. In het algemeen geldt – voor zowel de offline als online campagne – dat persoonlijk contact en maatwerk boven onpersoonlijk contact en massacommunicatie gaan en dat inwoners het beste via hun eigen sociale netwerk bereikt kunnen worden.

5. De hoogte van de lokale opkomst wordt door vele factoren bepaald

Nu we weten dat de huidige inzet van gemeenten nauwelijks (meetbaar) effect heeft op de hoogte van de lokale opkomst resteert de vraag waardoor die lokale opkomst dan wel wordt bepaald. Daarvoor hebben we ruim 40 factoren onderzocht. Van dertien daarvan hebben we de relevantie zowel door eigen (kwantitatief) onderzoek als voldoende relevante externe literatuur kunnen onderzoeken.¹¹ Van die dertien komen leeftijd, opleiding en gemeentegrootte als meest relevant voor de hoogte van de opkomst naar voren. Het eigen kwantitatief onderzoek wijst voor het verklaren van de verschillen in opkomst tussen gemeenten daarnaast op het belang van het inkomensniveau, het aandeel niet-westerse allochtonen onder de bevolking en vooral het aandeel inwoners dat maandelijks of vaker een religieuze dienst bezoekt. Het belang van deze factoren wordt door het literatuuronderzoek ondersteund, maar minder expliciet, mede vanwege beperkter beschikbaar onderzoek. Uit het literatuuronderzoek komt vervolgens naar voren dat enerzijds zaken als interesse in politiek, kennis van politiek, vertrouwen in de politiek en tevredenheid over de politiek relevant zijn voor de opkomst. Anderzijds geldt dat voor zaken als geluksgevoel, levensstijl, sociale plicht, sociale druk/omgeving en gewoonte. De hoogte van de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen hangt dus in grote mate af van drie categorieën van factoren:

Sociaal-demografische factoren: leeftijd, opleiding, gemeentegrootte, inkomen, etniciteit. Hoger opgeleiden en hogere inkomensgroepen zijn meer geneigd om naar de stembus te gaan dan lager opgeleiden en lagere inkomensgroepen. Onder jongeren, etnische minderheidsgroepen en inwoners van grote gemeenten is de opkomst doorgaans lager.

Sociale factoren: levensstijl, geluksgevoel, sociale plicht, sociale druk/omgeving en gewoonte. Een groter en hechter sociaal netwerk kan de opkomstgeneigdheid vergroten. Bezoekers van religieuze diensten, mensen die lid zijn van verenigingen, en mensen die vrijwilligerswerk doen, zijn meer geneigd te stemmen. Mensen die eenzaam of ongelukkig zijn, weinig vertrouwen hebben in anderen of hun gezondheid als slecht ervaren, stemmen relatief minder vaak.

Politieke factoren: interesse in politiek, kennis van politiek, vertrouwen in politiek, tevredenheid over de politiek. Mensen zijn meer geneigd om te stemmen bij de gemeenteraadsverkiezing naarmate ze meer interesse en vertrouwen hebben in de politiek, meer kennis hebben van de politiek en tevredener zijn over (de kwaliteit van) het gemeentebestuur.

Daarnaast is ook de relevantie van praktische belemmeringen opvallend. Zo wijzen veel mensen als oorzaak voor niet-stemmen verrassend vaak naar zaken als geen tijd, vergeten, de oproep kwijt, afwezigheid of ziekte. Uit het literatuuronderzoek blijkt daarnaast dat een hogere opkomst naast het invoeren van opkomst- of stemplicht, enigszins kan worden bewerkstelligd door een grote lokale verbondenheid van inwoners, een verkiezingsdag in het weekend, gemeenteraadsverkiezingen kort voorafgaand aan Tweede Kamerverkiezingen en electorale competitie (als het erom spant wie de winnaar wordt). Ook goede weersomstandigheden kunnen de opkomst iets verhogen. Het kwantitatief onderzoek laat nog zien dat ook een groter aantal stembureaus per duizend inwoners enigszins bijdraagt aan een hogere opkomst. Andere factoren die volgens het kwantitatief onderzoek een positieve (maar beperkte) bijdrage leveren, zijn het uitgeven van minstens één eurocent per inwoner aan stemfaciliteiten, verkiesbare politici met uitzonderlijk grote (lokale) bekendheid, aandacht van lokale of regionale media voor de gemeenteraadsverkiezingen en de deelname van minstens een bepaald aantal partijen aan de lokale verkiezingen: het aantal raadszetels gedeeld door drie. Van deze factoren wordt in de literatuur vooral het belang van media-aandacht bevestigd.

