

# Burgers en boeren in beweging

Het kiezersonderzoek in provincies  
en waterschappen van 2023

# Burgers en boeren in beweging

Het kiezersonderzoek in provincies  
en waterschappen van 2023

## Auteurs

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) - eindredactie

Harmen Binnema (Universiteit Utrecht)

Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)

Henk van der Kolk (Universiteit Twente)

Tim Mickler (Universiteit Leiden)

Simon Otjes (Universiteit Leiden)

# Inhoud

<b>Auteurs</b> .....	<b>3</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Inwoners en hun provincie en waterschap: Minder onbekend en onbemind?</b> .....	<b>12</b>
1.1 Inleiding.....	12
1.2 Provincies en waterschappen: nog altijd onbekend?.....	13
1.2.1 Provincie meer invloed op dagelijks leven dan waterschap .....	13
1.2.1.1 <i>Individuele verschillen</i> .....	14
1.2.1.2 <i>Regionale verschillen</i> .....	14
1.2.2 Gevoel van verbondenheid toegenomen .....	15
1.2.2.1 <i>Individuele verschillen</i> .....	16
1.2.2.2 <i>Regionale verschillen</i> .....	17
1.2.3 Meer interesse in provinciale en waterschapspolitiek .....	17
1.2.3.1 <i>Individuele verschillen</i> .....	19
1.2.3.2 <i>Regionale verschillen</i> .....	19
1.2.4 Lokale en regionale bladen belangrijke bron van informatie .....	20
1.2.5 Meer dan de helft van de Nederlanders volgde de verkiezingscampagnes .....	21
1.2.6 Geringe kennis van provincie en waterschap .....	22
1.2.6.1 <i>Bekendheid met wijze van benoeming</i> .....	22
1.2.6.2 <i>Bekendheid met partijen in de coalitie</i> .....	23
1.2.6.3 <i>Bekendheid met kandidaten</i> .....	24
1.2.6.4 <i>Bekendheid met kwesties</i> .....	24
1.2.7 Tussenconclusie: Provincie en waterschap blijven relatief onbekend .....	25
1.3 Provincies en waterschappen: nog altijd onbemind? .....	25
1.3.1 Tevredenheid met het functioneren van de democratie .....	25
1.3.2 Vertrouwen in personen en instellingen .....	27
1.3.3 Tevredenheid met bestuur en volksvertegenwoordiging.....	29
1.3.5 Politiek cynisme .....	31
1.3.6 Tussenconclusie: vertrouwen en tevredenheid aan de magere kant, maar geen sterk cynisme.....	32
1.4 Conclusie: bekend maakt mogelijk iets meer bemind .....	33

<b>Intermezzo 1. Kandidaten gezocht!</b> .....	<b>34</b>
1.1 Inleiding .....	34
1.2 een zeer ruim potentieel aan kandidaten.....	34
1.3 Mannen, theoretisch opgeleiden en jongeren zijn meer bereid .....	35
1.3 De politieke houdingen van mensen die wel en niet zich willen kandideren .....	37
1.4 Zelf genoemde motieven om wel of niet zich te kandideren .....	37
1.5 Ter afronding .....	38
<b>2. Hoe de BBB bijdroeg aan een hogere opkomst in 2023</b> .....	<b>39</b>
2.1 Inleiding.....	39
2.2 De meeste opgekomen kiezers wonen in het westen .....	41
2.3 De BBB mobiliseerde relatief veel kiezers die eerder waren afgehaakt .....	44
2.4 Veel niet-stemmers zeggen dat ze geen tijd hebben .....	46
2.5 Mensen uit stedelijke regio's stemmen minder vaak (en jongeren ook).....	48
2.6 Verbondenheid met de regio draagt bij aan opkomst .....	49
2.7 Wie geïnteresseerd is en wie meer weet van politiek, stemt vaker .....	51
2.8 Kiezers die vinden dat stemmen een plicht is, stemmen vaker .....	52
2.9 Als je de provincie belangrijk vindt, dan stem je vaker .....	52
2.10 Wie tevreden is met het functioneren van de provincie stemt vaker .....	53
2.11 Wie radio luistert en de krant leest, stemt ook vaker.....	55
2.12 De afstand tot het stemlokaal speelt geen rol .....	56
2.13 Gebrek aan kennis en interesse verklaren waarom praktisch opgeleiden minder vaak stemmen, maar het effect van leeftijd en stedelijkheid kunnen we nog niet interpreteren .....	57
2.14 De meeste mensen die stemmen voor de Provinciale Staten stemmen ook bij waterschapsverkiezingen (en andersom).....	59
2.15 Afsluitend .....	61
<b>Intermezzo 2. Stemmen bij volmacht</b> .....	<b>63</b>
12.1 Inleiding .....	63
12.2 Volmachtstemmers geven vaak geen duidelijke stemopdracht mee.....	63
<b>Intermezzo 3. Inwoners over inhoudelijke kwesties in provincie en waterschap</b> .....	<b>65</b>
13.1 Inleiding .....	65
13.2 Veel inwoners nemen toch een standpunt in; vaak verdeeldheid .....	65
13.3 De standpunten van stemmers wijken af van niet-stemmers .....	69
<b>3. De partijkeuze in provincie en waterschap</b> .....	<b>71</b>
3.1 Inleiding .....	71
3.2 Partijkeuze in de provincie en het waterschap.....	72

3.3 Keuzeset.....	72
3.4 De provincie, het waterschaps- en landelijke politieke ruimte .....	73
3.5 Evaluatie van de provinciale, waterschaps- en landelijke besturen .....	76
3.6 Loyaliteit aan partijen .....	78
3.7 Kieswijzers.....	81
3.8 Timing van de keuze .....	81
3.9 Analyse van Stemgedrag bij Provinciale Staten .....	82
3.10 Analyse van stemgedrag bij waterschapsverkiezingen.....	85
3.11 Het belang van de provincie en waterschap.....	88
3.12 Kennis van de Eerste Kamerverkiezingen .....	88
3.12 Conclusie: vertegenwoordiging boven verantwoording.....	89
Appendix bij hoofdstuk 3.....	91
<b>Intermezzo 4 Wat inwoners vinden van geborgde zetels .....</b>	<b>98</b>
<b>4. Het beperkte mandaat van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen .....</b>	<b>101</b>
4.1 Inleiding .....	101
4.2 Provinciale en waterschapsdemocratie beperkt tot leven .....	101
4.3 Een beperkt verkiezingsmandaat.....	104
4.4 Ter afronding .....	107
<b>Bijlage I Onderzoeksverantwoording.....</b>	<b>109</b>
5.1 Hoe kwam de vragenlijst van het PWKO tot stand? .....	109
5.2 Hoe zijn de data van het PWKO verzameld?.....	109
5.3 Wat is de kwaliteit van de data?.....	110
5.4 Beschikbaarheid van het PWKO.....	110
5.5 Weging van de data ten behoeve van deze publicatie .....	110

# Inleiding

*Hans Vollaard*

Inwoners weten weinig van provinciale en waterschapsdemocratie, zo bleek uit het kiezersonderzoek dat in 2020 voor het eerst over deze bestuurslagen werd uitgevoerd. Het is daarom enigszins ironisch dat juist de verkiezingen van provincies en waterschappen de grootste democratische onderneming in Nederland vormen. Door de combinatie van deze twee verkiezingen moesten leden van stembureaus veel meer stemmen tellen dan bij lokale of landelijke verkiezingen. Daarnaast is het electoraat van de waterschapsverkiezingen het grootst van alle verkiezingen, omdat zowel inwoners met een Nederlandse als inwoners met een niet-Nederlandse nationaliteit daarbij kiesrecht hebben. Waar bij gemeenteraadsverkiezingen nog vereist is dat inwoners van buiten de Europese Unie (EU) minstens vijf jaar onafgebroken in Nederland hebben gewoond, geldt dat voor waterschapsverkiezingen niet. Bijna 14,5 miljoen inwoners konden voor de waterschapsverkiezingen op 15 maart 2023 naar de stembus. Voor de Provinciale Staten hebben alleen inwoners met de Nederlandse nationaliteit kiesrecht. Dat betrof tegen de 13,3 miljoen inwoners.

In 2023 nam deze grote democratische onderneming nog in omvang toe. Al meer dan anderhalve eeuw verkiezen de Provinciale Staten de leden van de Eerste Kamer. Dankzij een wet die pas kort voor de verkiezingen inging, hebben nu ook Nederlanders in het buitenland de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Naar analogie van de kiescolleges voor de Caraïbische gemeenten, konden Nederlanders in het buitenland stemmen voor een kiescollege. Deze kiescolleges kozen vervolgens in mei 2023 samen met de Statenleden de Eerste Kamerleden. Ook al ligt de focus in dit rapport op de verkiezingen van Provinciale Staten en de algemene besturen van waterschappen, de nationale politiek kan daar wel haar schaduw over werpen, juist ook door die Eerste Kamerverkiezingen.

De provinciale en waterschapsverkiezingen van 2023 trokken vooral de aandacht door de hoogste opkomst sinds 1987 en door de winst van de relatief nieuwe partij BoerBurgerBeweging (BBB) – vandaar ook de titel van dit rapport: *Burgers en boeren in beweging*. De media-aandacht in 2023 voor beide verkiezingen was ook hoger dan bij de vorige verkiezingen van 2019, als we afgaan op het aantal keer dat volgens de LexisNexis-database in de vier weken voor de verkiezingsdag de begrippen “Provinciale Statenverkiezingen” (een stijging van 27,5% in vergelijking met 2019) en “waterschapsverkiezingen” (38% vaker dan in 2019) werden gebruikt in kranten. Kwesties zoals droogte, wateroverlast, de verdeling van ruimte over bijvoorbeeld windmolens, landbouw, woningen en waterberging, en zeker natuurherstel (vooral met het oog op stikstof) hadden bovendien ruim de aandacht gekregen in de aanloop naar de verkiezingen. En dat zijn juist de kwesties waarop provincies en waterschappen mede invloed kunnen uitoefenen.

Zou zo met de verkiezingen van 2023 wat meer democratisch leven in die onbekende provincies en waterschappen zijn geblazen? Of speelde toch vooral mee dat de nationale coalitie van VVD, D66, CDA en ChristenUnie haar meerderheid in de Eerste Kamer zou kwijtraken? En dat de vraag vervolgens was op welke partij(en) de coalitie na de Eerste Kamerverkiezingen zou zijn aangewezen om steun te krijgen voor haar wetsvoorstellen? Stonden de provinciale verkiezingen van 2023, en in de sliptestream ervan de waterschapsverkiezingen, zo vooral in het teken van nationale politiek?

Nadat het eerste kiezersonderzoek in provincies en waterschappen (PWKO 2020) meer zicht verschaftte op het middenbestuur, gaat dit tweede kiezersonderzoek (PWKO 2023) na of en hoe deze twee bestuurslagen meer democratisch tot leven zijn gekomen. Daarbij komen de volgende aspecten aan bod:

- het vorige PWKO liet zien dat provincies en waterschappen in vergelijking met bijvoorbeeld gemeenten redelijk onbekend en onbemind waren. Zou dat zijn veranderd omdat in de aanloop naar verkiezingen provinciale en waterschapskwesities nadrukkelijk in beeld kwamen? Het percentage respondenten dat het moeilijk vond om de PWKO-vragenlijst in te vullen is in ieder geval gedaald van 42 procent (2020) naar 31 procent (2023); vergelijkbaar met het aandeel respondenten dat het moeilijk vindt om vragen over gemeenteraadsverkiezingen te beantwoorden. In hoofdstuk 1 van dit PWKO belichten Harmen Binnema en Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht) of in 2023 **provincies en waterschappen minder onbekend en onbemind** zijn geworden;
- In hoofdstuk 2 gaat Henk van der Kolk (Universiteit Twente) na **wat stemmers en niet-stemmers kenmerkt en wat de opkomst verklaart**. Daarbij staat hij in het bijzonder stil bij de vraag in hoeverre de deelname van BBB heeft bijgedragen aan de hogere opkomst;
- In hoofdstuk 3 laten Tim Mickler en Simon Otjes (Universiteit Leiden) zien **wat de stemkeuze van kiezers heeft bepaald**. Daarbij geven ze inzicht of inwoners zich hebben laten leiden door informatie over provinciale en waterschapspolitiek of juist door landelijke politiek;
- In hoofdstuk 4 reflecteren Hans Vollaard, Harmen Binnema en Lisanne de Blok op grond van de bevindingen in dit rapport of provincies en waterschappen democratisch tot leven zijn gekomen. Daarbij gaan ze in het bijzonder in op **de kracht van het verkiezingsmandaat dat de Provinciale Staten en de algemene besturen van waterschappen**.

Naast deze hoofdstukken belicht dit rapport in een aantal korte intermezzo's een aantal aspecten van provinciale en waterschapsverkiezingen: **de bereidheid van inwoners om zich te kandideren** voor Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen (intermezzo 1), stemmen met een **volmacht** (intermezzo 2), **de standpunten van inwoners** over kwesties in provinciale en waterschapspolitiek (intermezzo 3) en **wat inwoners vinden van geborgde zetels**, de niet-gekozen, maar benoemde zetels in waterschapsbesturen die gereserveerd zijn voor belangengroepen (intermezzo 4). In bijlage 1 is de **onderzoeksverantwoording** opgenomen, waarin Hans Vollaard en Henk van der Kolk de methodologische aspecten en het design van de vragenlijst bespreken.

Het PWKO staat net als het Lokaal Kiezersonderzoek en het Nationaal Kiezersonderzoek onder regie van de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een belangrijk deel van de kosten voor zijn rekening genomen. Het onderzoeksteam met leden van de universiteiten van Leiden, Twente en Utrecht (penvoerder) heeft de vragenlijst ontwikkeld, waarbij ze van advies werden voorzien door de SKON, het Ministerie van BZK, de Kiesraad, de Unie van Waterschappen, de betrokken beroepsverenigingen en de Vereniging van Griffiers. De onderzoekers waren vrij de vragen te bepalen. Er is vooral ingezet op het stellen van soortgelijke vragen als in het vorige PWKO (de nulmeting in 2020) en in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers in provincies en waterschappen 2020. Op die manier kunnen vergelijkingen worden gemaakt binnen het decentraal bestuur. Het PWKO werd afgenomen bij de deelnemers aan het LISS-panel van het non-profit onderzoeksbureau Centerdata. Dat gebeurde direct aansluitend op de verkiezingen in maart 2023. Ruim 2800 respondenten hebben de enquête ingevuld. Het onderzoeksteam is alle betrokkenen bijzonder dankbaar voor al hun medewerking.



## Samenvatting

### **Bevindingen hoofdstuk 1: Inwoners en hun provincie en waterschap: Minder onbekend en onbemind?**

- De bekendheid van de provincie en het waterschap blijft beperkt, ook tijdens de verkiezingsperiode van 2023. Minder dan de helft van de inwoners denkt dat de provinciale politiek invloed heeft op het dagelijks leven en meer dan de helft heeft geen interesse in de provinciale - en waterschapspolitiek. Ook de mate van kennis en non-electorale participatie blijven zeer beperkt. Daarbij geldt voor alle aspecten van bekendheid: het waterschap is nog minder bekend dan de provincie.
- Tegelijkertijd zien we ook variatie. Zo is de interesse in de provinciale en waterschapspolitiek wel toegenomen in de afgelopen drie jaar, terwijl de interesse in de nationale politiek gelijk is gebleven. Ook de mate waarin mensen zich verbonden voelen met hun provincie is toegenomen.
- Tussen bevolkingsgroepen zien we ook verschillen in de bekendheid van de provincie en het waterschap. Over het algemeen zijn ouderen, inwoners met een HBO/WO-achtergrond of uit een minder stedelijk gebied bekender met het reilen en zeilen van de provinciale en/of waterschapspolitiek.
- De bekendheid van de provincie varieert sterk tussen provincies, waarbij inwoners van grensprovincies vaker meer geïnteresseerd zijn in de provinciale politiek in vergelijking met Randstedelijke provincies.
- De regionale en lokale bladen blijken de belangrijkste bron voor informatie over de provinciale en waterschapspolitiek: meer dan de helft van de Nederlanders volgt hiermee het regionale politieke nieuws.
- De campagne voor de verkiezingen van Provinciale Staten was zichtbaarder dan de campagne voor de waterschapsverkiezingen. Bij beide verkiezingen was er een substantiële groep die niets van de campagne mee heeft gekregen. Deze groep was voor de waterschappen bijna twee keer zo groot.
- Het vertrouwen in de democratie in provincies en waterschappen is niet hoog en het is bovendien gedaald vergeleken met drie jaar geleden. Nog meer dan bij die vorige meting wordt dit oordeel beïnvloed door een groot deel dat “weet niet” heeft ingevuld.
- Zowel het bestuur als de volksvertegenwoordiging in provincies en waterschappen krijgt een krappe voldoende. Het functioneren van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, algemeen Bestuur en dagelijks Bestuur wordt beoordeeld met een gemiddelde van 5,5 op een schaal van 0 tot en met 10.
- Politiek cynisme is maar beperkt aanwezig: volgens een meerderheid trekken politici zich wel wat aan van de mening van kiezers en maakt het ook uit welke partijen de verkiezingen winnen.

### **Bevindingen intermezzo 1: Kandidaten gezocht!**

- Er zijn veel meer inwoners bereid om kandidaat te worden voor de Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap dan dat er zetels zijn.
- De bereidheid om zich te kandideren is bovengemiddeld onder mannen, theoretisch opgeleiden, mensen met een hoger inkomen en jongeren. Daarnaast blijkt dat hoe meer politiek zelfvertrouwen iemand heeft, des te hoger de bereidheid om zich te kandideren.

### **Bevindingen hoofdstuk 2: Hoe de BBB bijdroeg aan een hogere opkomst in 2023**

- De opkomst is vooral toegenomen in de niet-stedelijke gebieden in het oosten. In het westen daalde die opkomst juist in enkele stedelijke gebieden. De algehele opkomst is in 2023 slechts een paar procentpunten hoger dan voorheen, omdat er veel meer kiesgerechtigden wonen in het meer verstedelijkte westen.
- De BBB mobiliseerde meer dan andere politieke partijen kiezers die het in het verleden niet gingen stemmen.
- Theoretisch opgeleiden en ouderen stemmen vaker dan praktisch opgeleiden en jongeren. Dat komt onder meer omdat zij meer kennis hebben over en interesse in provinciale politiek.
- Mannen en vrouwen stemmen even vaak.

### **Bevindingen intermezzo 2: Stemmen bij volmacht**

- Veel kiezers die een volmacht afgeven, geven niet duidelijk aan waarop gestemd moet worden.

### **Bevindingen intermezzo 3: inhoudelijke standpunten**

- Veel inwoners nemen een standpunt in over politieke kwesties die (ook) spelen in provincie en waterschap.
- Over veel politieke kwesties zijn inwoners tamelijk verdeeld. Opleiding hangt daar vrij sterk mee samen. Daarnaast hebben stemmers en niet-stemmers gemiddeld genomen verschillende standpunten over veel kwesties.

### **Bevindingen hoofdstuk 3: De stemkeuze in provincie en waterschap**

- Kiezers stemmen op partijen die hun standpunten delen over provinciale thema's en waterschapsthema's, zoals klimaat en landbouw. Dat betekent dat stemmers wat inhoudelijke thema's betreft goed vertegenwoordigd zijn in de Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen.
- Aangezien de meerderheid van de kiezers niet weet wie er in het provinciale college of het dagelijks bestuur van het waterschap zit, en een substantiële minderheid van de kiezers niet op de hoogte is van het functioneren van deze besturen, houden ze deze besturen niet verantwoordelijk bij verkiezingen.
- Kiezers die ontevreden zijn met het landelijke kabinet straffen landelijke partijen wél af bij de verkiezingen van Provinciale Staten en waterschappen.

### **Bevindingen intermezzo 4: Wat inwoners vinden van geborgde zetels**

- Er is geen meerderheid onder inwoners die de huidige situatie van deels benoemde zetels voor belangengroepen wil veranderen, omdat ze daarover geen mening hebben of omdat de huidige situatie hun voorkeur heeft.

### **Overwegingen hoofdstuk 4: Het beperkte mandaat van Provinciale Staten en algemene besturen waterschappen**

- Ondanks de toegenomen media-aandacht en de hogere opkomst, zijn de provinciale en waterschapsdemocratie maar weinig (meer) tot leven gekomen bij de verkiezingen van 2023. De interesse in provinciale en waterschapspolitiek is weliswaar wat gegroeid, maar de provincie en het waterschap blijven toch vooral onbekend onder inwoners, terwijl de nationale politiek dominant blijft in het stemgedrag.

- Het verkiezingsmandaat van Provinciale Staten en algemene bestuursleden kent vanuit verschillende perspectieven beperkingen. Het vertrouwen in de volksvertegenwoordigers is relatief beperkt. De nieuw verkozen volksvertegenwoordigers zijn ook geen correcte afspiegeling van de bevolking naar sociale achtergronden. De algemene standpunten van kiezers en hun partijen komen wel redelijk overeen. De standpunten van niet-stemmers wijken echter af van de kiezers, terwijl onduidelijk blijft wat inwoners wensen in concrete kwesties in provincie en waterschap.
- Een zichtbare, actieve opstelling van Statenleden en algemene bestuursleden van waterschappen zou kunnen helpen dat mandaat te versterken. Op die manier kunnen vertegenwoordigers vertrouwen winnen onder inwoners en beter te weten komen wat inwoners wensen. Zo worden inwoners ook in staat gesteld om een oordeel te vellen over het handelen van hun volksvertegenwoordigers bij de volgende verkiezingen.

# 1. Inwoners en hun provincie en waterschap: Minder onbekend en onbemind?

*Lisanne de Blok en Harmen Binnema*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De bekendheid van de provincie en het waterschap blijft beperkt, ook tijdens de verkiezingsperiode van 2023. Minder dan de helft van de inwoners denkt dat de provinciale politiek invloed heeft op het dagelijks leven en meer dan de helft heeft geen interesse in de provinciale - en waterschapspolitiek. Ook de mate van kennis en non-electorale participatie blijven zeer beperkt. Daarbij geldt voor alle aspecten van bekendheid: het waterschap is nog minder bekend dan de provincie.
- Tegelijkertijd zien we ook variatie. Zo is de interesse in de provinciale en waterschapspolitiek wel toegenomen in de afgelopen drie jaar, terwijl de interesse in de nationale politiek gelijk is gebleven. Ook de mate waarin mensen zich verbonden voelen met hun provincie is toegenomen.
- Tussen bevolkingsgroepen zien we ook verschillen in de bekendheid van de provincie en het waterschap. Over het algemeen zijn ouderen, inwoners met een HBO/WO-achtergrond of uit een minder stedelijk gebied bekender met het reilen en zeilen van de provinciale en/of waterschapspolitiek.
- De bekendheid van de provincie varieert sterk tussen provincies, waarbij inwoners van grensprovincies vaker meer geïnteresseerd zijn in de provinciale politiek in vergelijking met Randstedelijke provincies.
- De regionale en lokale bladen blijken de belangrijkste bron voor informatie over de provinciale en waterschapspolitiek: meer dan de helft van de Nederlanders volgt hiermee het regionale politieke nieuws.
- De campagne voor de verkiezingen van Provinciale Staten was zichtbaarder dan de campagne voor de waterschapsverkiezingen. Bij beide verkiezingen was er een substantiële groep die niets van de campagne mee heeft gekregen. Deze was voor de waterschappen bijna twee keer zo groot.
- Het vertrouwen in de democratie in provincies en waterschappen is niet hoog en het is bovendien gedaald vergeleken met drie jaar geleden. Nog meer dan bij die vorige meting wordt dit oordeel beïnvloed door een groot deel dat “weet niet” heeft ingevuld.
- Zowel het bestuur als de volksvertegenwoordiging in provincies en waterschappen krijgt een krappe voldoende. Het functioneren van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, algemeen Bestuur en dagelijks Bestuur wordt beoordeeld met een gemiddelde van 5,5 op een schaal van 0 tot en met 10.
- Politiek cynisme is maar beperkt aanwezig: volgens een meerderheid trekken politici zich wel wat aan van de mening van kiezers en maakt het ook uit welke partijen de verkiezingen winnen.

## 1.1 Inleiding

Uit het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen (PWKO) van 2020 kwam naar voren dat provincies en waterschappen voor veel inwoners “onbekend en onbemind” waren. Zo bleek de kennis van en interesse in provinciale en waterschapspolitiek laag, zeker wanneer we die vergelijken met gemeentelijke en landelijke politiek. Toch ervaren ook toen ongeveer de helft van de inwoners enige invloed van de provincies en waterschappen op hun dagelijks leven. De afgelopen jaren waren de provincie en de waterschappen regelmatig in het nieuws, door bijvoorbeeld de problematiek rondom het stikstofbeleid en het behalen van de klimaatdoelen, de opvangcrisis van asielzoekers en de problemen bij het huisvesten van statushouders of de onenigheid over de komst van grote datacentra zoals in Zeewolde. Anders dan in 2020, toen de vorige meting plaatsvond, waren er in 2023 bovendien

verkiezingen voor de Provinciale Staten en waterschapsverkiezingen wat ervoor zorgde dat er meer media-aandacht was voor de provinciale en waterschapspolitiek (zie inleiding van dit rapport).

Heeft de aandacht voor deze onderwerpen ervoor gezorgd dat kiezers bekender zijn met de provinciale en waterschapspolitiek? En zijn ze de provincie of het waterschap als bestuurslaag ook meer gaan waarderen, of maakt meer bekend niet meer bemind? En hoe verschilt dat tussen groepen? De hogere opkomst bij de verkiezingen van 2023 ten opzichte van eerdere jaren suggereert in ieder geval een groeiende betrokkenheid bij de provinciale en waterschapspolitiek. In hoeverre zien we dan ook terug in de houdingen van kiezers?

In dit eerste hoofdstuk duiken we in de bekendheid met en waardering van het provinciebestuur en waterschapsbestuur. Hierbij kijken we eerst naar de bekendheid onder inwoners door te kijken naar houdingen zoals de ervaren invloed op het dagelijks leven, de interesse in en betrokkenheid met de eigen provincie of waterschap. Daarna kijken we naar de mate van waardering van de diverse onderdelen van het provincie- en waterschapsbestuur, waarbij thema's zoals tevredenheid met hun functioneren, politiek vertrouwen en politiek cynisme aan bod komen. Sommige vragen uit het kiezersonderzoek van 2023 zijn ook in 2020 gesteld. Dat stelt ons in staat om een vergelijking te maken over tijd. Er zijn echter ook vragen die nieuw zijn in PWKO 2023, waardoor we daarbij geen uitspraken kunnen doen over een toe- of afname. We kunnen we in dat geval kijken naar verschillen tussen bestuurslagen en tussen verschillende groepen in de samenleving en tussen regio's.

## 1.2 Provincies en waterschappen: nog altijd onbekend?

Om te onderzoeken hoe het ervoor staat met de bekendheid van het provinciale en waterschapsbestuur kijken we achtereenvolgens naar a) de mate van ervaren invloed, b) het gevoel van verbinding en c) de interesse in provinciale en waterschapspolitiek. Daarbij kijken we ook in hoeverre er duidelijke verschillen zijn tussen bevolkingsgroepen en tussen provincies.

### 1.2.1 Provincie meer invloed op dagelijks leven dan waterschap

Allereerst kijken we of de provincie en het waterschap zichtbaarder is geworden voor de gemiddelde Nederlander door te kijken naar de vraag hoe belangrijk de provincie of het waterschap is voor het dagelijkse leven van inwoners. We beginnen met de provincie. In 2023 gaf 17 procent van de inwoners aan dat de provincie niet belangrijk was voor zijn/haar dagelijks leven, terwijl 32 procent de provincie niet belangrijk maar ook niet onbelangrijk achtte. De grootste groep gaf echter aan dat de beslissingen van het provinciale bestuur wel enigszins belangrijk is voor zijn/haar dagelijks leven (38 procent), waarvan 5 procent zelfs aangaf de provincie heel erg belangrijk te vinden (niet in tabelvorm weergegeven). Tegelijkertijd gaf 12 procent aan dat ze eigenlijk niet wisten of en hoeveel de provincie had.

Omdat in 2020 de vraag op een andere manier gesteld was, is het direct vergelijken van percentages helaas niet mogelijk. Toen bleek 12 procent van de inwoners vond dat de beslissingen van het provinciebestuur (zeer) veel invloed had op hun leven, en 51 procent enige invloed. Het was niet mogelijk om met 'ik weet het niet' te antwoorden. Wat wel interessant is is dat in 2020 men duidelijk minder invloed ervaarde van het waterschap dan van de provincie, maar dat dit beeld minder duidelijk naar voren komt in 2023. Zo waren de beslissingen van het waterschapsbestuur in 2020 volgens 9 procent van de inwoners (zeer) veel van invloed op hun dagelijkse leven, en 40 procent zag enige invloed van het waterschapsbestuur. Hierin zien we dus een duidelijk onderscheid tussen de ervaren invloed van het waterschap en de provincie. In 2023 is de ervaren invloed van het waterschap erg

vergelijkbaar met de ervaren invloed van de provincie, waar voor allebei de bestuurslagen 38 procent à 39 procent (enige) invloed zag op het dagelijks leven. Verder vond 17 procent van de inwoners het waterschap niet belangrijk voor het dagelijks leven (17 procent voor de provincie), en was 27 procent neutraal (niet belangrijk, niet onbelangrijk) (32 procent voor de provincie). Wel zien we een iets hoger percentage dat aangaf niet wist hoeveel invloed het waterschap had, namelijk 16 procent (tegenover 12 procent bij de provincie).

#### 1.2.1.1 Individuele verschillen

Zijn er verschillen tussen bevolkingsgroepen in de ervaren invloed van de provincie of het waterschap? Uit verdere analyses blijkt dat de ervaren invloed significant verschilt tussen opleidings- en leeftijdsgroepen (zie tabel 1.1).<sup>1</sup> Voor beiden bestuurslagen ligt de ervaren invloed iets hoger onder mensen met een HBO-opleiding, en is de ervaren invloed het laagst onder mensen die basisonderwijs of vmbo hebben afgerond. Ook onder ouderen ligt de ervaren invloed van de provincie en het waterschap iets hoger, alhoewel onder jongeren de invloed van de provincie ook iets hoger ligt (in vergelijking met de mensen van middelbare leeftijd). Wat betreft de invloed van het waterschap gaf echter een grote groep jongeren aan het niet te weten en ligt het percentage dat wel invloed ervaart lager dan onder de andere opleidingsgroepen.

**Tabel 1.1: Verschillen in ervaren invloed provincie en waterschap (in %; N = 2.708 en 2.713; data gewogen). Bron: PWKO 2023**

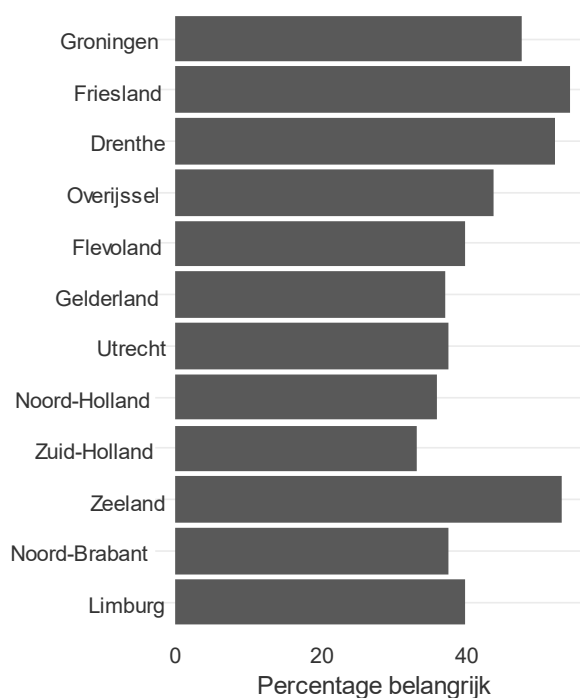
	Provincie		Waterschap	
	(zeer) belangrijk	weet niet	(zeer) belangrijk	weet niet
Totaal	38	12	39	16
18-34	39	15	30	22
34-55	34	13	35	16
55 en ouder	42	11	46	13
Basisonderwijs/VMBO	31	19	32	22
HAVO/VWO/MBO	39	11	40	14
HBO	45	9	45	16
WO	40	9	43	10

#### 1.2.1.2 Regionale verschillen

Ervaart een Zeeuw meer invloed van de provincie op het dagelijks leven dan een Utrechter? Figuur 1.1 toont per provincie het percentage dat aangaf dat de provincie een (zeer) belangrijke invloed had op het dagelijks leven. Hieruit blijkt dat er inderdaad regionale verschillen zijn in de ervaren invloed van de provincie. De consequenties van de provinciale politiek op de persoonlijke leefsfeer is het zichtbaarst in Zeeland, Drenthe en Friesland, waar meer dan de helft van de inwoners aangeeft dat de beslissingen van de provincie (zeer) belangrijk zijn voor het dagelijks leven. Daar tegenover denkt slechts een derde (33 procent) van de inwoners van Zuid-Holland dat de provinciale politiek van invloed is op het dagelijks leven en is ook in de andere Randstedelijke provincies de ervaren invloed relatief laag.

<sup>1</sup> Er is ook gekeken in hoeverre de ervaren invloed verschilt op basis van geslacht en stedelijkheid, maar die verschillen waren niet significant.

**Figuur 1.1: Ervaren invloed van provincie op het dagelijks leven, per provincie (in %; N = 2.713; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**



### 1.2.2 Gevoel van verbondenheid toegenomen

Naast de ervaren invloed kijken we ook of men zich (meer) verbonden voelt met de provincie waarin ze wonen en het waterschap waaronder ze vallen. Deze vraag hebben we ook in 2020 gesteld. Dat stelt ons in staat om een vergelijking te maken over tijd. De bevindingen zijn weergegeven in tabel 1.2. Hier valt op dat er een toename is in de mate waarin mensen zich verbonden voelen. Zo groeit het percentage dat zegt zich (tamelijk) verbonden te voelen met de provincie van 50 procent in 2020 naar 58 procent in 2023. De binding met het waterschap is ook iets toegenomen van 20 procent naar 26 procent, maar deze blijft over het algemeen erg laag, zeker wanneer we het vergelijken met andere bestuurslagen.

Zo vroegen we ook in welke mate mensen zich verbonden voelen met Nederland, met de gemeente en met de EU (niet weergegeven in de tabel). Nederlanders voelen zich het sterkst verbonden met het land als geheel, en dit percentage is stabiel over tijd (84 procent in 2020, 83 procent in 2023). Op de tweede plek voelen Nederlanders zich het meest verbonden met de gemeente, en in de lokale binding zien we ook een groei, van 65 procent (zeer) verbonden Nederlanders met de gemeente in 2020 naar 73 procent in 2023. Op de derde plek komt dan de mate van binding met de provincie, gevolgd door verbondenheid met de EU (34 procent in 2020, 40 procent in 2023). Op de laatste plaats komt dat het waterschap, waarmee Nederlanders zich het minste verbonden voelen. Er is ook een kleine groep Nederlanders die niet weet of ze zich verbonden voelen met een specifieke bestuurslaag. Deze groep is een stuk hoger voor het waterschap (11 procent antwoordde 'weet ik niet' in 2023 voor de mate van verbondenheid met het waterschap, dat was 6 procent in 2020). Voor de andere bestuurslagen ligt het aantal respondenten dat "weet ik niet" antwoordde tussen de 3 procent en 5 procent.

**Tabel 1.2: Gevoel van verbondenheid met provincie & waterschap in 2020 en 2023 (in %; N= 2.677 en 2.723; Data gewogen). Bron: PWKO 2020 & 2023.**

Overheid	Jaar	(Zeer) Verbonden
Provincie	2020	50
	2023	58
Waterschap	2020	20
	2023	26

*Toelichting: N<sub>P</sub> = 2633 N<sub>W</sub>=2490 (2023), N<sub>P&W</sub>=2698 (2020), data zijn gewogen*

### 1.2.2.1 Individuele verschillen

In hoeverre zijn er verschillen tussen bevolkingsgroepen in de mate waarin ze zich verbonden voelen met de provincie of het waterschap waartoe ze behoren? We onderzoeken de verschillen op basis van opleidingsniveau, leeftijd, geslacht en de stedelijkheid van de woonplaats, weergegeven in tabel 1.3. De binding met de provincie hangt significant samen met geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en mate van stedelijkheid.

**Tabel 1.3: Verschillen in gevoel van verbondenheid met provincie & waterschap (in %; N = 2.717 en 2.723; data gewogen ) Bron: PWKO 2023.**

	Provincie		Waterschap	
	(zeer) verbonden	weet niet	(zeer) verbonden	weet niet
Totaal	55	5	23	11
Man	54	4	23	8
Vrouw	56	5	24	13
18-34	47	7	16	15
34-55	54	5	21	10
55 en ouder	60	3	29	9
Basisonderwijs/VMBO	50	10	24	17
HAVO/VWO/MBO	57	4	25	10
HBO	59	2	22	8
WO	51	2	22	5
<b>Stedelijkheid</b>				
Niet	58	2	26	8
Weinig/Matig	60	5	24	11
Zeer	51	5	23	12

Zo zien we dat vrouwen iets vaker zeggen zich verbonden te voelen met de provincie, al is het verschil klein, en zien we ook meer provinciale binding onder ouderen. Daarnaast zien we dat mensen met een middelbare opleiding (havo/vwo, mbo, of hbo) zich iets vaker verbonden voelen dan mensen met een



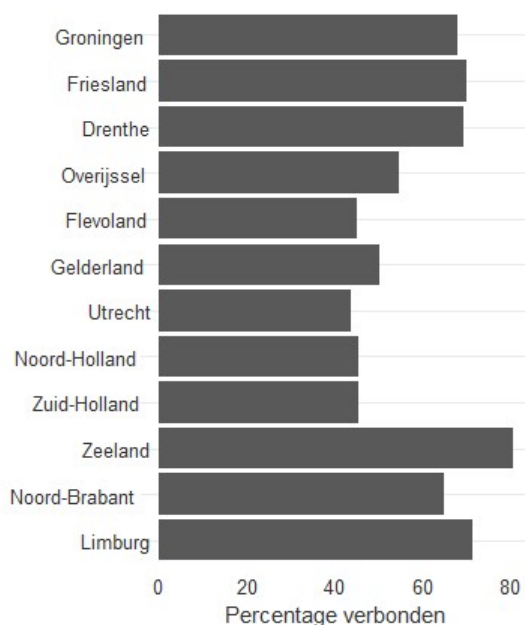
lagere of hogere opleiding. Daarnaast zien we de hoogste binding met de provincie onder inwoners uit een gemiddeld stedelijk gebied, en het minst onder stedelingen.

Wat betreft de binding met de waterschap zien we eigenlijk alleen (significante) verschillen op basis van opleidingsniveau en leeftijd. Voor leeftijd zien we hetzelfde patroon (ouderen voelen zich meer verbonden), maar voor opleiding zien we juist dat het percentage dat zich verbonden voelt met het waterschap iets hoger ligt bij inwoners met een lagere opleiding, maar dat het aandeel dat aangaf geen antwoord te kunnen geven op deze vraag ('weet niet') juist ook relatief hoog lag onder deze groep.

### 1.2.2.2 Regionale verschillen

Als laatste kijken we naar regionale verschillen in de mate van verbondenheid, dit doen we alleen voor de provincie (zie de onderzoeksverantwoording voor een nadere uitleg waarom waterschappen niet individueel onder de loep kunnen worden genomen). In hoeverre ligt de ervaren binding in Limburg hoger dan in Flevoland? Figuur 1.2 geeft per provincie het percentage inwoners aan dat aangeeft zich (sterk) verbonden te voelen. De mate waarin inwoners zich verbonden voelen met de provincie ligt het hoogst in grensprovincies, zoals in Zeeland (81 procent voelt zich (zeer) verbonden), Friesland (70 procent) en Limburg (71 procent). Men voelt zich in veel mindere mate verbonden in de Randstedelijke provincies, waar de mate van provinciale binding het laagst is in Utrecht (44 procent). Kortom, we zien grote verschillen tussen provincies in de mate van provinciale binding van de inwoners.

**Figuur 1.2: Binding met provincie, per provincie (in %; N = 2.723; data gewogen ). Bron: PWKO 2023**

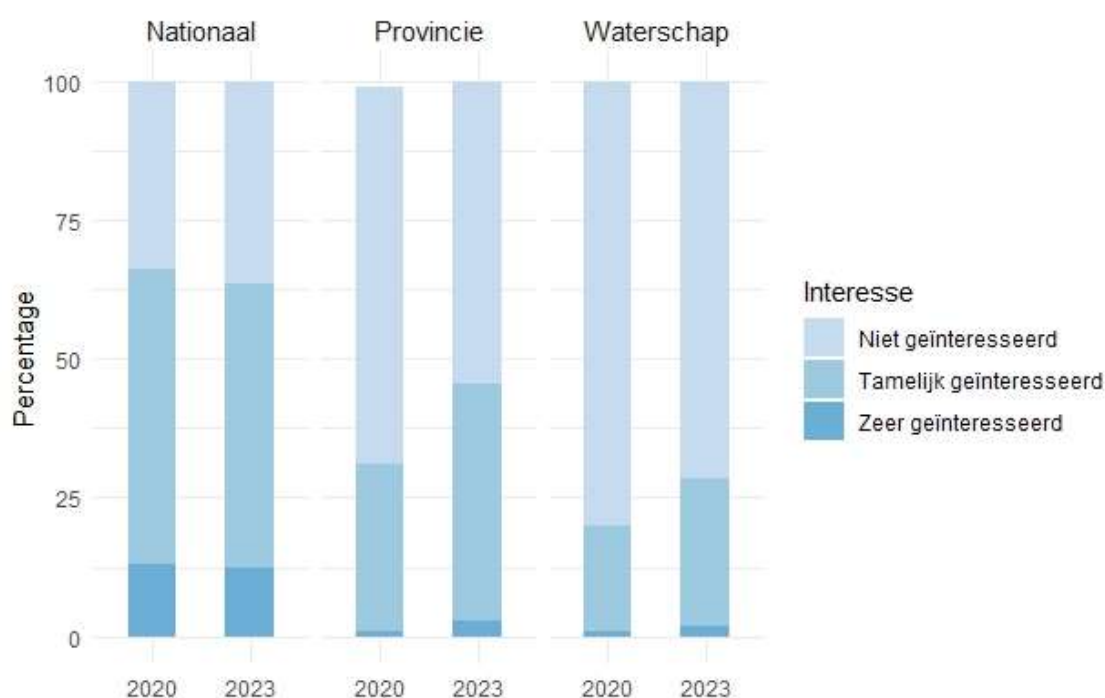


### 1.2.3 Meer interesse in provinciale en waterschapspolitiek

Verder kijken we, in het kader van de bekendheid met de provincie en het waterschap, naar de mate van politieke interesse. Net als in 2020 stelden we kiezers de vraag in welke mate ze geïnteresseerd waren in de provinciale politiek, waterschapspolitiek, en de nationale politiek. Figuur 1.3 geeft de

percentages weer per jaar en per bestuurslaag. Wat opvalt is dat we wat betreft de nationale politiek vrijwel geen verandering te zien is in de afgelopen drie jaar. In 2023 zegt iets meer dan de helft (51 procent) tamelijk geïnteresseerd te zijn in de nationale politiek en dat was 53 procent in 2020. Daarnaast is ongeveer een derde niet geïnteresseerd en 12 procent zeer geïnteresseerd (13 procent in 2020) in wat er in de nationale politiek gebeurt. Wanneer we echter naar de interesse in de provinciale en waterschapspolitiek kijken zien we wel verschillen tussen 2020 en 2023. Zo zien we dat het percentage van de kiesgerechtigden dat aangaf niet geïnteresseerd te zijn in de provinciale politiek afnam van 68 procent in 2020 naar 55 procent in 2023, en dat het percentage tamelijk geïnteresseerden toenam van 30 naar 43 procent. Ook waren er iets meer mensen die aangaven zeer geïnteresseerd te zijn (van 1 procent in 2020 naar 3 procent in 2023). Een zelfde beeld zien we voor de waterschapspolitiek, zij het in iets mindere mate: het aantal niet-geïnteresseerden daalde van 80 procent naar 72 procent, terwijl het aantal tamelijk geïnteresseerden steeg van 19 naar 27 procent. Ook waren er iets meer mensen zeer geïnteresseerd, maar dit percentage blijft erg klein (van 1 naar 2 procent).