6. Naar een hogere opkomst bij lokale verkiezingen

Wat veel van de relevante factoren voor de hoogte van de lokale opkomst gemeen hebben, is dat ze grotendeels losstaan van de huidige inzet van gemeenten om inwoners naar de stembus te krijgen. Het onderzoek laat zien dat het aanpakken van de redenen waarom mensen niet gaan stemmen veel meer vereist dan het één keer in de vier jaar organiseren van een feestje rond de verkiezingen. Veel gemeenten zien dat niet. Of willen dat misschien liever niet zien. Vandaar de titel 'tegen beter weten in?'. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk mogelijkheden zijn om de lokale opkomst te verhogen, zij het op langere termijn. Allereerst vereist dat een professionaliseringslag van gemeentelijke campagnes. Formuleer als gemeente doelen en uitgangspunten voor de eigen communicatie en richt de campagne daar vervolgens op in. Als het doel opkomstbevordering is, zullen vervolgens ook middelen moeten worden ingezet waarvan op basis van onderzoek te verwachten is dat ze daaraan bijdragen. Een tweede aanbeveling is daarom allereerst in te zetten op sociaal-demografische, sociale en politieke factoren. Bij de sociaal-demografische factoren gaat het om het bereiken van specifieke bevolkingsgroepen, zoals jongeren, lager opgeleiden, werklozen en etnische minderheden. Op jongeren wordt momenteel door gemeenten veelvuldig (maar nog weinig succesvol) gefocust, maar bij andere groepen is dat (nog) niet het geval. Bij de sociale factoren gaat het om het vergroten van de participatie en betrokkenheid van inwoners bij lokale organisaties, groepen en netwerken. Bij de politieke factoren is het van belang dat gemeenten zich richten op het vergroten van de interesse voor en het vertrouwen in de gemeentepolitiek. Het vergroten van politieke kennis, bijvoorbeeld door voorlichting via scholen, buurtcentra en maatschappelijke organisaties, lijkt daar een belangrijke voorwaarde voor. De voorlichting zou daarnaast aandacht kunnen besteden aan de relevantie van het gemeentebestuur en de lokale politiek. Veel kiezers zien namelijk (ondanks de toegenomen taken van gemeenten) niet waarom de gemeente voor henzelf en hun omgeving van belang is en zijn (daarom) minder geneigd om te stemmen. Verder is het advies aan gemeenten te overwegen om het aantal stembureaus te vergroten, te proberen om praktische belemmeringen voor stemmers te beperken en lokale of regionale media-aandacht voor de verkiezingen te stimuleren. Ook van deze factoren blijkt dat ze een (beperkte) bijdrage kunnen leveren aan een hogere opkomst.