**Figuur 1.3: Politieke interesse op nationaal, provinciaal en waterschap niveau (in %; N = 2.677 en 2.713; data gewogen ) Bron: PWKO 2020 & 2023.**



Met andere woorden, onder de Nederlanders is in de afgelopen drie jaar de interesse in de provinciale en waterschapspolitiek vergroot, terwijl de interesse in de nationale politiek gelijk bleef. Een kanttekening hierbij is dat de eerste meting (in 2020) niet in een verkiezingsperiode plaatsvond, en de tweede meting (in 2023) wel, waardoor de verschillen ook kunnen komen door de verkiezingscampagne en bijbehorende media-aandacht.

### 1.2.3.1 Individuele verschillen

Wederom kijken we naar verschillen onder de bevolking in de interesse in de provinciale en waterschapspolitiek (zie tabel 1.4). De interesse in de provinciale politiek blijkt significant samen te hangen met opleidingsniveau, leeftijd, geslacht en stedelijkheid. Zo zien we dat mensen met een HBO- en WO-opleiding ook vaker zeggen (zeer) geïnteresseerd te zijn in de provinciale politiek. Ook onder oudere stemgerechtigden en mannen zien we een grotere interesse, en bij mensen uit een minder stedelijk gebied. Een zelfde patroon zien we bij de interesse in de waterschappen, alhoewel daar de interesse onder alle groepen iets lager ligt en we geen significant verschil zien op basis van de stedelijkheid van de woonplaats. Hoger opgeleiden, ouderen en mannen zijn iets meer geïnteresseerd in wat er speelt in het waterschapsbestuur.

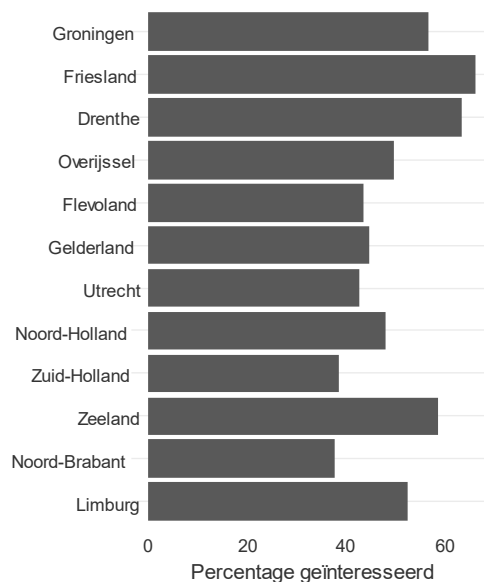
**Tabel 1.4: Verschillen in interesse in politiek provincie & waterschap (in %; N = 2.709 en 2.713; data gewogen) Bron: PWKO 2023**

	<b>Provincie</b> (zeer) geïnteresseerd	<b>Waterschap</b> (zeer) geïnteresseerd
Totaal	46	29
Man	50	32
Vrouw	41	26
18-34	39	25
34-55	41	24
55 en ouder	52	33
Basisonderwijs/VMBO	37	23
HAVO/VWO/MBO	44	28
HBO	52	31
WO	58	40
Stedelijkheid		
Niet	49	33
Weinig/Matig	47	28
Zeer	43	28

### 1.2.3.2 Regionale verschillen

Naast verschillen tussen type inwoners, kunnen er ook verschillen ontstaan tussen provincies. Figuur 1.4 toont de verschillen tussen provincies in het percentage inwoners dat zegt (zeer of tamelijk) geïnteresseerd te zijn in de provinciale politiek. Hieruit blijkt dat de interesse hoger ligt in verschillende grensprovincies (Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, en Limburg). Zo tussen de 57 en 66 procent is daar (zeer) geïnteresseerd in de provinciale politiek, waarbij de interesse in Friesland het hoogst is. De laagste mate van interesse is te vinden in de provincies Noord-Brabant (38 procent) en Zuid-Holland (38 procent).

**Figuur 1.4: Interesse in provinciale politiek per provincie (in %; N = 2.713; data gewogen). Bron: PWKO 2023**



#### 1.2.4 Lokale en regionale bladen belangrijke bron van informatie

In de eerdere onderdelen zagen we dat Nederlanders in 2023 iets meer betrokken en meer geïnteresseerd zijn in de provinciale politiek en de waterschapspolitiek dan in 2020. Heeft dit er ook toe geleid dat mensen in grotere mate informatie gingen opzoeken over wat er allemaal gebeurt in provincie en waterschap? In dit onderdeel werpen we een blik op de mate waarin Nederlanders nieuws volgen over hun provincie of waterschap, bijvoorbeeld in de lokale krant of online. We vroegen inwoners of ze wel eens in de (lokale) krant, op de radio, of de televisie nieuws volgden over wat er speelt in politiek en bestuur in hun provincie of waterschap. Daarnaast vroegen we ons ook af of het ook een gespreksonderwerp was onder vrienden en familie. Inwoners konden dus aangeven via welke kanalen zij informatie verzamelen over de provinciale of waterschapspolitiek. Omdat een soortgelijke vraag niet in 2020 is gesteld is een vergelijking over tijd niet mogelijk.

**Tabel 1.5 Informatievoorziening over politiek en bestuur in provincie en waterschap (in %; N = 2.713; data gewogen) Bron: PWKO 2023.**

<i>Blijft op de hoogte van de provinciale/waterschapspolitiek en bestuur via....</i>	
(Gratis) lokale krant of op het internet	51
Radio en tv	36
Gesprekken met bekenden	31

*Toelichting: Meerdere antwoorden waren mogelijk.*

Allereest valt op dat ruim de helft van de inwoners aangeeft met enige regelmaat nieuws leest in de lokale of regionale bladen of op het internet over wat er speelt in de politiek en bestuur van hun provincie of waterschap (zie tabel 1.5). Deze gratis bladen, maar ook het internet, blijken dus voor het

grootste deel een belangrijke informatiebron. Daarnaast is er ook een derde van de inwoners die op de hoogte blijft van zijn/haar provincie of waterschap via de televisie en radio. Iets minder dan een derde wisselt met enige regelmaat met familie, burens, vrienden of andere bekenden informatie uit over de provinciale of waterschapspolitiek.

### 1.2.5 Meer dan de helft van de Nederlanders volgde de verkiezingscampagnes

In de aanloop naar de provinciale en waterschapsverkiezingen voerden de politieke partijen campagne om kiesgerechtigden te overtuigen. Het verkiezingsbudget verschilde tussen de partijen, maar over het algemeen gaven partijen meer uit in 2023 dan in 2019 (met name D66, GroenLinks, de SP vallen hierbij op).<sup>2</sup> Ook de BBB, die voor het eerst meedeed bij de provinciale en waterschapsverkiezingen, had een flink budget voor de campagne beschikbaar (€750.000) in vergelijking met €1.050.000 van de VVD en €1.125.000 van D66. In hoeverre werden deze campagne-activiteiten gezien door de kiesgerechtigden?

We stelden kiesgerechtigden de vraag of ze in de vier weken voor de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen op een of andere manier campagne-activiteiten hadden waargenomen, variërend van iets lezen/zien/horen in het nieuws of op sociale media, posters zien hangen, of zelf een bijeenkomst bijwonen (meerdere antwoorden waren mogelijk). Uit deze vraag kwam een algemeen beeld dat de campagne van de provinciale statenverkiezing zichtbaarder was dan die voor de waterschappen (zie tabel 1.6). Bijna twee derde van de Nederlanders had via de krant, op de radio, op de tv of op het internet berichten voorbij zien komen over de provinciale staten verkiezingen, tegenover 47 procent over de waterschapsverkiezingen. Ook de posters voor de Provinciale Statenverkiezingen vielen veel meer op (door 50 procent van de inwoners, tegenover slechts 23 procent voor de waterschapsverkiezingen), ook al werden de posters vaak samen weergegeven op verkiezingsborden, en het was vaker een gespreksonderwerp onder familie en bekenden (onder 38 procent bij de provinciale verkiezingen, tegen 21 procent bij de waterschapsverkiezingen). Er was ook een groep die niks mee heeft gekregen van de verkiezingscampagnes, die aanzienlijk groter is voor de waterschapsverkiezingen (38 procent; tegen 21 procent voor de provincie). Het feit dat er via de Provinciale Staten ook een plek in de Eerste Kamer te bemachtigen is kan ertoe hebben geleid dat partijen inderdaad steviger inzetten op de Provinciale Statenverkiezingen, even als een dreigende dominantie van een 'rechtste alliantie' of een 'linkse wolk' in de Eerste kamer.

**Tabel 1.6 Het volgen van de verkiezingscampagnes (in %; N = 2.731 en 2.726; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**

	Provincie	Waterschap
In een krant, op de radio, op tv of op internet berichten gelezen/gehoord	65	47
Posters zien hangen van politieke partijen	50	23
Met familie, vrienden of bekenden gesproken	38	21
Op internet actief gezocht naar informatie	22	14
Een bijeenkomst bijgewoond	0	0
Op sociale media berichten gezien	17	10
Geen van bovenstaande	21	38

*Toelichting: Meerdere antwoorden waren mogelijk.*

<sup>2</sup> Hankel, A. en Lambie, G. (2023, 7 januari). Partijen geven fors meer uit aan campagne voor de Provinciale Statenverkiezingen. *RTL Nieuws*. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5357473/partijen-geven-kwart-meer-uit-aan-campagne-provinciale>

Als laatste kijken we, onder het kopje informatie en contact, nog naar de politieke participatie van inwoners. Zoals eerder aangegeven was dit jaar de verkiezingsopkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen een stuk hoger dan in eerdere jaren. In het eerdere PWKO bleek dat inwoners weinig politiek betrokken zijn bij hun provincie of waterschap en zelden op andere manieren contact zoeken met hun provincie- of waterschapsbestuur. In hoeverre is dat dit jaar anders? Wat betreft de non-electorale participatie van inwoners is er geen verandering in te bekennen in de afgelopen drie jaar; het blijft zeer beperkt. Ondanks dat provinciale en waterschapskwesties meer aandacht hadden gekregen (denk aan stikstof, natuurherstel, wateroverlast en droogte) en inwoners zich in grotere mate lieten horen bij de stembus, zagen we geen hogere deelname aan politieke activiteiten, zoals het bezoeken van een inspraakavond of contactleggen met bestuurders of politici in waterschap en provincie. Het overgrote deel van de Nederlanders (tussen de 92 procent en de 97 procent) houdt zich tussen verkiezingen wat dat betreft afzijdig van de provinciale en waterschapspolitiek.

### 1.2.6 Geringe kennis van provincie en waterschap

In de afgelopen drie jaar is de ervaren verbondenheid met provincie en waterschap en interesse in provinciale en waterschapspolitiek toegenomen onder inwoners. In hoeverre ging dat gepaard met een grotere bekendheid met de partijen en kwesties die spelen bij de twee bestuurslagen? In onze analyse van de algemene bekendheid met de provincies en waterschappen kijken we hier tot slot naar de kennis van inwoners over de bestuurlijke inrichting (hoe worden bestuurders gekozen?), en de politieke partijen, kandidaten en belangrijkste kwesties van hun provincie of waterschap.

#### 1.2.6.1 Bekendheid met wijze van benoeming

Om kennis te kunnen bepalen, legden we de inwoners allereerst vier kennisvragen voor over de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, het Europees Parlement en de Commissaris van de Koning.<sup>3</sup> Voor elk instituut vroegen we of men wist door wie ze precies gekozen of aangesteld worden. Het percentage correcte antwoorden is weergegeven in figuur 1.5. Hieruit blijkt dat de meeste mensen bekend zijn met de wijze waarop hun vertegenwoordigers in de Tweede Kamer verkozen worden (66 procent van de inwoners). Toch is er ook hier nog een aanzienlijke groep die aangaf het niet te weten (27 procent). Een kleine groep (6 procent) gaf een fout antwoord. Wanneer we kijken naar de bekendheid met de verkiezingswijze van de leden van de Eerste Kamer, neemt de mate van kennis af. Hier wist iets meer dan de helft een correct antwoord te geven, maar gaf ook 29 procent aan het niet te weten. Uit het PWKO van 2020 bleek ook al dat 29 procent van de inwoners überhaupt niet wist dat ze met een stem bij de provinciale verkiezingen ook indirect invloed hadden op de samenstelling van een andere volksvertegenwoordiging. In 2020 wist 29 procent van de inwoners een correct antwoord te geven op de vraag over de indirecte invloed van een stem bij de provinciale verkiezingen. De vraag was toen wel anders gesteld waardoor het vergelijken lastig is. In 2023 zijn Nederlanders het minst bekend met de manier waarop de leden van het Europees Parlement en de Commissaris van de Koning van hun provincie aangesteld worden. Bij beiden vragen gaf (bijna) de helft van de inwoners aan dat ze het niet wisten.

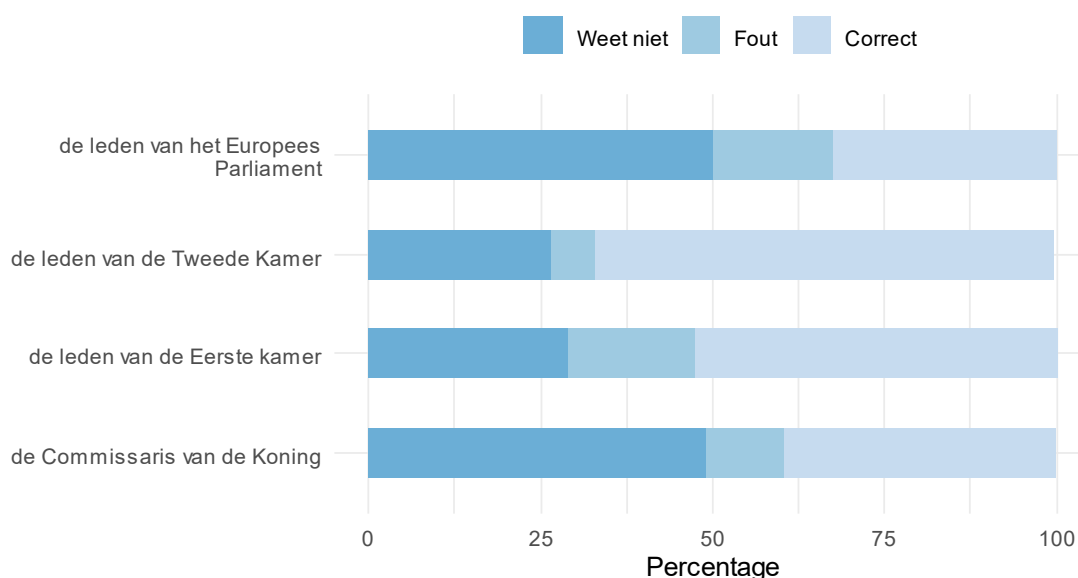
Uit verdere analyses (niet weergegeven) blijkt dat de mate van kennis van de benoemingswijze van ambtsdragers op verschillende bestuurslagen van significant samenhangt met opleidingsniveau, leeftijd en geslacht. Mensen met basisonderwijs of VMBO als opleiding, of met een HAVO/VWO- of

---

<sup>3</sup> Deze vragen zijn niet gesteld in 2020 en daarom is een vergelijking niet mogelijk.

MBO-opleiding, geven veel vaker aan dat ze het antwoord niet weten, in vergelijking met mensen met een HBO- of WO-opleiding. Onder ouderen ligt het aantal weet-ik-niet-antwoorden lager dan onder jongeren, en het aantal correcte antwoorden hoger. Verder geven vrouwen vaker aan dat ze het antwoord niet weten dan mannen.

**Figuur 1.5 Kennis over verkiezings- of aanstellingswijze van verschillende ambtsdragers (in %; N = 2.710 ; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**



*Toelichting: de vraagstelling was "Door wie worden/wordt de ... gekozen/aangesteld?"*

#### 1.2.6.2 Bekendheid met partijen in de coalitie

We vroegen inwoners ook of ze een of meerdere partijen konden noemen die voor de verkiezingen in de coalitie zat van hun provincie en het college van Gedeputeerde Staten vormden (niet weergegeven).<sup>4</sup> Een grote meerderheid gaf aan dit niet te weten (77 procent), slechts 21 procent kon één of meerdere partijen noemen. Daarnaast dacht 2 procent dat zijn/haar provincie geen coalitie had. Met andere woorden, ondanks dat er een toename is in belangstelling, blijft de kennis van de provincie beperkt. De kennis van het waterschapsbestuur lijkt nog beperkter: slechts 6 procent van de inwoners kon één of meerdere partijen noemen die vóór de verkiezingen in het dagelijks bestuur waren, tegenover 92 procent van de inwoners die dit niet wist (en 2 procent die dacht dat er geen coalitie was).

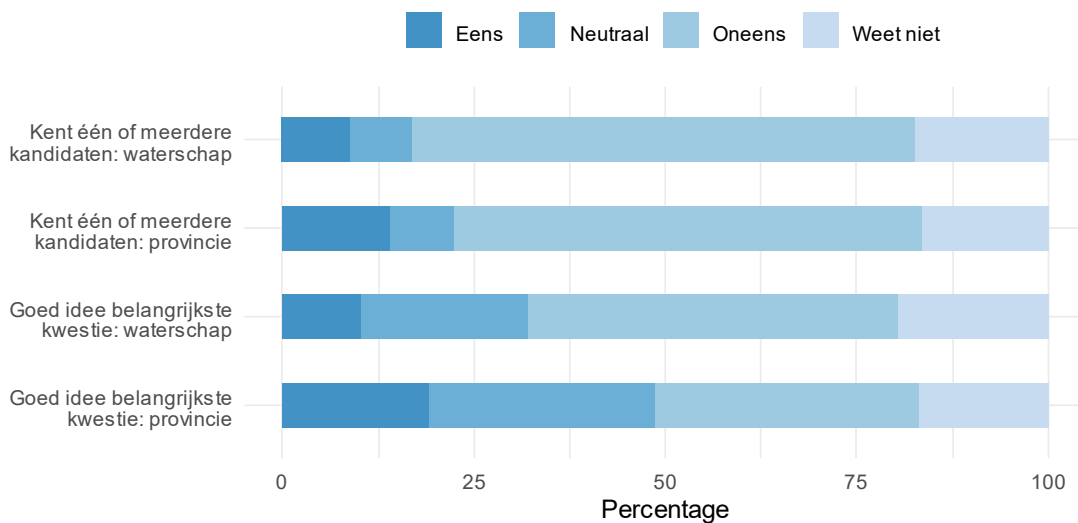
Wat betreft de bekendheid met de coalitiepartijen zien we wel verschillen tussen bevolkingsgroepen. Zo hangt de bekendheid significant samen met opleidingsniveau, leeftijd, en geslacht. Met name hoger opgeleiden, ouderen (55+) en mannen geven vaker aan dat ze één of meerdere partijen kunnen noemen uit de coalitie van hun provincie of waterschap.

<sup>4</sup> Deze vragen zijn niet gesteld in 2020 en daarom is een vergelijking niet mogelijk.

### 1.2.6.3 Bekendheid met kandidaten

Door het regionale en minder politieke karakter van de provinciaal en waterschapsbestuur (in vergelijking met de nationale) kan het zijn dat inwoners niet erg bekend zijn met de partijen, maar mogelijk wel één of meerdere mensen kennen die kandidaat zijn voor hun waterschap of provincie. Om dit te achterhalen vroegen we inwoners in hoeverre ze het eens waren met de volgende stelling “Ik ken één of meerdere mensen die kandidaat zijn voor de Provinciale Staten”. Voor de waterschappen legden we dezelfde stelling voor, maar dan voor het algemeen bestuur van het waterschap. De antwoorden zijn weergegeven in figuur 1.6. Wat bleek: slechts 14 procent gaf aan één of meerdere provinciale kandidaten te kennen. Voor de waterschappen was dit slechts 9 procent. Daartegenover was voor beide bestuurslagen 8 procent neutraal, en gaf 73 procent voor de provincie en 80 procent voor de waterschap aan dat ze geen van de kandidaten kenden.

**Figuur 1.6 Kennis van kandidaten en belangrijkste kwesties (in %; N = 2.713; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**



Ook hier zien we wel verschillen tussen bevolkingsgroepen. De bekendheid van de kandidaten verschilt significant op basis van opleidingsniveau, geslacht en mate van stedelijkheid. Voor beide bestuurslagen geldt dat bekendheid van de kandidaten iets hoger ligt onder inwoners met een HBO- of WO-opleiding, inwoners van het mannelijke geslacht, en inwoners van niet-stedelijk gebieden. Onder deze groepen antwoord men minder vaak met ‘weet niet’.

### 1.2.6.4 Bekendheid met kwesties

Als laatste vroegen we inwoners ook of ze een goed idee hadden van de belangrijkste kwesties in hun provincie of waterschap (ook weergegeven in figuur 1.6).<sup>5</sup> Ook hier bleek de bekendheid niet erg hoog, en was er weer een duidelijk onderscheid tussen de provincie en het waterschap. Waar 19 procent van de inwoners aangaf een goed idee te hebben van de belangrijkste kwesties in hun provincie, was dit slechts 10 procent voor het waterschap. Voor beide bestuurslagen antwoordde de grootste groep dat

<sup>5</sup> Deze vragen zijn niet gesteld in 2020 en daarom is een vergelijking niet mogelijk.



ze geen goed idee hadden (34 procent voor de provincie, en 49 procent voor de waterschap) en was daarnaast ook nog een groep die 'ik weet het niet' antwoordde (19 procent voor de provincie, en 20 procent voor het waterschap). Al met al weet voor beide bestuurslagen meer dan de helft van de Nederlanders niet wat de belangrijkste kwesties zijn die daar spelen.

Tegelijkertijd zien we ook verschillen tussen bevolkingsgroepen, met name op het gebied van opleidingsniveau, geslacht en leeftijd. Voor beide bestuurslagen geldt dat bekendheid met de belangrijkste thema's iets hoger ligt hoger onder inwoners met een HBO of WO opleiding, een oudere leeftijd en/of het mannelijke geslacht.

### 1.2.7 Tussenconclusie: Provincie en waterschap blijven relatief onbekend

Wanneer we over het algemeen kijken naar mate waarin Nederlanders in 2023 bekend waren met politieke ontwikkelingen van hun provincie of waterschap dan scheidt dit eerste beeld geen positief beeld: het blijven relatief onbekende bestuurslagen, met name het waterschap. Men is in grote mate niet geïnteresseerd in wat hier speelt, en heeft weinig kennis van de belangrijkste kwesties of kandidaten en partijen. Toch zijn er ook positieve punten. Zo zien we dat in vergelijking met 2020 mensen zich toch iets meer verbonden voelen met en interesse uiten voor hun provincie en waterschap, alhoewel dit ook door de verkiezingstijd kan komen. Daarnaast zien we dat met name de campagne voor de Provinciale Staten toch een grote groep Nederlanders wist te bereiken en wellicht zelfs te mobiliseren (meer hierover in hoofdstuk 2). De meeste winst valt er te behalen onder inwoners van jonge of middelbare leeftijd, met een praktische opleiding, woonachtig in meer stedelijke gebieden en/of Randstedelijke provincies. Onder hen ligt de bekendheid van de provincie en het waterschap het laagst.

## 1.3 Provincies en waterschappen: nog altijd onbemind?

In dit deel kijken we ten eerste naar de algemene tevredenheid met het functioneren van de democratie in provincie en waterschap. Vervolgens kijken we specifiek naar de belangrijkste politieke en bestuurlijke spelers in provincies en waterschappen: hoe doen zij het in de ogen van de kiezers en worden zij vertrouwd? Als laatste gaan we in op enkele stellingen die de mate van politiek cynisme in kaart brengen.

### 1.3.1 Tevredenheid met het functioneren van de democratie

De tevredenheid met het functioneren van de democratie in waterschappen is relatief laag (38 procent is tamelijk of zeer tevreden), bij de provincies komt het uit op 55 procent. Beide percentages laten een duidelijke afname zien ten opzichte van het kiezersonderzoek over provincie en waterschap in 2020. Toen gaf 66 procent aan tamelijk tot zeer tevreden te zijn over het functioneren van provinciale democratie en vond 48 procent dit van democratie in de waterschappen.

Het valt op dat de tevredenheid over het functioneren van de democratie in de provincie nu vrijwel gelijk is aan de tevredenheid over de nationale democratie. In 2020 stond die laatste nog op 75 procent (in coronatijd) en bij het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 op 63 procent. Dit komt overeen met de breder gesignaleerde trend van dalende tevredenheid, vooral door het onvermogen van de landelijke politiek om grote problemen (stikstof, klimaat, toeslagen, gaswinning) op te lossen. Daarmee worden de verschillen tussen tevredenheid over democratie op de verschillende bestuurslagen kleiner en lijken

ook oordelen over democratie in provincie en waterschap mee te bewegen met die over de nationale democratie.

**Tabel 1.7 Tevredenheid over functioneren democratie (in %, N=2.719; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**

	Provincie		Waterschap	
	tamelijk en zeer tevreden	weet niet	tamelijk en zeer tevreden	weet niet
Totaal	55	21	38	50
Man	56	18	41	46
Vrouw	54	24	36	53
18-24	56	29	39	53
25-34	62	20	45	42
35-44	59	22	41	46
45-54	54	21	37	48
55-64	51	22	36	53
65 en ouder	53	19	35	53
Basisonderwijs	45	30	33	48
VMBO	45	25	34	54
HAVO/VWO	60	20	42	48
MBO	52	20	39	47
HBO	62	19	39	52
WO	70	15	42	47
Minder dan € 2.500	52	22	37	50
€ 2.500 - € 5.000	65	16	40	49
Meer dan € 5.000	64	7	47	48

*Toelichting: De vraag luidde "Hoe tevreden bent u over het algemeen genomen over de manier waarop de democratie in uw provincie/uw waterschap functioneert?"*

Wat niet is veranderd, is het grote aantal keren dat de optie "weet niet" is gekozen: bij de vraag naar provinciale democratie is dit 21 procent (dit was 19 procent in 2020), bij waterschapsdemocratie 50 procent (dit was 43 procent). Gezien de grotere aandacht voor de verkiezingen zou eerder de omgekeerde trend te verwachten zijn, maar wellicht hebben juist de verkiezingen ertoe geleid dat kiezers zich realiseerden dat zij maar weinig wisten over provincies en waterschappen. Met name degenen met basisonderwijs of een VMBO-opleiding, vrouwen, de leeftijdsgroep van 18-24 jaar en mensen met een netto maandinkomen onder de € 2.550 geven vaker aan niet te weten of zij tevreden zijn over democratie in de provincie. Bij het functioneren van democratie in het waterschap is er wel een verschil tussen mannen (46 procent weet niet) en vrouwen (53 procent), maar zien we dat soort verschillen niet zo duidelijk bij de overige achtergrondkenmerken.

De tevredenheid met het functioneren van democratie hangt ook samen met verbondenheid, interesse en kennis. Van de inwoners die zich zeer verbonden voelen met de provincie is 69 procent tevreden over de provinciale democratie, tegenover 27 procent van degenen die zich niet verbonden

voelen. Bij de waterschappen is dit 68 procent tegenover 15 procent. De inwoners die tamelijk of zeer geïnteresseerd zijn in provinciale politiek zijn ook tevredener (66 procent) dan de niet geïnteresseerden (47 procent); bij de waterschappen is dat 58 procent tevreden tegenover 31 procent. Tot slot kennis: van de inwoners die zeggen goed op de hoogte te zijn van de kwesties die spelen in hun provincie, is 69 procent tevreden over het functioneren van de democratie, waar dat bij de groep die niet goed op de hoogte zegt te zijn 49 procent is. Bij de waterschapsdemocratie is het een verschil tussen 61 procent tevreden (goed op de hoogte) respectievelijk 30 procent (niet goed op de hoogte).

Van degenen die hebben gestemd bij de provinciale verkiezingen is 61 procent tamelijk of zeer tevreden over de provinciale democratie, onder niet-stemmers is dat 47 procent. Een vergelijkbaar verschil zien we bij tevredenheid over de waterschapsdemocratie: 44 procent bij de stemmers en 30 procent bij de niet-stemmers. Ook partijvoorkeur hangt samen met tevredenheid. Zo zien we een grote tevredenheid over de provinciale democratie bij stemmers op ChristenUnie (79 procent), VVD (78 procent) en Volt (74 procent), terwijl stemmers op JA21 (43 procent), PVV (39 procent) en FvD (29 procent) weinig tevreden zijn. Ongeveer de helft van de BBB-stemmers (48 procent) is tevreden over provinciale democratie.<sup>6</sup>

### 1.3.2 Vertrouwen in personen en instellingen

Net als in het vorige kiezersonderzoek hebben we nu ook gevraagd naar het vertrouwen dat inwoners hebben in instellingen en personen in de provincies en waterschappen. Ten eerste valt op dat weer vaak voor de optie "weet ik niet" is gekozen, met name bij het oordeel over de waterschappen: 55 procent bij de voorzitter van het waterschap (dijkgraaf/ watergraaf), 52 procent bij het dagelijks bestuur en 51% bij het algemeen bestuur. Dit percentage ligt bij alle drie hoger dan in 2020 en dat is ook bij de provinciale personen en instellingen het geval: zo gaf bijvoorbeeld de vorige keer 23 procent aan niet te weten hoeveel vertrouwen men heeft in Provinciale Staten, dit keer is dat 31 procent. Vergelijkbare verschillen zien we bij vertrouwen in Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning.

Wat daarnaast opvalt is dat het vertrouwen in personen en instellingen over de hele linie lager is dan drie jaar geleden. Dat lijkt parallel te lopen met de lagere tevredenheid over het functioneren van de democratie in provincie en waterschap. Bij de provincie zien we een verschil tussen 50 procent in 2020 en 33 procent in 2023 voor het vertrouwen in Provinciale Staten. Bij Gedeputeerde Staten daalt het vertrouwen van 41 procent naar 27 procent en bij de Commissaris van de Koning van 43 procent naar 32 procent. Voor een deel komt dit door het hogere percentage "weet ik niet", maar dat verklaart niet het grote verschil.<sup>7</sup> Een vergelijkbaar verhaal gaat op voor het waterschap: bij het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur daalt het vertrouwen van 39 naar 28 procent, bij de voorzitter is het 26 procent in het huidige onderzoek ten opzichte van 36 procent in 2020.<sup>8</sup> Deze scores bevestigen ook het beeld

---

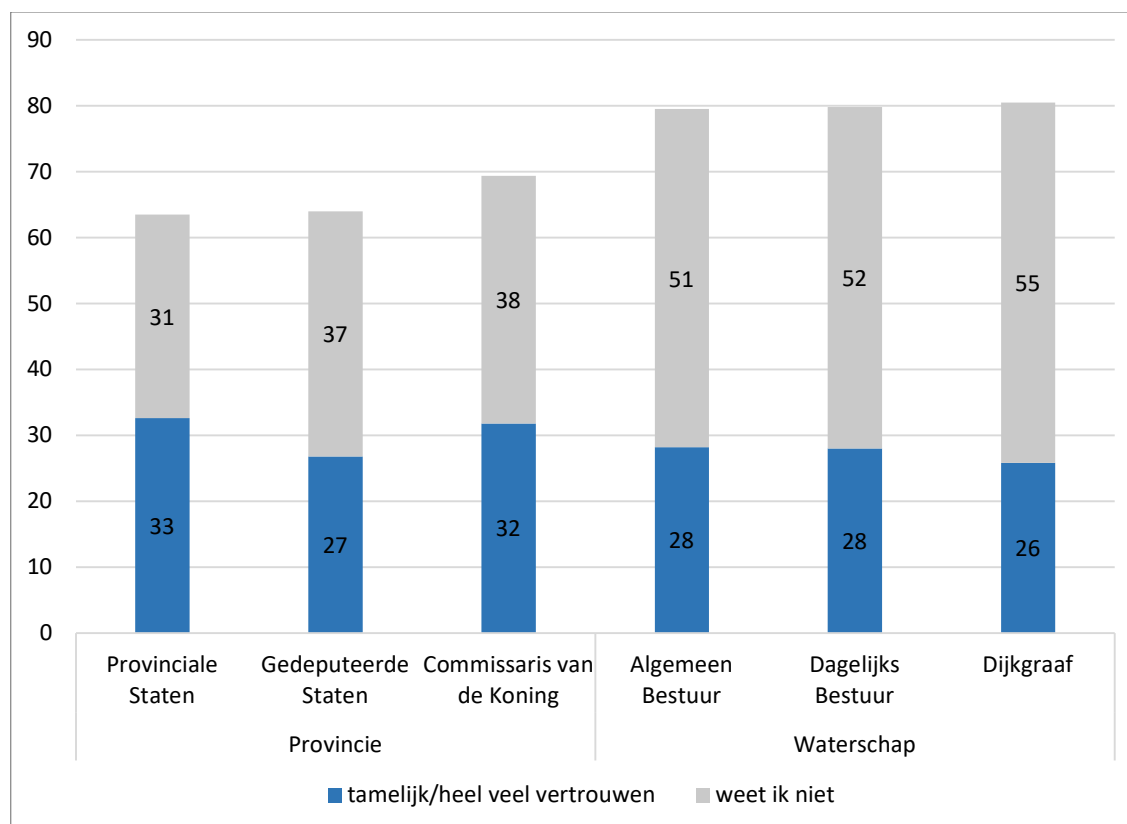
<sup>6</sup> Gezien de verschillen tussen waterschappen in de partijen die deelnemen aan verkiezingen en het ontbreken van enkele landelijke partijen bij de waterschapsverkiezingen hebben we deze analyse van partijvoorkeur niet toegepast op tevredenheid over waterschapsdemocratie. Wel zien we dat aanhangers van dezelfde partijen tevreden (o.a. VVD, CU) of ontevreden zijn (o.a. FvD, JA21) met de democratie in waterschappen.

<sup>7</sup> Mogelijk is ook de iets gewijzigde vraagstelling van invloed geweest. Bij Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten is toegevoegd: "in de afgelopen vier jaar", waardoor het niet alleen om de instellingen gaat, maar ook om de concrete samenstelling van PS en GS in een afgebakende periode. Dit geldt niet voor de Commissaris van de Koning.

<sup>8</sup> Mogelijk is ook de iets gewijzigde vraagstelling van invloed geweest. Bij algemeen bestuur en dagelijks bestuur is toegevoegd: "in de afgelopen vier jaar", waardoor het niet alleen om de instellingen gaat, maar ook om de concrete samenstelling van AB en DB in een afgebakende periode. Dit geldt niet voor de dijkgraaf.

dat uit het Lokaal Kiezeronderzoek 2022 naar voren kwam, waarin gemeenteraad, college en burgemeester ook minder vertrouwen genoten dan voorheen. Wel is dat vertrouwen in de gemeente hoger dan bij de personen en instellingen op nationaal niveau, in provincies en in waterschappen.

**Figuur 1.5 Vertrouwen in personen en instellingen (in %, N=2.710; data gewogen) Bron: PWKO 2023**



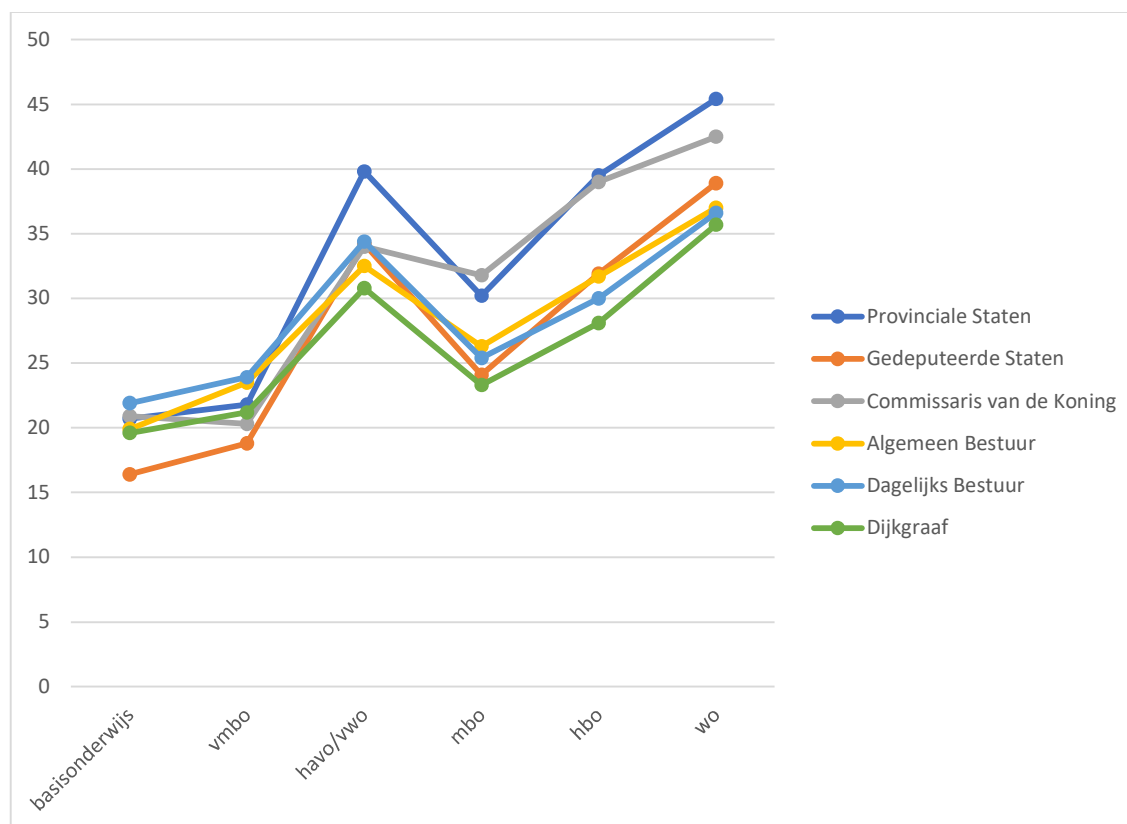
*Toelichting: de vragen luiden “En hoeveel vertrouwen hebt u in uw provincie in...?”/ “En hoeveel vertrouwen hebt u in uw waterschap in...?”*

Het vertrouwen in Provinciale Staten is het hoogst onder stemmers op ChristenUnie (59 procent), VVD (56 procent) en CDA (51 procent) en het laagst bij stemmers op BBB (26 procent), PVV (21 procent) en FvD (11 procent). Vrijwel hetzelfde beeld zien we bij het vertrouwen in Gedeputeerde Staten, dat het hoogst is bij ChristenUnie-stemmers (54 procent), VVD-stemmers (48 procent) en CDA-stemmers (46 procent) en het laagst bij stemmers op PVV (21 procent), JA21 (16 procent) en FvD (11 procent), terwijl het bij BBB-stemmers ook op maar 22 procent staat.

Naar leeftijd en geslacht zijn er geen duidelijke verschillen in vertrouwen te zien. Dat is anders wat opleiding betreft. Onder inwoners met een wetenschappelijke opleiding zijn er veel meer die tamelijk veel tot heel veel vertrouwen hebben Provinciale Staten, in Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning dan inwoners met basisonderwijs of een vmbo-opleiding. Dat geldt ook voor het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter van de waterschappen Het vertrouwen bij de groep wetenschappelijk opgeleiden zit tussen de 35 en 45 procent, bij de groep met basisonderwijs of vmbo

is dat tussen de 15 en 25 procent. Zoals in figuur 1.6 te zien is, neemt het vertrouwen toe met het opleidingsniveau, met uitzondering van de wat lagere scores bij mbo-opgeleiden.

**Figuur 1.6 Vertrouwen in personen en instellingen, naar opleiding (N= 2.727; data gewogen). Bron: PWKO 2023**



Ook tussen provincies zijn er verschillen te zien in vertrouwen. In Drenthe en Friesland blijkt het vertrouwen in Provinciale Staten relatief hoog (44 resp.46 procent), evenals in Gedeputeerde Staten (34 resp. 41 procent) en de Commissaris van de Koning (43 resp. 44 procent). Het vertrouwen in Provinciale Staten is het laagst in Groningen (27 procent) en Noord-Brabant (26 procent), en in deze provincies ook in Gedeputeerde Staten: Groningen 23 procent en Noord-Brabant 22 procent. De inwoners van Flevoland (24 procent) en Utrecht (22 procent) hebben het minste vertrouwen in de Commissaris van de Koning, al wordt dat in beide provincies beïnvloed door een hoog percentage “weet niet”.

### 1.3.3 Tevredenheid met bestuur en volksvertegenwoordiging

Een nieuwe vraag in dit kiezersonderzoek, die de vorige keer niet is gesteld, betreft de tevredenheid met wat Gedeputeerde Staten van de provincie en het dagelijks bestuur van het waterschap de afgelopen vier jaar hebben gedaan, uitgedrukt in een cijfer van 0 tot en met 10. Zoals verwacht op basis van de voorgaande vragen over het functioneren van de democratie en de verschillende actoren daarin, is dat er een hoog percentage “weet niet” uitkomt. Bij de provincie is dat 47 procent en bij het

waterschap 55 procent. Het gemiddelde cijfer voor Gedeputeerde Staten komt uit op een 5,5 en het meest gegeven cijfer was een 6 (door 27 procent). Voor het dagelijks bestuur van het waterschap komt het gemiddelde cijfer eveneens uit op een 5,5 en ook hier kwam de score 6 het vaakst voor (26 procent). Zowel Gedeputeerde Staten als dagelijks besturen krijgen van 13 procent een cijfer dat lager is dan een 4.

**Tabel 1.8 Tevredenheid over functioneren Gedeputeerde Staten in provincies en dagelijkse besturen waterschappen (N=2.719; data gewogen). Bron: PWKO 2023**

	Gedeputeerde Staten cijfer (schaal 0-10)	Dagelijks bestuur cijfer (schaal 0-10)
Gemiddelde	5,5	5,5
Weinig/geen vertrouwen in GS resp. DB	4,6	4,2
Tamelijk veel/heel veel vertrouwen in GS resp. DB	6,5	6,5

*Toelichting: de vragen luiden “Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met wat [het college van Gedeputeerde Staten van uw provincie/het dagelijks bestuur in uw waterschap] in de afgelopen vier jaar heeft gedaan?”*

Er lijkt een verband te zijn tussen dit cijfer voor hoe Gedeputeerde Staten respectievelijk dagelijks bestuur het de afgelopen vier jaar hebben gedaan en het algemene vertrouwen dat zij genieten. De mensen die tamelijk veel of heel veel vertrouwen in Gedeputeerde Staten hebben geven gemiddeld een 6,5, tegenover een 4,6 bij degenen die weinig of geen vertrouwen hebben (zie tabel 1.8). Dit is vrijwel gelijk bij het dagelijks bestuur: de groep met tamelijk of heel veel vertrouwen geeft gemiddeld ook een 6,5 en bij geen of weinig vertrouwen is dat een 4,2. Daarnaast zien we verschillen op basis van stemgedrag bij de provinciale verkiezingen: ChristenUnie-stemmers geven Gedeputeerde Staten gemiddeld een 6,5 en VVD-stemmers een 6,3, terwijl PVV-stemmers op een 5,0 geven en FvD-stemmers een 4,5.