Op jongeren wordt momenteel door gemeenten veelvuldig (maar nog weinig succesvol) gefocust, maar bij andere groepen is dat (nog) niet het geval



Een laatste aanbeveling is om als gemeente eigen onderzoek in te zetten om te identificeren welke factoren specifiek in de eigen gemeente sterke invloed uitoefenen op de opkomst en/of waar inwoners zelf behoefte aan hebben. Ons onderzoek gaf aanleiding om te veronderstellen dat bepaalde factoren, bijvoorbeeld tijdgebrek van inwoners of de mate waarin inwoners de gemeente relevant achten, in de ene gemeente een grotere stempel op de opkomst drukken dan in andere. Door met lokaal onderzoek (bij voorkeur uitgevoerd op een manier die vergelijking met andere gemeenten mogelijk maakt) na te gaan welke factoren in de gemeente de meeste invloed hebben op de opkomst, kan de gemeente maatregelen treffen die optimaal zijn afgestemd op de lokale situatie (zie ook Jacobs & Van Ostaaijen 2017).

Uiteraard is een onderliggende vraag bij dit alles of gemeenten het verhogen van de opkomst een taak van henzelf vinden. Veel griffiers vinden van wel (Van Ostaaijen e.a. 2016; Habets 2014). En aangezien de politiek weinig urgentie lijkt te voelen om de inzet rond opkomstbevordering anders aan te pakken (zie onder meer paragraaf 3.2) ligt hier een kans voor de sleutelpositie van de griffier. Dat vereist echter wel een stevige externe rol, richting de samenleving en namens de hele raad, iets wat voor veel griffiers niet vanzelfsprekend is (Van Hulst e.a. 2016). Rondom de verkiezingen zijn kleine verbeteringen mogelijk – gebaseerd op algemeen of lokaal onderzoek – maar een structureel hogere opkomst vereist vooral structurele en langdurige investering in de lokale samenleving. De specifieke inzet van communicatie rondom de verkiezingen heeft daar maar heel beperkt mee te maken.

LITERATUUR

Habets, P. (2014). *Resultaten enquête griffier en gemeenteraadsverkiezingen 2014*. Utrecht: Petra Habets Advies & Ontwikkeling.

Hendriks, F., Van Ostaaijen, J.J.C., Van de Krieken, K., Keijzers, M. (2013) *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hulst, M. van, Kruijven, P., Schaap, L. & Van Ostaaijen, J.J.C. (2016) *Griffier in de Gemeente Geschetst: Het ambt anno 2016*, Tilburg: Tilburg University.

Jacobs, D., Van Ostaaijen, J.J.C. (2017) *De stembus voorbij: een onderzoek naar het effect van een gemeentelijke campagne op de lokale opkomst bij de herindelingsverkiezing in Meierijstad*, Tilburg: Tilburg University.

Ostaaijen, J.J.C. van, Epskamp, M.J.W., Dols, M. (2016) *Verbetering op komst. Een verkenning naar een effectieve gemeentelijke inzet van communicatiemiddelen voor de opkomst bij lokale verkiezingen*. Tilburg/Rotterdam.

NOTEN

7. Dit artikel is een samenvatting en bewerking van dat onderzoek (Van Ostaaijen e.a. 2016). Dat onderzoek bestaat uit: literatuuronderzoek, een studie van de communicatiecampagnes van 27 (grote) gemeenten voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en een enquête, door 272 gemeenten ingevuld, over de inzet van communicatie, stembureaus, stemfaciliteiten en andere factoren die voor de verkiezingsopkomst relevant kunnen zijn. De resultaten van de enquête zijn samen met verschillende sociaal-demografische kenmerken van gemeenten (cijfers van het CBS) en de lokale opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen geanalyseerd.
8. De bedragen lopen sterk uiteen. Sommige gemeenten hebben niets uitgegeven, terwijl vier grote gemeenten elk meer dan € 100.000 hebben besteed.
9. Zie: www.motivaction.nl.
10. Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden, Rotterdam, Tilburg, Utrecht en Zoetermeer. Daarnaast zijn er exit polls uitgevoerd in Tilburg en Enschede.
11. Leeftijd, opleiding, inkomen, werk, etniciteit, religie, gemeentegrootte, dichtheid van gemeenten, aantal stembureaus, electorale competitie, belang van personen, aandacht media, fragmentatie en nieuwe partijen.