Naast de tevredenheid over het bestuur hebben we ook gevraagd naar het oordeel over de volksvertegenwoordiging: hoe hebben Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen hun volksvertegenwoordigende rol ingevuld? De gemiddelde cijfers komen vrijwel overeen met die voor het bestuur: Provinciale Staten krijgen gemiddeld een 5,5 en algemene besturen een 5,4. Het vaakst gegeven cijfer voor beide is een 6: bij Provinciale Staten door 27 procent en bij algemene besturen door 28 procent. Provinciale Staten krijgen van 6 procent een 8 of hoger, algemene besturen krijgen dat van 7 procent.

We zien ook hier een verband tussen de mate van vertrouwen in Provinciale Staten respectievelijk in algemene besturen en het cijfer dat zij krijgen voor de volksvertegenwoordigende rol. Het gemiddelde cijfer bij de mensen die tamelijk of heel veel vertrouwen hebben in Provinciale Staten is een 6,4 tegenover een 4,4 bij de mensen met weinig of geen vertrouwen. Bij algemene besturen is dit een 6,4 (tamelijk of heel veel vertrouwen) tegenover een 4,3 (geen of weinig vertrouwen). Partijvoorkeur speelt eveneens een rol, met een herkenbaar beeld waarin het gemiddelde cijfer voor Provinciale Staten bij stemmers op ChristenUnie het hoogst is (6,5), dit keer gevolgd door PvdA-stemmers (6,2). De laagste gemiddelden zijn te vinden bij PVV-stemmers (4,9) en FvD-stemmers (4,5).

**Tabel 1.9 Tevredenheid over volksvertegenwoordigende rol Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen (N=2.716; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**

	Provinciale Staten cijfer (schaal 0-10)	Algemeen bestuur cijfer (schaal 0-10)
Gemiddelde	5,4	5,5
Weinig/geen vertrouwen in PS resp. AB	4,4	4,3
Tamelijk veel/heel veel vertrouwen in PS resp. AB	6,4	6,4

*Toelichting: De vragen luiden “Hoe tevreden of ontevreden bent u over de manier waarop zij hun rol als volksvertegenwoordiger [in uw provincie/in uw waterschap] in de afgelopen vier jaar hebben vervuld?”*

### 1.3.5 Politiek cynisme

Maakt het iets uit welke partijen de Statenverkiezingen of de waterschapsverkiezingen winnen? Geven de gekozen volksvertegenwoordigers in provincies en waterschappen iets om de mening van inwoners? En hoe groot is de eigen invloed op de politiek? Ook in dit kiezersonderzoek hebben we een aantal stellingen voorgelegd die met de mate van politiek cynisme te maken hebben. Specifiek hebben we daar – net als in 2020 – een vraag aan toegevoegd die gaat over mogelijke interne tegenstellingen in Nederland, namelijk of anderen neerkijken op jouw deel van het land waar je woont.

De meeste steun (24 procent respectievelijk 22 procent eens of helemaal eens) is er voor de stelling dat “mensen zoals ik geen enkele invloed [hebben] op de provinciepolitiek/... de waterschapspolitiek”. Bij de provincie staat daar 35 procent tegenover die het er (helemaal) mee oneens is, bij de waterschappen is dit met 25 procent vrijwel gelijk aan de groep die het er (helemaal) mee eens is. Van de inwoners denkt 18 procent dat Provinciale Statenleden niets geven om hun mening, en volgens 16 procent geldt dit voor algemeen bestuursleden van waterschappen. Dit is een klein verschil, maar er staat tegenover dat 38% procent denkt dat Statenleden hier wel om geven en 25 procent denkt dat dit voor algemeen bestuursleden geldt. Tot slot is 10 procent van mening dat voor de toekomst van de provincie het niet uitmaakt welke partijen de Provinciale Statenverkiezingen hebben gewonnen en vindt 13 procent dit over de partijen in het waterschap. Volgens de meerderheid (52 procent) maakt het wel degelijk wie de Statenverkiezingen winnen en 32 procent denkt dat dit geldt voor de winnaars van de waterschapsverkiezingen.

Over het geheel genomen is er geen sprake van sterk politiek cynisme: tussen de 10 en 24 procent is het eens of helemaal eens met de stellingen die duiden op cynisme. In vrijwel alle gevallen is de groep die het er mee oneens of helemaal mee oneens is, beduidend groter, vooral bij de stellingen die op de provincie betrekking hebben. Daarmee is niet per se gezegd dat het cynisme sterker is ten aanzien van de partijen en bestuursleden van de waterschappen: er is ook een groter aandeel dat “weet niet” heeft ingevuld bij de stellingen over de waterschappen (25 procent, tegenover 17 procent bij de provincies).

De stelling “Mensen in de rest van Nederland kijken neer op mensen uit het deel van het land waar ik woon” wordt door 16 procent onderschreven, terwijl 45 procent het ermee oneens is. In het kiezersonderzoek van 2020 is deze stelling iets anders gemeten, maar toen was 24 procent het eens met de stelling. Het sentiment dat anderen zouden neerkijken is dus minder sterk. Wel zien we net als de vorige keer verschillen tussen provincies: in Groningen (46 procent), Zeeland (36 procent) en Drenthe (33 procent) zijn relatief veel inwoners het eens of helemaal eens met de stelling, terwijl bijna

niemand de stelling onderschrijft in Noord-Holland (5 procent), Utrecht (5 procent) en Zuid-Holland (7 procent).

**Tabel 1.9 Stellingen politiek cynisme (in %, N=2.725, data gewogen). Bron: PWKO 2023.**

	eens & helemaal eens	oneens & helemaal oneens
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de provinciepolitiek	24	35
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de waterschapspolitiek	22	25
Provinciale Statenleden geven niets om de mening van mensen zoals ik	18	38
Leden van het algemeen bestuur van waterschappen geven niets om de mening van mensen zoals ik	16	25
Het maakt voor de toekomst van mijn provincie niet uit welke partijen de Provinciale Statenverkiezingen in mijn provincie gewonnen hebben	10	52
Het maakt voor de toekomst van mijn waterschap niet uit welke partijen de waterschapsverkiezingen in mijn waterschap gewonnen hebben	13	32
Mensen in de rest van Nederland kijken neer op mensen uit het deel van het land waar ik woon	16	45

### 1.3.6 Tussenconclusie: vertrouwen en tevredenheid aan de magere kant, maar geen sterk cynisme

De onbekendheid met provincies en waterschappen die we eerder in dit hoofdstuk zagen, lijkt zicht te vertalen in een groot aantal mensen dat bij vragen over het functioneren van de democratie of vertrouwen in bijvoorbeeld Provinciale Staten voor de optie “weet niet” kiest. Dit is eerder toegenomen dan afgenomen vergeleken met het vorige kiezersonderzoek. Aan de ene kant is er door de (media)aandacht voor de verkiezingen meer informatie beschikbaar, die zou kunnen helpen om een mening te vormen. Aan de andere kant kan dat ook het besef bij mensen vergroten dat ze weinig kennis hebben over het feitelijk functioneren van de democratie in provincies en waterschappen en dus ook niet goed weten waarop zij een oordeel over vertrouwen in personen en instellingen zouden moeten baseren.

Met deze nuancering in het achterhoofd kunnen we constateren dat het vertrouwen in zowel de volksvertegenwoordiging (Provinciale Staten en algemeen bestuur), als in het bestuur (Gedeputeerde Staten en Dagelijks Bestuur) en in de Commissaris van de Koning respectievelijk de voorzitter van het waterschap, is gedaald ten opzichte van de vorige meting. De tevredenheid over het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen is eveneens gedaald en lijkt mee te bewegen met de dalende tevredenheid over de nationale democratie. Dat maakt het lastig om aan te geven of er nu echt een verschil is met de tevredenheid bij het vorige kiezersonderzoek.



De tevredenheid met de volksvertegenwoordigende rol van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen is krap aan voldoende (gemiddelde cijfer een 5,4 en een 5,5) en blijft daarmee op een vergelijkbaar niveau als in 2020. Nieuw in dit onderzoek is dat we hebben gevraagd naar hoe Gedeputeerde Staten en dagelijkse besturen van waterschappen het de afgelopen vier jaar hebben gedaan: daar komen vrijwel exact dezelfde gemiddelde cijfers uit als voor de volksvertegenwoordiging. Voor al deze oordelen geldt dat er een duidelijke samenhang is met het vertrouwen in het functioneren van democratie: bij hoger vertrouwen ook hogere cijfers. Politiek cynisme over provincies en waterschappen lijkt maar in beperkte mate aanwezig. De stelling die het vaakst wordt onderschreven, is dat “mensen zoals ik [...] geen invloed [hebben] op de provinciepolitiek/ waterschapspolitiek”. Maar weinig mensen zijn het er echter eens dat politici niets geven om hun mening of dat het niet zou uitmaken welke partijen de verkiezingen winnen.

#### 1.4 Conclusie: bekend maakt mogelijk iets meer bemind

Ook in een verkiezingsperiode blijft de bekendheid van de provincie en het waterschap beperkt. De opkomst bij de verkiezingen was relatief hoog, maar participeren buiten verkiezingen om doen maar heel weinig inwoners. Ook denkt minder dan de helft dat provincie of waterschap invloed hebben op het dagelijks leven. Kennis over provincie en met name waterschap staat ook op een laag pitje: slechts een klein deel denkt te weten wie de kandidaten zijn of wat de belangrijke kwesties zijn.

Zijn er dan alleen maar sombere berichten? Nee, dat is niet het geval. Zo is de interesse voor de provinciale en waterschapspolitiek sinds het kiezersonderzoek van 2020 wel toegenomen en is ook de mate waarin mensen zich met hun provincie verbonden voelen toegenomen. De bekendheid van de provincie varieert evenwel sterk tussen provincies, waarbij inwoners van grensprovincies vaker meer geïnteresseerd zijn in de provinciale politiek in vergelijking met Randstedelijke provincies. Meer dan de helft van de Nederlanders volgt via lokale en regionale bladen het regionale politieke nieuws. Politiek cynisme is maar beperkt aanwezig: volgens een meerderheid trekken politici zich wel wat aan van de mening van kiezers en maakt het ook uit welke partijen de verkiezingen winnen.

Het vertrouwen in de democratie in provincies en waterschappen was drie jaar geleden al niet zo hoog en het is verder gedaald. We zien daarbij nauwelijks verschillen tussen bijvoorbeeld Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten of tussen algemene besturen en dagelijkse besturen van waterschappen. Wel ligt het vertrouwen in de personen en instellingen van de provincie net wat hoger dan in hun tegenhangers in de waterschappen. De waardering voor het bestuur van provincies en waterschappen komt neer op een krappe voldoende en die waardering lijkt samen te hangen met vertrouwen.

In het vorige kiezersonderzoek constateerden we voorzichtig dat meer kennis over provincies en waterschappen het vertrouwen doet toenemen (bekend maakt bemind). Dat zien we in deze meting deels bevestigd. Kanttekening hierbij is wel dat we die kennis niet rechtstreeks hebben getoetst, maar dat het gaat om een eigen inschatting van kennis. Ook verbondenheid met en interesse voor de provincie of het waterschap hangen samen met meer tevredenheid over hoe de democratie daar functioneert.

Kortom, dit hoofdstuk presenteert voorzichtige signalen dat met name de provincie iets minder onbekend is onder Nederlanders, maar dat deze toegenomen interesse en binding zich nog niet vertaalt in een grotere kennis of waardering van deze bestuurslaag. Over het algemeen blijven het provinciale en waterschapsbestuur relatief onbekend en daarom vrij onbemind.

# Intermezzo 1. Kandidaten gezocht!

*Harmen Binnema en Hans Vollaard*

Dit intermezzo laat zien dat:

- Er veel meer inwoners bereid zijn om kandidaat te worden voor de Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap dan dat er zetels zijn.
- De bereidheid om zich te kandideren is bovengemiddeld onder mannen, theoretisch opgeleiden, mensen met een hoger inkomen en jongeren. Daarnaast blijkt dat hoe meer politiek zelfvertrouwen iemand heeft, des te hoger de bereidheid om zich te kandideren.

## 11.1 Inleiding

Bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2019 gaf 23 procent van de deelnemende partijen aan dat het enige of veel moeite had gekost om voldoende kandidaten te vinden voor de lijst (Voerman et al., 2019). Bij de partijen die aan de waterschapsverkiezingen meededen, was dit toen maar liefst 46 procent. Volgens de partijen bij de provinciale verkiezingen gold het grote tijdsbeslag (14 procent) als de belangrijkste oorzaak, terwijl dat bij waterschapsverkiezingen vooral te weinig (actieve) leden (26 procent) en de onbekendheid van het waterschap (14 procent) betrof. De vraag is nu waaraan het ligt dat partijen moeite hebben om kandidaten te vinden. Ligt dat aan hun wijze van rekrutering of zou het ook kunnen liggen aan de bereidheid van inwoners om kandidaat te willen worden? Die bereidheid brengt dit intermezzo in kaart.

## 11.2 een zeer ruim potentieel aan kandidaten

Er zijn in totaal 572 zetels in de Provinciale Staten van de 12 provincies te verkiezen. Met in totaal bijna 13,3 miljoen kiesgerechtigde inwoners voor de Provinciale Statenverkiezingen is dus maar 0,0043 procent van hen nodig om die zetels te vervullen. In het geval van de 21 waterschappen waren er 518 zetels te verkiezen. Afgezet tegen de bijna 14,5 miljoen kiesgerechtigden bij de waterschapsverkiezingen was 0,0036 procent van hen nodig om de waterschapszetels te vervullen.

Zijn er genoeg inwoners bereid om zich kandidaat te stellen voor de Provinciale Staten dan wel de algemene besturen van waterschappen? In tabel 11 is te zien dat 9 procent van de inwoners zou willen overwegen zich kandidaat te stellen voor de Provinciale Staten, en 6 procent voor het algemeen bestuur van waterschappen. Dat is een stuk lager dan voor gemeenteraden, waarbij 15 procent van de inwoners bereid zijn om kandidaat te zijn (Jansen en Vollaard, 2022). Niettemin is er onder de inwoners een zeer ruim potentieel aan kandidaten.

**Tabel 11.1 Bereidheid om kandidaat voor provincie of waterschap te zijn (in %; N = 2.696; data gewogen). Bron: PWKO 2023**

	Provinciale Staten	algemeen bestuur waterschap
Ja, ik zou het overwegen	9	6
Nee	91	94

*Toelichting: De vragen luiden "Als het u zou worden gevraagd, zou u dan bereid zijn zich kandidaat te stellen als lid van de Provinciale Staten/ algemeen bestuur van uw waterschap?"*

### 11.3 Mannen, theoretisch opgeleiden en jongeren zijn meer bereid

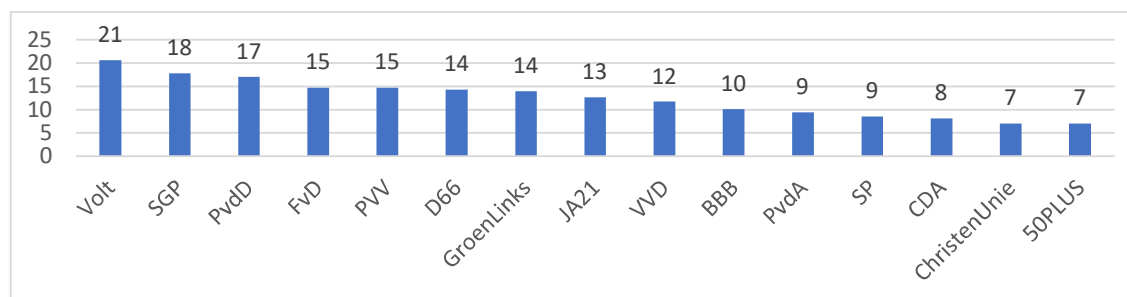
In de Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen is net als bij veel andere volksvertegenwoordigingen een oververtegenwoordiging van mannen, theoretisch opgeleiden en ouderen. Is dat ook terug te zien in de bereidheid om zich te kandideren? Inderdaad blijken voor beide bestuurslagen mannen twee keer zo vaak zich te willen kandideren als vrouwen (zie tabel I2). Ook zijn inwoners met een HBO-opleiding en vooral wetenschappelijke opleiding veel meer bereid om zich te kandideren. Wellicht dat daarmee samenhangt dat inwoners in een hogere inkomensklasse veel meer bereid zijn zich te kandideren. Wat leeftijd betreft, blijkt echter dat de bereidheid onder de jongere leeftijdsgroepen groter te zijn – in weerwil van de feitelijke samenstelling van de Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen. Gepensioneerden zijn juist minder bereid zich te kandideren (5 procent bij Provinciale Staten; 4 procent bij waterschappen). Er is geen verband met de mate van stedelijkheid/landelijkheid van het gebied waarin inwoners wonen – dat zou overigens kunnen komen doordat theoretisch opgeleiden meer in steden te vinden zijn. Dat mannen, theoretisch opgeleiden en jongere leeftijdsgroepen meer bereid zijn om zich te kandideren komt overeen met de bereidheid om kandidaat te worden voor de gemeenteraad (Jansen en Vollaard, 2022).

**Tabel I1.2 Factoren die samenhangen met bereidheid om kandidaat te zijn (in %; N = 2.718; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**

	<b>Provinciale Staten</b> (% ja, ik zou het overwegen)	<b>Algemeen bestuur waterschap</b> (% ja, ik zou het overwegen)
Man	<b>12</b>	<b>9</b>
Vrouw	<b>6</b>	<b>4</b>
18-24	8	4
25-34	11	8
35-44	11	7
45-54	12	7
55-64	8	7
65 en ouder	6	4
Basisonderwijs	5	4
VMBO	5	3
HAVO/VWO	9	7
MBO	6	4
HBO	<b>12</b>	7
WO	<b>21</b>	<b>15</b>
Minder dan € 2.500	<b>7</b>	5
€ 2.500 - € 5.000	<b>14</b>	10
Meer dan € 5.000	<b>27</b>	10

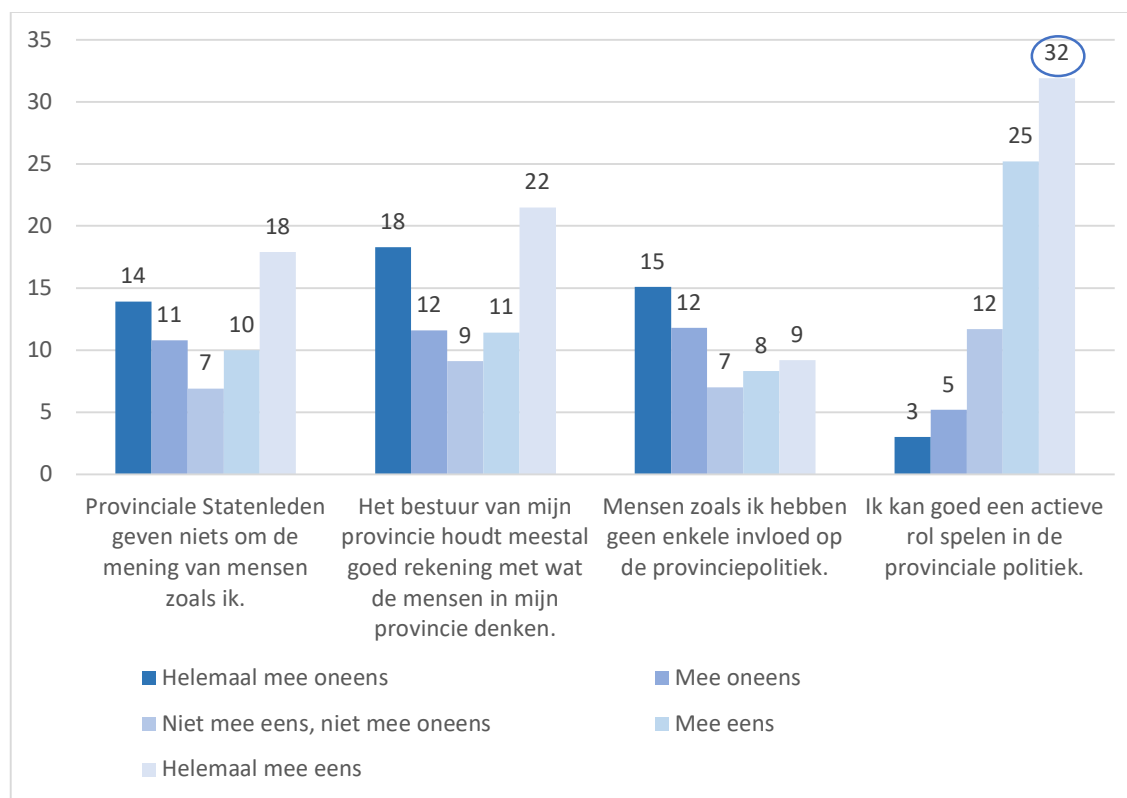
*Toelichting: vetgedrukte verschillen zijn significant ( $p < 0,05$ ).*

**Figuur I1.1 Bereidheid om kandidatuur Provinciale Staten te overwegen (in %; N = 2.718). Bron: PWKO 2023.**



Welk verband is er nu tussen bereidheid om zich te kandideren en kiesgedrag? Niet-stemmers zijn veel minder bereid om zich te kandideren dan mensen die zeggen wel gestemd te hebben. Maar is er vervolgens een verschil in bereid te zijn tussen stemmers op de ene of andere partij? Dat blijkt zeker het geval (zie figuur I1.1). Inwoners die bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 op partijen als Volt, SGP en Partij voor de Dieren stemden, zijn er aanmerkelijk meer toe bereid dan stemmers op 50Plus en ChristenUnie.

**Figuur I1.2 Politieke houding in relatie tot bereidheid kandidaat te zijn (in %; N = 2.425; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**



*Toelichting: van degenen die het helemaal eens zijn met de stelling "Ik kan goed een actieve rol spelen in de provinciale politiek" is 32 procent bereid zich kandidaat te stellen*

### 11.3 De politieke houdingen van mensen die wel en niet zich willen kandideren

Wat kenmerkt de politieke houdingen van inwoners die zich willen kandideren? Zijn zij juist gemotiveerd door een negatieve taxatie van het zittende bestuur en mogelijkheden om hun geluid te laten horen, of worden ze juist gekenmerkt door waardering voor het huidige bestuur en politiek zelfvertrouwen? Figuur 11.2 laat zien dat de bereidheid om zich te kandideren voor Provinciale Staten het hoogst is bij zowel degenen die het meest negatief als meest positief zijn over de responsiviteit van het huidige bestuur. Zowel mensen die vinden dat Statenleden niets geven om hun mening als degenen die juist vinden dat Statenleden daar veel om geven, zijn bereid een kandidatuur te overwegen. Hetzelfde beeld zien we bij de opvattingen over of het provinciebestuur rekening houdt met wat mensen in de provincie denken: de grootste bereidheid om zich kandidaat te stellen zit bij de groep die het er helemaal mee eens is en de groep die het er helemaal niet mee eens is.

Ook degenen die zowel het meest tevreden als ontevreden zijn over het functioneren van de provinciale democratie en de vertegenwoordiging door de huidige Staten zijn meer dan gemiddeld bereid (niet in tabel opgenomen). Als het om hun eigen politieke kunnen gaat, dan blijken echter vooral degenen die dat positief inschatten, eerder bereid te zijn zich te kandideren. Ook als inwoners meer interesse en meer kennis over belangrijke kwesties zeggen te hebben, is de bereidheid aanzienlijk hoger dan gemiddeld (resp. 28 en 30 procent – niet in tabel opgenomen). Voor wat betreft de waterschappen is een soortgelijk beeld te zien.

### 11.4 Zelf genoemde motieven om wel of niet zich te kandideren

Respondenten is ook in een open vraag gevraagd waarom ze bereid zouden zijn om zich te kandideren voor de Provinciale Staten. Regelmatig genoemde motieven hadden betrekking op beleid en bestuur: mensen wilden hun provincie beter maken, opkomen voor inwoners, of vonden dat er een ander geluid of andere politieke stijl moest komen. Daarnaast hadden motieven ook regelmatig betrekking op de persoon zelf: ze vonden het interessant of leerzaam, zouden zo zelf invloed kunnen uitoefenen, voelden de burgerplicht om verantwoordelijkheid te nemen, of achtten zichzelf geschikt – bijvoorbeeld door hun kennis van de gewone man of hun expertise. Bij degenen die zich wilden kandideren voor het algemeen bestuur van waterschappen kwamen in antwoord op de open vraag motieven als interesse, de wens om zich in te zetten voor natuur, boer of inwoners, de mogelijkheid om zelf invloed uit te kunnen oefenen en de eigen geschiktheid ook regelmatig terug. Wel werd verhoudingsgewijs vaker de kanttekening gemaakt dat ze zich daarvoor eerst zouden moeten verdiepen in de materie. Daarnaast valt bij de waterschappen op dat regelmatig bereidwillige respondenten het belang van waterkwesties noemen – een dergelijk motief kwam niet zozeer terug bij provincies.

Ruim 30 procent van de inwoners die niet bereid zijn om kandidaat-Statelid te worden, noemen gebrek aan interesse als motief. Dik 30 procent van (deels dezelfde) inwoners noemen ook hun ongeschiktheid als reden. Daarnaast worden ouderdom (ruim 10 procent) en gebrek aan tijd (ruim 10 procent) regelmatig genoemd. Ook een zekere afkeer van het politieke bedrijf speelt soms een rol (dik 5 procent noemt dat motief). Opvallend is dat regelmatig besproken kwesties als vergoeding en agressie tegen politici nauwelijks worden genoemd. Onder inwoners die geen kandidaat voor het algemeen bestuurslid van het waterschap willen zijn, spelen dezelfde motieven ongeveer even zwaar mee. Opvallend daarbij is dat respondenten soms extra benadrukken dat ze geen interesse in en geen kennis over het waterschap hebben. Daarbij komt soms ook deels het ideaal van een volksvertegenwoordiger, zeker in waterschappen, in beeld: iemand die verstand van zaken heeft.

Daarom voegen sommigen ook toe dat waterschappen überhaupt niet aan verkozen ambtsdragers moeten worden overgelaten.

### 11.5 Ter afronding

De slotsom is dat er veel meer inwoners bereid zijn om zich te kandideren voor de Provinciale Staten en de algemene besturen van waterschappen dan dat daar zetels zijn. Moeite bij het vinden van kandidaten lijkt zo eerder bij partijen dan bij inwoners te liggen. Daarnaast blijkt dat bepaalde bevolkingsgroepen – mannen, theoretisch opgeleiden en jongeren – meer bereid zijn dan anderen om zich te kandideren. Dat kan erop wijzen dat andere bevolkingsgroepen minder politieke bagage hebben meegekregen om zich te willen kandideren. Dat zou erop kunnen wijzen dat het democratische gelijkheidsprincipe bij deze bestuurslagen nog niet gerealiseerd is. Daarnaast kan uiteenlopende bereidheid zich doorvertalen in een minder goede afspiegeling van de bevolking worden. Op de vraag of dat erg is, gaat het afrondende hoofdstuk op in (zie verder hoofdstuk 4).

#### *Literatuur*

- Jansen, G. & Vollaard, H. (2023). Wie wil (niet) raadslid worden en waarom? In H. Vollaard (red.), *Democratie in de gemeente: Het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022* (pp. 46-50). Universiteit Utrecht.
- Voerman, G., Boogers, M. & Otjes, S. (2020). *Meervoudige kandidaturen? Een analyse van de kandidaatstelling voor de verkiezingen van de Provinciale Staten en waterschappen*. Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Twente.

## 2. Hoe de BBB bijdroeg aan een hogere opkomst in 2023

*Henk van der Kolk*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De opkomst is vooral toegenomen in de niet-stedelijke gebieden in het oosten. In het westen daalde die opkomst juist in enkele stedelijke gebieden. De algehele opkomst is in 2023 slechts een paar procentpunten hoger dan voorheen, omdat er veel meer kiesgerechtigden wonen in het meer verstedelijkte westen.
- De BBB mobiliseerde meer dan andere politieke partijen kiezers die het in het verleden niet gingen stemmen.
- Theoretisch opgeleiden en ouderen stemmen vaker dan praktisch opgeleiden en jongeren, dat komt onder meer omdat zij meer kennis hebben over en interesse in provinciale politiek.
- Mannen en vrouwen stemmen even vaak.
- Veel kiezers die een volmacht afgeven, geven niet duidelijk aan waarop gestemd moet worden.

### 2.1 Inleiding

De opkomst bij Provinciale Statenverkiezingen fluctueert al enkele decennia rond de 50 procent. Van een dalende trend lijkt anno 2023 in ieder geval geen sprake. Sterker nog: de opkomst was sinds 1987 niet zo hoog geweest. Vanaf 2015 vallen de waterschapsverkiezingen samen met de Provinciale Statenverkiezingen. Sindsdien is de opkomst bij zowel de Provinciale Statenverkiezingen als bij de waterschapsverkiezingen in vergelijkbare trend gestegen. Alleen ligt de opkomst bij de waterschapsverkiezingen telkens een paar procentpunten lager dan bij de Provinciale Statenverkiezingen. Opvallend is verder dat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen sinds enkele jaren niet meer substantieel hoger is dan bij de Provinciale Statenverkiezingen, terwijl dat aan het einde van de twintigste eeuw nog wel het geval was.

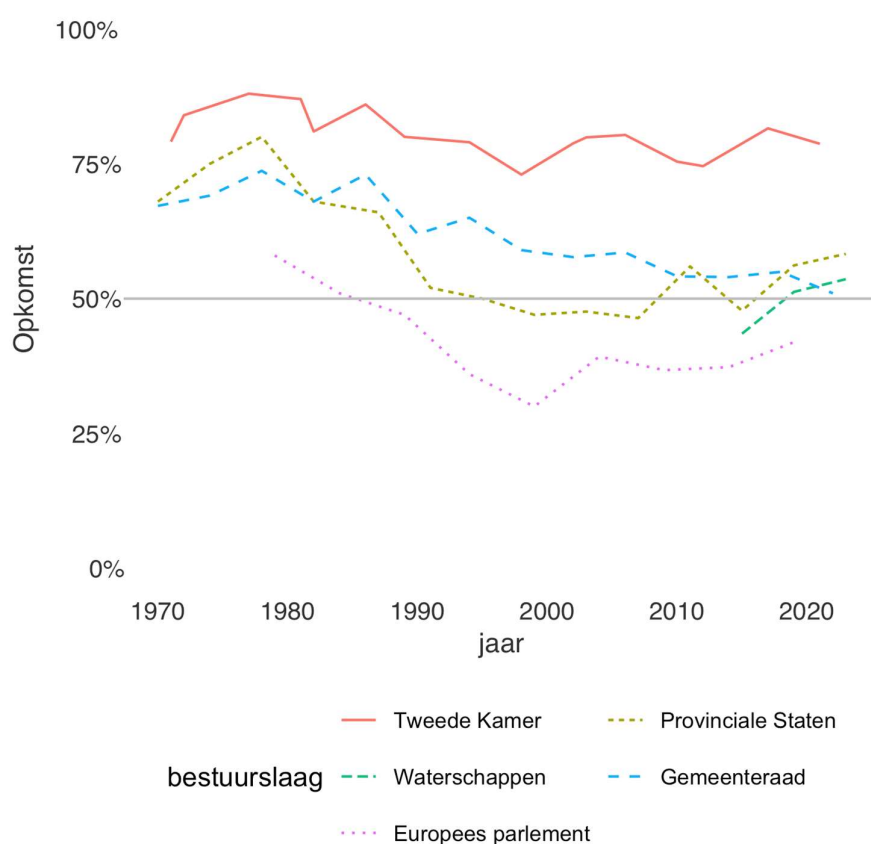
In dit hoofdstuk beschrijven we de relatief hoge opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023. Hoe verhoudt die opkomst zich tot eerdere verkiezingen? En in hoeverre wijkt de opkomst bij de waterschapsverkiezingen daarvan af? Bij het geven van een antwoord op die vragen kijken we eerst naar de meest opvallende gebeurtenis: de opkomst van de BoerBurgerBeweging (BBB). Gezien de aandacht die er uitging naar de opkomst in niet-stedelijke gebieden en de steun voor de BBB, ligt het voor de hand eens nauwkeuriger te kijken naar de samenhang tussen de veranderende opkomst in gemeenten enerzijds en de steun voor de BBB in die gemeenten anderzijds. Ging er een mobiliserende werking uit van de BBB en kunnen we dat zien in de verandering in de opkomst? Daarna gaan we wat dieper in op individuele verschillen tussen stemmers en niet-stemmers bij de Provinciale Statenverkiezingen. Bij de beschrijving en analyse van verschillen tussen mensen die wel en mensen die niet gaan stemmen maken we gebruik van inzichten die eerder zijn opgedaan.<sup>9</sup> Die

---

<sup>9</sup> Om het stuk toegankelijk te houden is het aantal literatuurverwijzingen in de hoofdtekst zoveel mogelijk beperkt. Bij vergelijkingen met de opkomst bij lokale verkiezingen van 2018 en 2022 is gebruik gemaakt van Vollaard, H., de Blok, L., & den Ridder, J. (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Internationale literatuur over dit onderwerp is onder meer te vinden in Smets, K., & Van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on

inzichten laten zien dat er veel factoren samenhangen met opkomst en dat er verschillende, deels overlappende verklaringen kunnen worden gegeven van die opkomst. Zo geven de onderzoekers Van Ham en De Smet in hun meta-analyse aan dat opkomst sterk samenhangt met sociale kenmerken als leeftijd, opleiding, verhuisgedrag en de regio waar men woont. Ook mediagebruik speelt een belangrijke rol. Verder zijn er ‘politieke’ factoren als mobilisatie door onder meer politieke partijen, opkomst bij eerdere verkiezingen, partij-identificatie, politieke interesse, en politieke kennis van belang. In eerder onderzoek naar verkiezingen op decentraal niveau werd de invloed van al deze factoren grotendeels bevestigd. In dit hoofdstuk gaan we na of deze factoren ook dit keer weer een rol speelden.

**Figuur 2.1 Opkomst bij diverse verkiezingen. Bron: Kiesraad.**



In 2023 vonden twee verkiezingen tegelijkertijd plaats: die voor de Provinciale Staten en die voor de algemene besturen van waterschappen. Het ligt voor de hand te verwachten dat de factoren die een rol spelen bij de opkomst voor de ene verkiezing ook een rol spelen bij de andere verkiezing. Kunnen we daar iets zinnigs over zeggen? En zo ja, klopt dat dan ook of wijken die waterschapsverkiezingen af van Provinciale Statenverkiezingen? Ook dat komt aan bod in dit hoofdstuk.

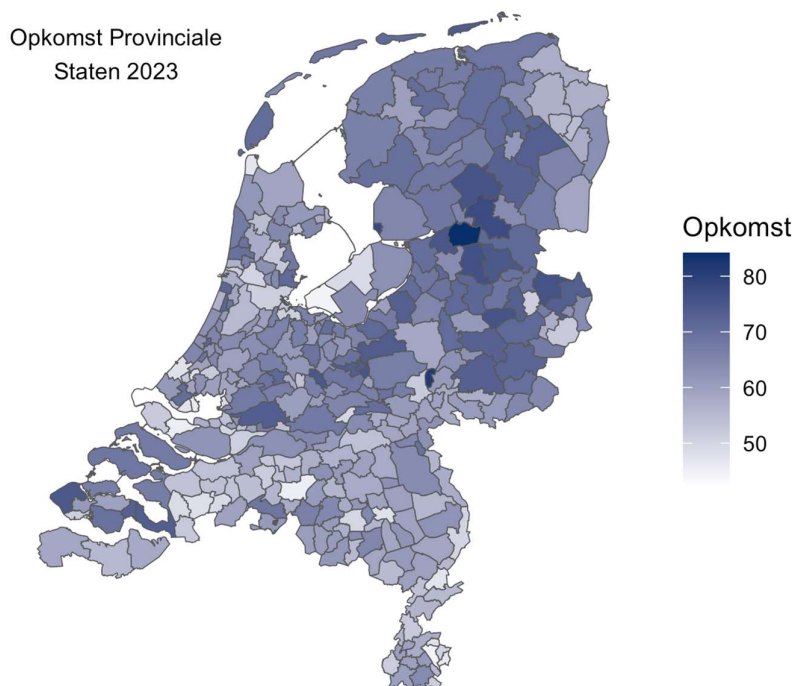
voter turnout. *Electoral studies*, 32(2), 344-359. De literatuur over dit onderwerp is te omvangrijk om recht te doen in een bijdrage als deze.



## 2.2 De meeste opgekomen kiezers wonen in het westen

Niet overal in Nederland is de opkomst even hoog. Kaart 1.1 laat zien waar meer en minder werd gestemd bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023: hoe donkerder de kleur, des te hoger de opkomst.

**Kaart 2.1: opkomst in Nederland bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 (in %). Bron gegevens: Kiesraad; kaartmateriaal van het CBS.**



De kaart laat zien dat de opkomst in 2023 vooral hoog was in het oosten en in de strook die wel de 'Biblebelt' wordt genoemd en die grofweg loopt van Zeeland tot Zwolle. Net als in 2019 is er een verband met stedelijkheid: in beide jaren is de opkomst in de niet-stedelijke gebieden hoger dan de opkomst in stedelijke gebieden.<sup>10</sup>

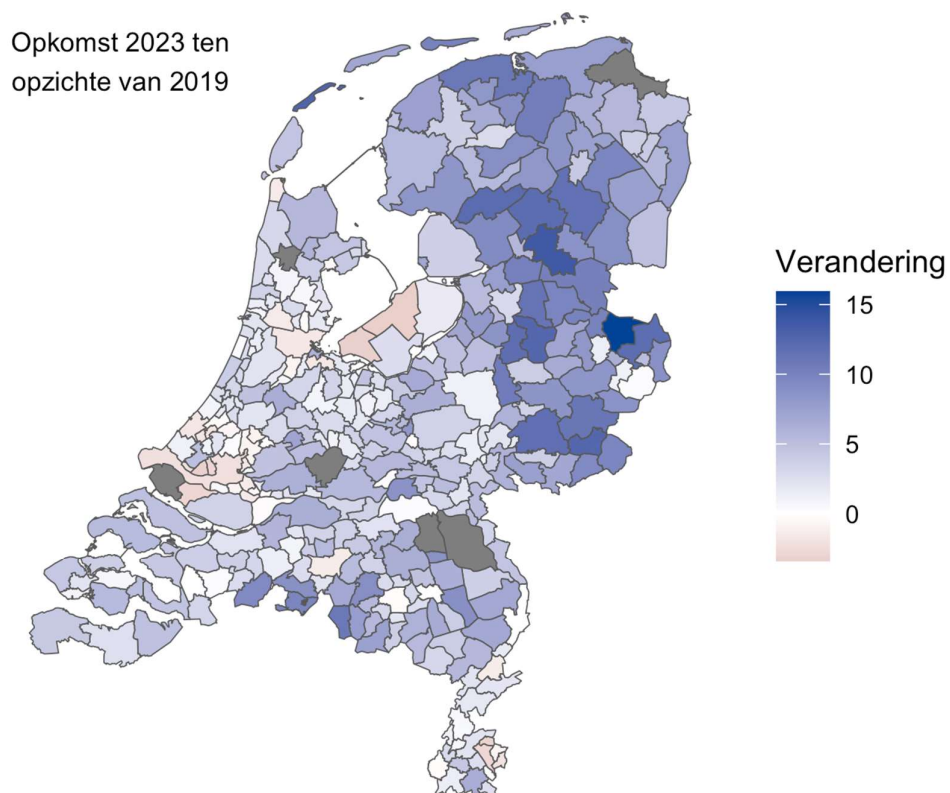
Een vergelijking van de opkomst in 2023 en 2019 is weergegeven op kaart 1.2. Gemeenten waar de opkomst daalde, zijn lichtrood gekleurd. Naarmate de kleur blauwer is, is de opkomst meer gestegen. Gemeenten die zijn heringedeeld tussen 2019 en 2023 zijn uit de analyse gelaten.<sup>11</sup> We kunnen op deze kaart zien dat de opkomst in gemeenten in het oosten, noorden en in het zuidoosten van Noord-Brabant meer is toegenomen dan in de gemeenten in de westelijke provincies. En de gebieden waar

<sup>10</sup> We stappen in dit hoofdstuk met enig gemak heen over genuanceerde tegenstellingen tussen 'stad' en 'platteland'. We gebruiken slechts de simpele variabele 'adressendichtheid' van een gemeente: de hoeveelheid adressen per vierkante kilometer. Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Twan Huijsmans over dit onderwerp op de blog Stuk Rood Vlees (<https://stukroodvlees.nl/randstad-versus-regio-en-stad-versus-platteland/>).

<sup>11</sup> Amsterdam is wel in de analyse gelaten, hoewel Weesp daaraan recentelijk is toegevoegd.

de opkomst is toegenomen zijn precies de gebieden waar de opkomst traditioneel al hoog was. In Amsterdam, Almere en Rotterdam lag de opkomst zelfs wat lager dan in 2019.

**Kaart 2.2 Het verschil in opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2019 en 2023 (in %). Bron gegevens: Kiesraad.**



*Toelichting: heringedeelde gemeenten in grijs.*

De toename in opkomst was in sommige gemeenten uitzonderlijk. In een gemeente als Tubbergen (Twente) was die toename zelfs 15 procentpunten. En ook in onder andere De Wolde (Drenthe), Raalte, Oost Gelre en Dinkelland nam de opkomst met 10 procentpunten of meer toe. Die toename in de opkomst hangt sterk samen met de stedelijkheid van een gemeente (het aantal huizen per vierkante kilometer). In stedelijke gebieden als Amsterdam en Rotterdam nam in 2023 de opkomst veel minder toe (en soms zelfs af) dan in de meer landelijke gebieden. Het gevolg is, dat het verband tussen opkomst en mate van stedelijkheid in 2023 nog sterker was dan in 2019. Een makkelijke interpretatie zou zijn dat de kiezers uit landelijke gebieden de verkiezingen zijn gaan domineren. En door de winst van de BBB, waarover straks nog meer, leek het daar ook wel op. Als je dit soort plaatjes van Nederland ziet, is het eigenlijk verbazingwekkend dat de opkomst in 2023 'slechts' iets meer dan 2 procentpunt hoger lag dan in 2019. Maar dat komt omdat dit soort kaarten het electoraat vertekenen. In de landelijke gebieden in 'het oosten en noorden' is de

bevolkingsdichtheid immers een stuk lager dan in de stedelijke gebieden in vooral 'het westen'. En zelfs als de opkomst in die landelijke gebieden procentueel veel hoger was (in 2019) en meer toeneemt (in 2023) dan in 'het westen', betekent dat nog niet dat zij een dominant deel zijn gaan uitmaken van het landelijke electoraat.<sup>12</sup> Dat is te zien op kaart 1.3. Daarop is de omvang van elke gemeente kunstmatig gecorrigeerd op basis van het aantal opgekomen kiezers in die gemeente. Nu is goed te zien dat ondanks de scheve opkomst zoals we die hierboven zagen, er in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam nog steeds veel meer opgekomen kiezers wonen. De opkomst is daar weliswaar veel lager en zelfs iets gedaald ten opzichte van 2019, maar in Amsterdam stemden nog steeds veel mensen dan in bijvoorbeeld Tubbergen.

**Kaart 2.3 de opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 per gemeente, gecorrigeerd naar hun bevolkingsaantal. Bron gegevens: Kiesraad**



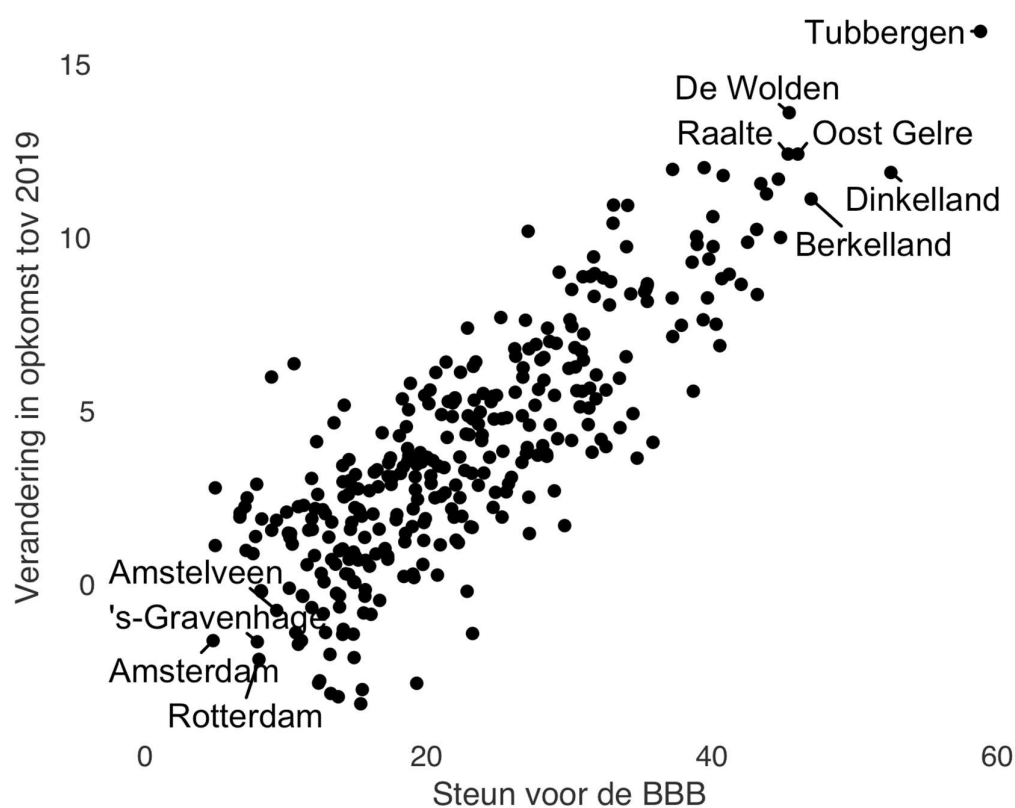
---

<sup>12</sup> Een blog van Jaap van Slageren over het lezen van electorale kaartjes is te vinden op Stuk Rood Vlees (<https://stukroodvlees.nl/een-leeswijzer-voor-electrale-kaartjes/>)

### 2.3 De BBB mobiliseerde relatief veel kiezers die eerder waren afgehaakt

De veranderingen in de opkomst in de gemeenten hangen sterk samen met de steun in 2023 voor de BBB: in gemeenten waar de BBB (sterk) won, ging de opkomst (sterk) omhoog. In De Wolden in Drenthe bijvoorbeeld, of in Tubbergen en Dinkelland in Twente gingen een uitzonderlijk hoge steun voor BBB en een veel hogere opkomst hand in hand. De BBB kreeg in gemeenten als Amsterdam en Rotterdam niet veel steun, terwijl de opkomst daar daalde.

**Figuur 2.2 Het verband tussen steun voor de BBB (in %) en de verandering van de opkomst tussen 2019 en 2023 (in %). Bron gegevens: Kiesraad**

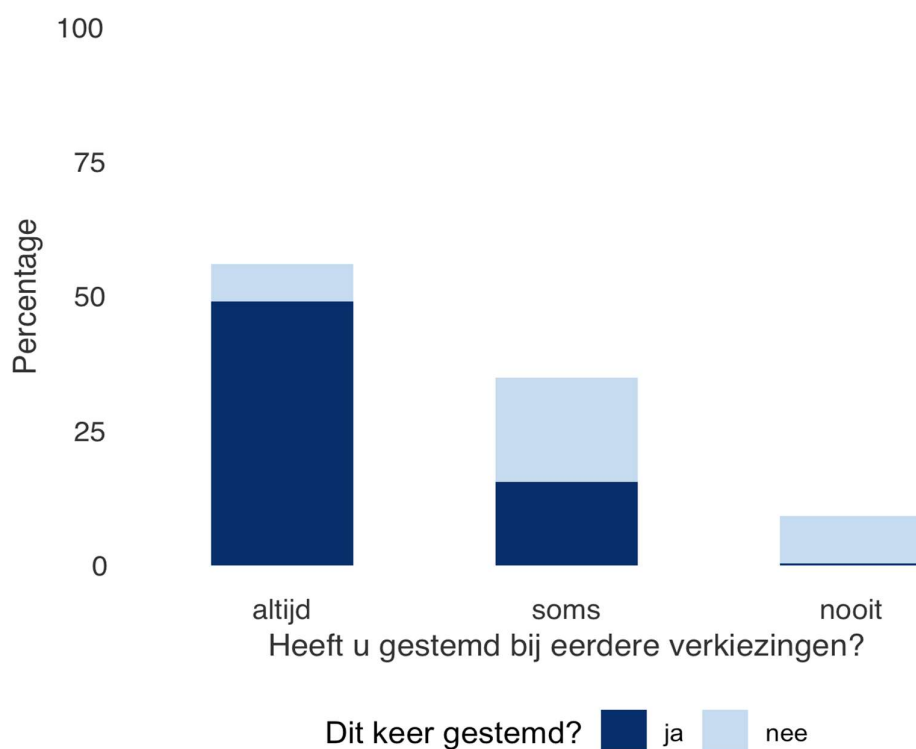


Dit sterke verband tussen een hogere opkomst en de opkomst van de BBB is opmerkelijk. In hoeverre kan de opkomststijging daadwerkelijk aan de BBB worden toegeschreven? De BBB zette zich af tegen de manier waarop de rijksoverheid agrarische dossiers zoals de stikstofaankpak behandelde en kwam in het algemeen op voor de belangen in het landelijk gebied. Daarnaast uitte de partij in het algemeen kritiek op het functioneren van de overheid en van de politieke elites.<sup>13</sup> De partij presenteerde zich als een partij die het anders zou doen: 'gewoon gezond verstand'. In een democratisch bestel kunnen

<sup>13</sup> Een globale analyse van het gedachtegoed van de BoerBurgerBeweging van Gerrit Voerman en Léonie de Jonge is te vinden op de website van het Montesquieu instituut ([https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm2ia8vvdzhy/nieuws/de\\_boerbürgerbeweging\\_één\\_agrarische](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm2ia8vvdzhy/nieuws/de_boerbürgerbeweging_één_agrarische))

nieuwe politieke partijen met kritiek op bestaande partijen een mobiliserende rol spelen.<sup>14</sup> kiezers die eerder waren afgehaakt, worden door die nieuwe politieke partijen weer naar de stembus getrokken. Als we kijken naar de toegenomen opkomst per gemeente en de steun voor de BBB in die gemeenten lijkt het er op dat er in 2023 inderdaad sprake was van een groot mobilisatie-effect, maar we kunnen dat pas echt zien als we kijken naar individuele kiezers. Werden kiesgerechtigden die eerder waren afgehaakt, in 2023 gestimuleerd om toch weer de gang naar de stembus te maken? Bestond, met andere woorden, de aanhang van de BBB voor een onevenredig deel uit voormalige niet-stemmers? Dat kunnen de gegevens van dit kiezersonderzoek laten zien.

**Figuur 2.3 Hoe vaak mensen bij eerdere verkiezingen hebben gestemd (N = 1009; data gewogen naar opkomst in 2023). Bron: PWKO 2023 en LISS-panel.**

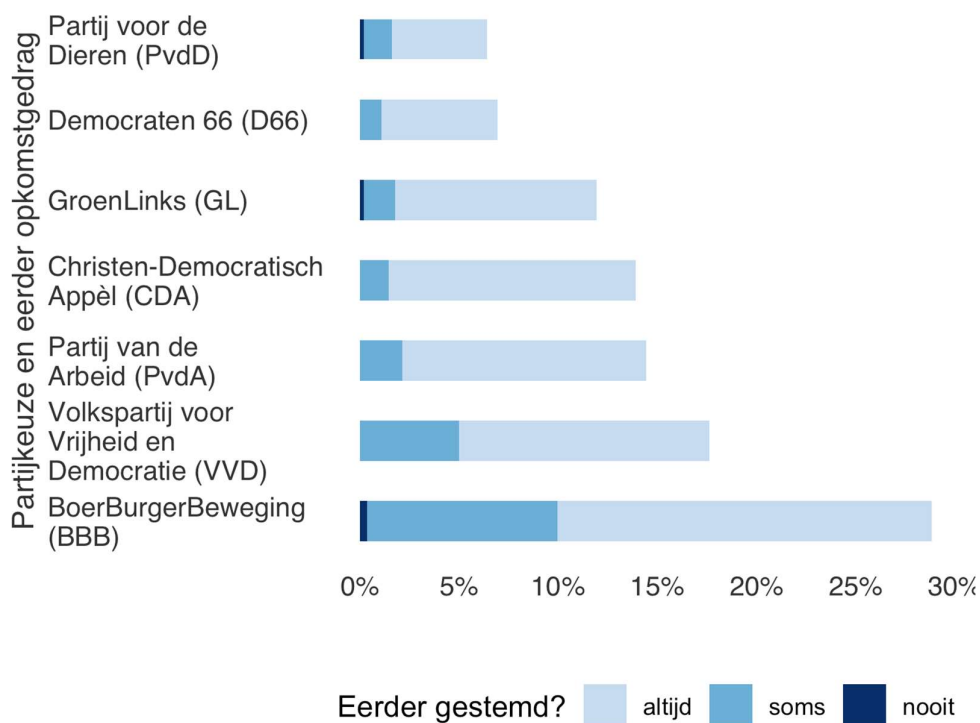


Omdat we de beschikking hebben over paneldata, het PWKO maakt onderdeel uit van het grotere LISS-panel, weten we van een deel van de respondenten uit het PWKO of ze ook bij vorige verkiezingen, zoals de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 en Tweede Kamerverkiezingen van 2021, hebben gestemd. Degenen die bij die verkiezingen altijd hebben gestemd, kwamen ook in 2023 massaal op. Mensen die zo nu en dan gingen stemmen, kwamen in 2023 soms wel en soms niet op. En van de groep die nooit heeft gestemd, kwam ook nu vrijwel niemand naar de stembus. Een goede voorspeller voor de opkomst bij de verkiezing van 2023 is het gedrag bij de verkiezingen ervoor. Dat is ook waarom de variabele vaak opduikt in 'verklaringen' van opkomst.

<sup>14</sup> Zie ook de blog op Stuk Rood Vlees van Arndt Leininger en Maurits Meijers over de mobiliserende werking van (nieuwe) populistische partijen (<https://stukroodvlees.nl/verhogen-populistische-partijen-de-verkiezingsopkomst/>)

Als we ons richten op degenen die zijn gaan stemmen in 2023 en de gegevens uitsplitsen per partij, blijkt de BBB meer kiezers te hebben getrokken die eerder niet of slechts zo nu en dan hebben gestemd.

**Figuur 2.4 Hoe vaak hadden mensen die op enkele partijen hebben gestemd bij eerdere verkiezingen hun stem uitgebracht (N = 1009; data gewogen naar opkomst in 2023). Bron: PWKO 2023, aangevuld met andere gegevens uit het LISS-panel.**



We moeten deze data voorzichtig interpreteren omdat we van lang niet alle respondenten van het PWKO weten of ze eerder niet of wel hun stem hebben uitgebracht, maar de hier gepresenteerde gegevens zijn duidelijk genoeg om te mogen concluderen dat de BBB meer dan de andere partijen kiezers heeft getrokken die eerder niet gingen stemmen. De BBB wist dus kiezers te mobiliseren die eerder (gedeeltelijk) waren afgehaakt.

## 2.4 Veel niet-stemmers zeggen dat ze geen tijd hebben

Voordat we beginnen met de analyse van de vraag waarom mensen (niet) zijn gaan stemmen bij de Provinciale Statenverkiezingen, laten we eerst de antwoorden zien die niet-stemmers zelf gaven. We hebben in ons onderzoek alle niet-stemmers gevraagd waarom ze niet zijn gaan stemmen. De antwoorden wijzen op een diversiteit aan politieke en persoonlijke redenen, waarbij het onderscheid tussen die twee niet altijd makkelijk te maken was. En hoewel we er veel in kunnen lezen, geven antwoorden als 'Waarom wel?' en 'Ik stem nooit' weinig prijs van de achterliggende motieven. Ook een antwoord als 'geen zin' kan zowel duiden op het ontbreken van persoonlijke motivatie als op het

duiden van een gebrek aan vertrouwen dat er ook iets met die stem wordt gedaan. Met die kanttekeningen hebben we de antwoorden verdeeld in een beperkt aantal categorieën die zijn samengevat in onderstaande tabel.

**Tabel 2.1 Motieven van niet-stemmers om niet op te komen (N = 561 (ongewogen)). Bron: PWKO 2023.**

Genoemde reden	n	percentage
geen tijd/druk/werk	100	17,8
geen vertrouwen/doen toch wat ze willen/geen invloed	61	10,9
geen zin/het heeft geen zin/zinloos/geen behoefte	57	10,2
afwezig/vakantie/buitenland	53	9,4
geen interesse	50	8,9
ik kon geen keuze maken	48	8,6
geen kennis	41	7,3
ziekte/fysieke beperkingen	39	7,0
Vergeten	31	5,5
ik stem nooit	13	2,3
paspoort/stembiljet probleem	11	2,0
principes/geloofsopvatting	5	0,9
stembureau druk of onvindbaar	5	0,9
Verhuisd	4	0,7
overig/oncodeerbaar	43	7,7

Uit tabel 2.1 valt af te leiden dat een derde van de niet-stemmers geen tijd had, in het buitenland was, fysieke beperkingen had of recent was verhuisd. Bij deze groep lijken vooral persoonlijke en praktische zaken een rol te spelen. Verder zoekt ruim een kwart de oorzaak wel vooral bij zichzelf, maar wijzen de gegeven antwoorden ook op een gebrek aan duidelijkheid van de kant van politieke partijen. Deze groep kiezers kon bijvoorbeeld geen keuze maken, had gebrek aan kennis, of was de verkiezingen vergeten. Nog eens een derde van de niet-stemmers lijkt de oorzaak van hun afwezigheid in het stemlokaal *wel* vooral te zoeken in de politiek en het functioneren van politici: stemmen heeft geen zin, politici doen toch wat ze willen, of kiezers hebben geen invloed. Deze antwoorden laten goed zien dat ‘de’ niet-stemmer niet bestaat. Hoewel niemand thuisblijft omdat het toch wel goed loopt, is het ook weer niet zo dat alle niet-stemmers zich duidelijk hebben afgekeerd van de politiek. De antwoorden laten zien dat het rechtstreeks vragen naar het ‘waarom’ van wel of niet stemmen

maar beperkte waarde heeft. Was die ene reden die mensen noemden inderdaad doorslaggevend? Is het bijvoorbeeld zo dat mensen die zeggen dat ze geen tijd hadden geholpen zouden zijn met het verplaatsen van de verkiezingen naar het weekend? Of zouden ze dan druk zijn geweest met familiebezoek en hobby's? Geen tijd betekent vaak geen prioriteit. En dan is de vraag waarom ze aan de verkiezingen geen prioriteit gaven. Om die reden is het belangrijk ook te kijken naar meerdere kenmerken die wellicht samenhangen met opkomst, kenmerken als politieke kennis en politieke interesse. En na te gaan hoe dit soort zaken in combinatie samenhangt met opkomst.

## 2.5 Mensen uit stedelijke regio's stemmen minder vaak (en jongeren ook)

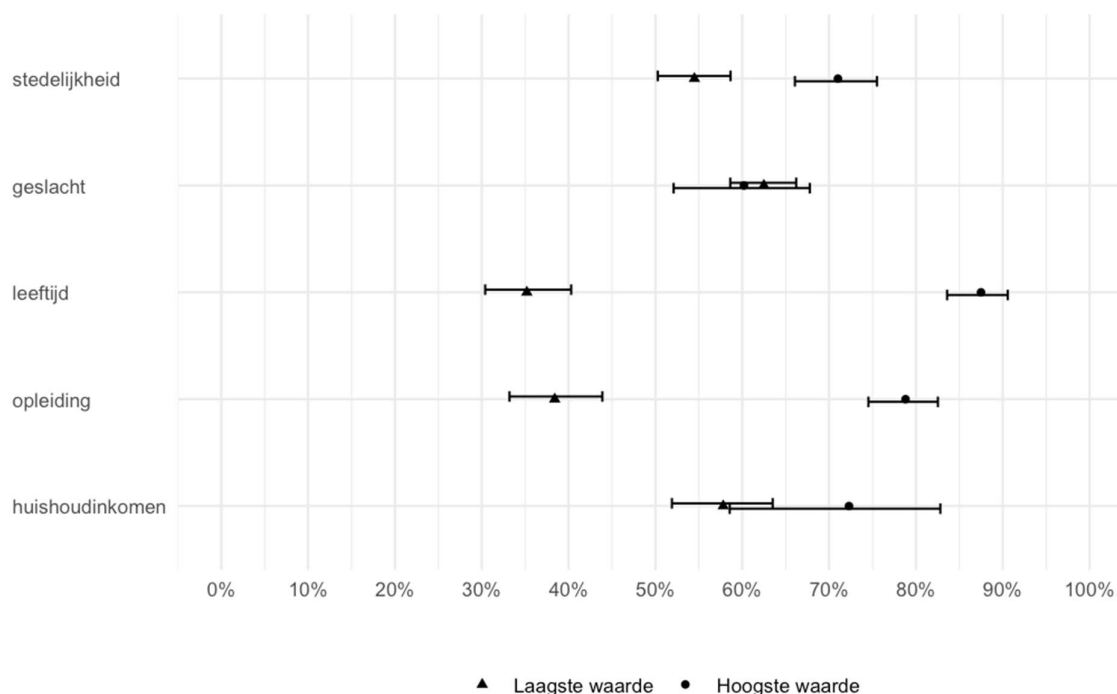
In onze analyse beginnen we met de mate waarin min of meer stabiele persoonlijke en omgevingskenmerken samenhangen met opkomst. We kijken daarbij eerst naar de tegenstelling tussen 'stad' en 'platteland' aan de hand van de mate van stedelijkheid (het aantal adressen per vierkante kilometer). Steden als Almelo en Enschede liggen weliswaar in landelijke gebieden, maar lijken toch veel meer op plaatsen zoals Utrecht, dan op het dichterbij gelegen Haaksbergen of Hof van Twente. Bovendien zagen we hiervoor al dat stedelijkheid samenhangt met opkomst. Daarnaast kijken we naar relatief stabiele persoonlijkheidskenmerken als geslacht, leeftijd, opleiding en inkomen. In eerder onderzoek naar lokale verkiezingen bleek dat vrouwen in Nederland iets minder vaak stemmen dan mannen, hoewel die sekseverschillen zich toen betrekkelijk gemakkelijk lieten verklaren door verschillen in opleiding en inkomen. Uit onze gegevens blijken die verschillen zelfs helemaal niet te bestaan. Zelfs als we geen rekening houden met andere kenmerken is het verschil in opkomst tussen mannen en vrouwen niet-significant verschillend. Uit onze gegevens blijkt wel dat mensen in stedelijke gebieden, jongeren, praktisch opgeleiden en mensen met een laag inkomen relatief minder vaak stemmen dan ouderen, mensen met een hoog inkomen en theoretisch opgeleiden.

Als we bij de Statenverkiezingen van 2023 in samenhang kijken naar het verband tussen stedelijkheid, geslacht, opleiding, inkomen en leeftijd enerzijds en opkomst anderzijds blijken drie kenmerken van kiezers samen te hangen met hun bereidheid naar de stembus te gaan: stedelijkheid, leeftijd en opleiding. Dat wijkt af van analyses van de lokale verkiezingen van 2022, toen inkomen en opleiding in een vergelijkbaar (maar niet identiek) eenvoudig model geen rol van betekenis speelden. Uit de figuur 2.5 is af te lezen dat van de jongste kiezers, wonend in een gemeente met een gemiddelde stedelijkheid, met een gemiddeld inkomen en een gemiddelde opleiding *etcetera*, iets minder dan 35 procent stemt. Van de oudste kiezers, wonend in een gemeente met een gemiddelde stedelijkheid, met een gemiddeld inkomen en een gemiddelde opleiding, stemt bijna 90 procent. Die percentages zijn puntschattingen en kunnen een beetje hoger of lager liggen. Dat wordt weergegeven door een langere of kortere lijn door de punten heen. We zien bijvoorbeeld dat de onzekerheid over de schatting van opkomst onder mensen met het hoogste inkomen iets groter is. Daarnaast wordt ook duidelijk dat er in 2023 geen verschil tussen is tussen mannen en vrouwen voor wat betreft opkomst: de lijntjes overlappen (bijna) volledig. Dat geldt ook voor inkomen. Hoewel de andere drie variabelen een rol spelen, moeten we hun gezamenlijke invloed op de beslissing om te gaan stemmen ook weer niet overdrijven. Van de Nederlandse kiezers stemde 59 procent. In ons onderzoek (met gewogen data) is dat iets meer: ruim 60 procent. Als we de stedelijkheid, het geslacht en de opleiding van iemand kennen, weten we in 67 procent van de gevallen juist te voorspellen of iemand wel of niet gestemd heeft. Dit model met stedelijkheid en wat demografische gegevens voegt dus maar 7 procentpunten toe aan wat we snappen van kiezers.



Grote vraag is natuurlijk waarom die verschillen bestaan. Waarom gaan mensen in een weinig stedelijk gebied, met een meer theoretische opleiding en ouderen vaker naar de stembus? Die verklaring zoeken we hun verbondenheid met de regio, in hun opvattingen over politiek en de manier waarop ze daarvan kennisnemen. En wellicht spelen die opvattingen ook nog een aanvullende rol.

**Figuur 2.5** Samenhang tussen aantal stabiele kenmerken van woonplaats en kiezers enerzijds en opkomst anderzijds (N = 2358; data gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.

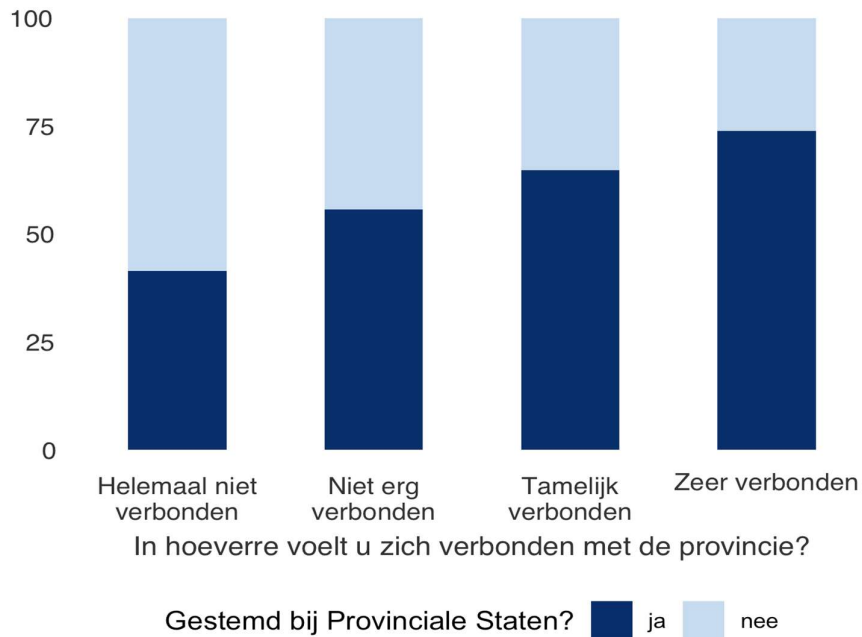


**Toelichting:** In deze figuur staat samengevat wat het gecombineerde effect is van de vijf kenmerken op het wel of niet gaan stemmen. De vijf kenmerken staat op de y-as. Op de x-as staat voor elk van die variabelen de opkomst bij de laagste en bij de hoogste waarde van die variabele, gegeven dat een respondent op elk van de andere variabelen de gemiddelde score heeft. Daarnaast is aangegeven wat de standaardfout van deze schatting is. Als die standaardfouten sterk overlappen is de relatie niet significant. In dat geval kunnen we niet uitsluiten dat er helemaal geen effect is. Een kleine overlap is wel mogelijk en duidt niet noodzakelijkerwijs op een niet-significant effect.

## 2.6 Verbondenheid met de regio draagt bij aan opkomst

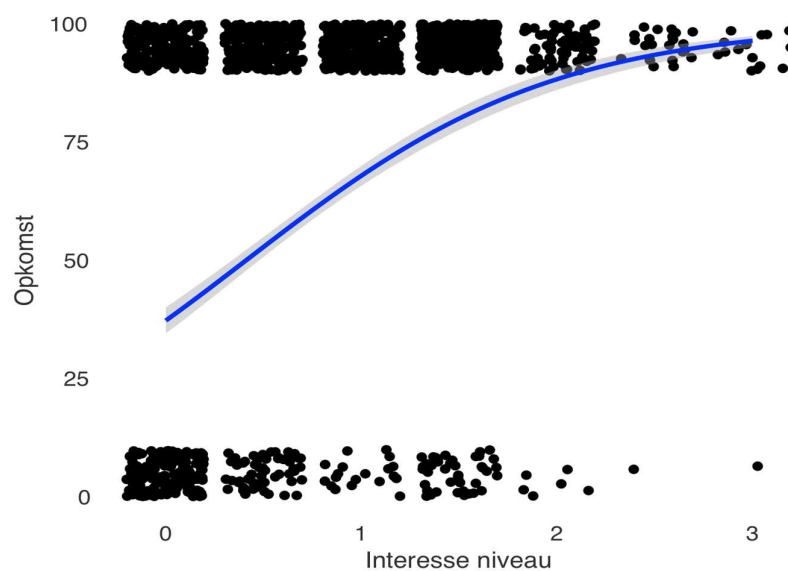
In hoofdstuk 1 hebben we al gezien dat inwoners zich vooral verbonden voelen met Nederland en iets mindere mate met hun gemeente, buurt of streek, hoewel dat verschilt voor verschillende streken in Nederland. Minder verbondenheid bestaat er met de provincie. Europa en het waterschap bungelen in dit opzicht onderaan. En die verbondenheid met de regio speelt ook een rol bij het opkomstgedrag.

**Figuur 2.6** Het verband tussen de mate waarin men zich verbonden voelt met de provincie en opkomst (N = 2590; data gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.



Degenen die zich wel verbonden voelen met de provincie stemmen vaker dan degenen die dat niet doen: van de mensen die zich niet verbonden voelden stemde maar 41 procent, terwijl van degenen die zich sterk verbonden voelden met de provincie maar liefst 74 procent stemde.

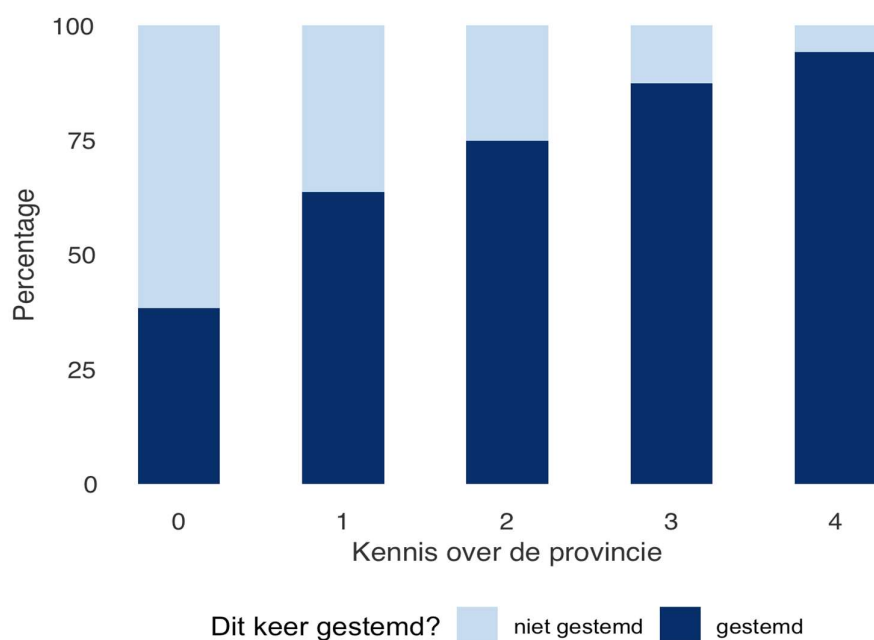
**Figuur 2.7** Het verband tussen interesse in provinciale politiek en opkomst (N = 2706; data gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.



## 2.7 Wie geïnteresseerd is en wie meer weet van politiek, stemt vaker

Verbondenheid met de provincie betekent nog niet dat mensen zich verbonden voelen met politiek en bestuur van hun provincie. Mensen kunnen zich immers verbonden voelen met de provincie door de mensen die ze daar kennen, of door de cultuur. Daarom kijken we ook naar meer politieke kenmerken van mensen bij de beslissing om te gaan stemmen. In de eerste plaats is dat hun politieke interesse. Om politieke interesse te meten hebben we gebruik gemaakt van de vragen of mensen zeer, tamelijk of niet geïnteresseerd zijn in nationale, provinciale en waterschapspolitiek (zie hoofdstuk 1). De mate van interesse (hier samengevat door de drie scores op te tellen)<sup>15</sup> hangt inderdaad sterk samen met de beslissing naar de stembus te gaan. Dit is weergegeven in figuur 2.7.

**Figuur 2.8 Het verband tussen de mate waarin men iets weet over provinciale politiek en opkomst (N = 2169; data gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.**

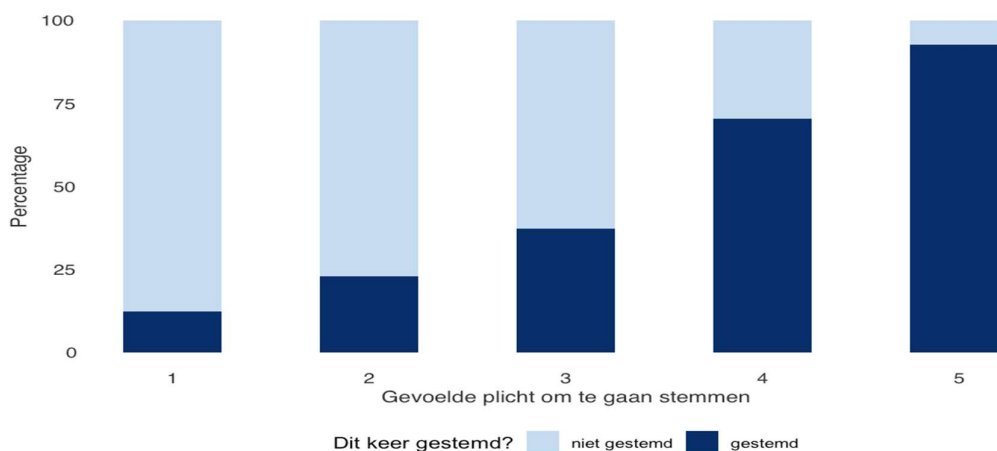


Voor mensen die niet dagelijks met politiek bezig zijn is de precieze organisatie van verkiezingen best lastig. Wie bepaalt de samenstelling van de Eerste Kamer, en wie benoemt de Commissaris van de Koning? En hoe krijg je een beeld van wat er politiek speelt in de provincie? In hoofdstuk 1 hebben we al geconcludeerd dat dit soort kennis niet wijdverbreid is. We verwachten dat de mate waarin die kennis aanwezig is invloed heeft op het wel of niet gaan stemmen, want als je weinig begrijpt van het politieke proces en geen beeld hebt van waar de provincie over gaat, is het minder makkelijk een keuze te maken en blijf je makkelijker thuis. Om dat na te gaan hebben we enkele vragen samengevoegd tot

<sup>15</sup> Cronbach's alpha van een schaal die bestaat uit deze drie items is 0.76.

een kennisindex.<sup>16</sup> Uit figuur 2.8 blijkt dat mensen die veel (denken te) weten over de Provinciale Staten, ook vaker stemmen.

**Figuur 2.9 Het verband tussen de opvatting en dat men eigenlijk verplicht is te stemmen en opkomst (N = 2612). Bron: PWKO 2023.**



## 2.8 Kiezers die vinden dat stemmen een plicht is, stemmen vaker

Bij motieven om wel te gaan stemmen kunnen we een onderscheid maken tussen de gevoelde ‘plicht’ enerzijds en meer ‘instrumentele overwegingen’ anderzijds: mensen stemmen omdat ze vinden dat het zo hoort en/of omdat ze denken dat het zin heeft en belangrijk is. Het eerste motief hebben we gemeten met de stelling “het is mijn plicht als burger om te gaan stemmen”. Veel kiesgerechtigde burgers lijken dat inderdaad zo te voelen en dat hangt sterk samen met de beslissing te gaan stemmen (zie figuur 2.9).

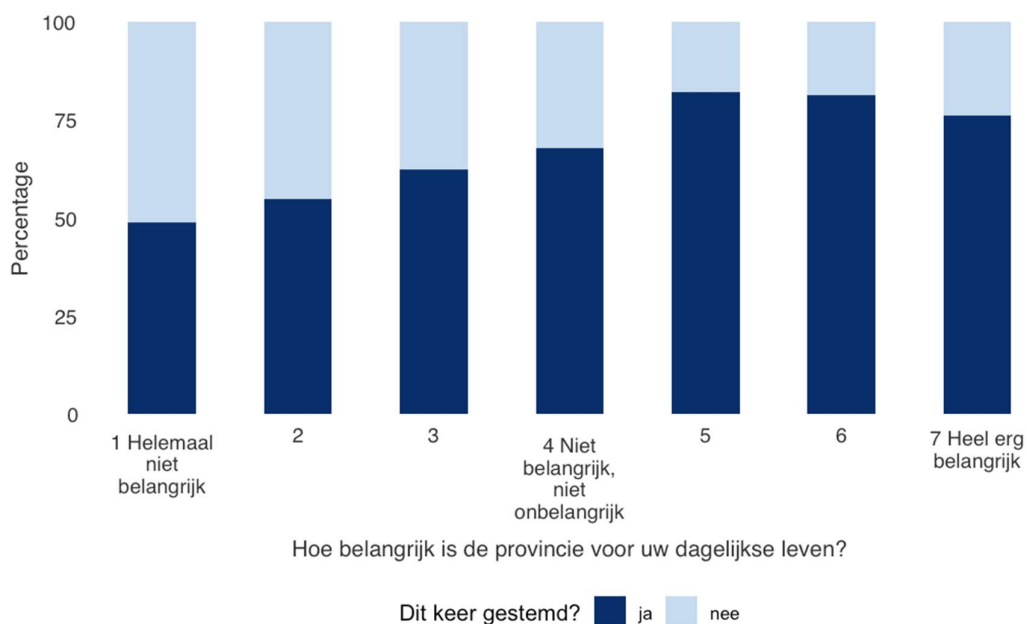
## 2.9 Als je de provincie belangrijk vindt, dan stem je vaker

Naast het gevoel dat men eigenlijk verplicht is te stemmen zijn er ook instrumentele overwegingen.<sup>17</sup> Het ‘maakt sommige mensen ook iets uit’. Om te achterhalen of het voor respondenten ook iets uitmaakt, is ze onder meer de vraag voorgelegd hoe belangrijk mensen de provincie vinden.

<sup>16</sup> De mate van kennis is gebaseerd op vier items: de vragen of men weet hoe de Eerste Kamer wordt gekozen en wie de Commissaris van de Koning benoemt (juist antwoord), of men goed op de hoogte is van het provinciale beleid ((helemaal) mee eens) en of men mensen kent die bij een van de partijen op de lijst staan (idem). De juiste en positieve antwoorden op deze kennisitems hangen helaas, anders dan bij de eerdergenoemde interesse items, niet sterk samen en vormen daarom geen betrouwbare schaal. We hebben om inhoudelijke redenen de items die iets te maken hebben met de Provinciale Staten samengenomen, even zwaar gewogen en mensen punten toegekend op basis van een juist (kennisvraag) of positief (subjectieve kennis) antwoord. Het maximale aantal punten was dus 4.

<sup>17</sup> Over het belang van deze tegenstelling en vooral de noodzaak ‘civic duty’ op te nemen in modellen over opkomst, zie onder meer Blais, A. & Achen, C.H. (2019). Civic duty and voter turnout. *Political Behavior*, 41, 473-497.

**Figuur 2.10 Het verband tussen het belang dat men hecht aan de provincie en opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen (N = 2369). Bron: PWKO 2023.**



Van degenen die denken dat de provincie helemaal niet belangrijk is stemt iets minder de helft: als men denkt dat de provincie belangrijk is, gaat men vaker stemmen (zie figuur 2.10). Wel vreemd is dat in 2023 de groep die de provincie 'heel erg belangrijk' vindt, juist weer iets minder vaak stemt dan de groep die de provincie belangrijk vindt. Maar het verschil is klein en berust waarschijnlijk op toeval.

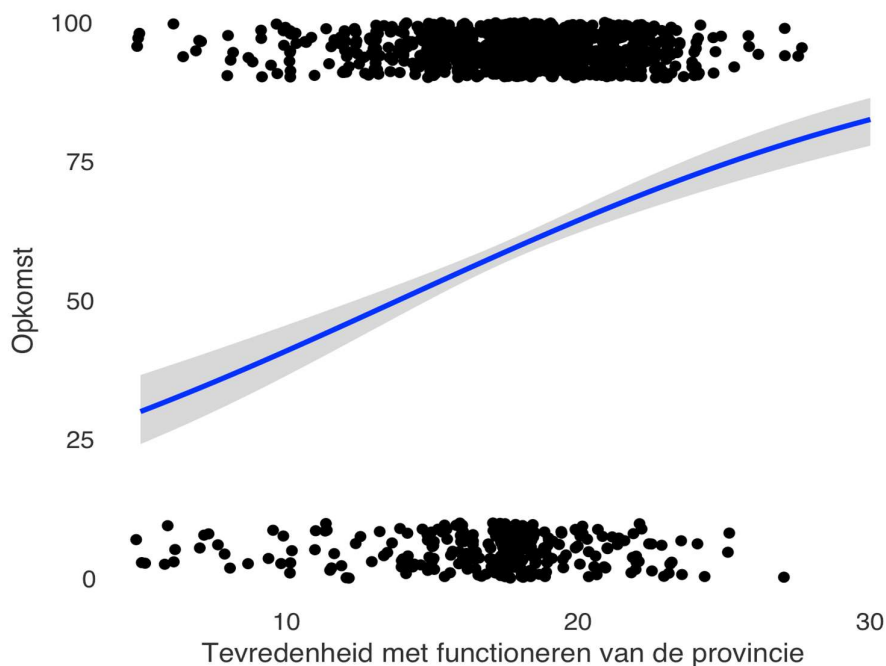
## 2.10 Wie tevreden is met het functioneren van de provincie stemt vaker

De houding ten aanzien van politieke gezagsdragers kan ook een rol spelen bij de beslissing om wel of niet te gaan stemmen. Zijn kiesgerechtigde inwoners er tevreden over en vertrouwen ze hun volksvertegenwoordigers en bestuurders? In hoofdstuk 1 hebben we al gezien dat veel respondenten op dit soort vragen geen antwoord weten te geven. We hebben al die respondenten daarom een waarde in het midden van de schaal gegeven.

Het is overigens de vraag of al die verschillende stellingen over tevredenheid en vertrouwen verschillende dingen meten. Als er al zoveel mensen zijn die niet eens een antwoord geven op dit soort stellingen, kunnen we dan wel verwachten dat ze onderscheid weet te maken tussen tevredenheid en vertrouwen? En tussen de Commissaris van de Koning en de dijkgraaf? Ligt het niet veel voor de hand te verwachten dat dit soort stellingen allemaal raken aan een meer algemeen gevoel dat 'ze' het wel redelijk goed doen of er juist een zootje van maken? Uit een analyse van alle items die over

tevredenheid met en vertrouwen in het provinciebestuur gaan, blijkt dat die inderdaad sterk samenhangen.<sup>18</sup>

**Figuur 2.11 Het verband tussen tevredenheid met het functioneren van het provinciebestuur en het vertrouwen dat men daarin heeft en opkomst (N = 2735, gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.**



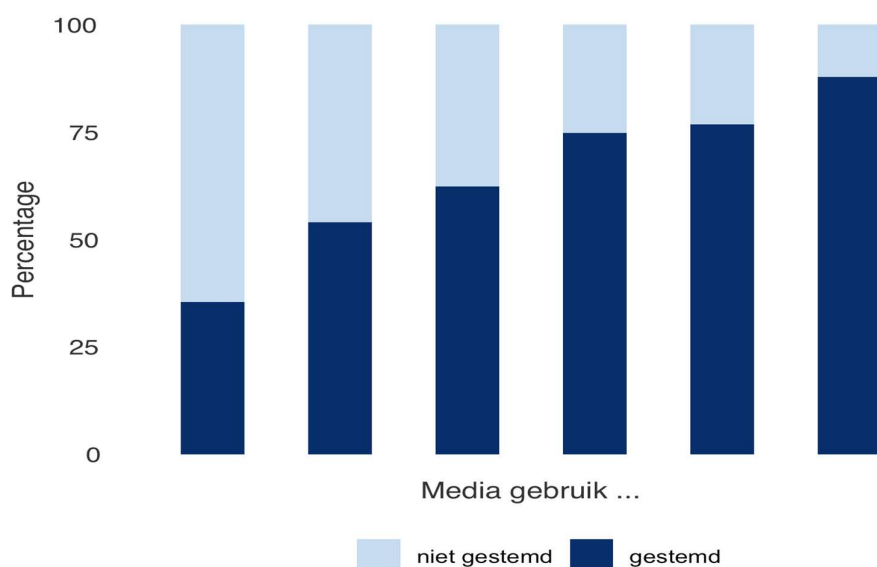
Als we de items samennemen als indicatie van ‘tevredenheid’, blijkt die variabele bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 sterk positief samen te hangen met de opkomst. En dat is zeker niet bij alle verkiezingen het geval. Zelfs in Nederland werden bij de lokale verkiezingen van 2018 (negatief verband) en 2022 (positief verband) al verschillende conclusies getrokken over het verband tussen tevredenheid en opkomst. En ook internationaal is dat verband niet altijd in dezelfde richting.

<sup>18</sup> We hebben onderzocht of verschillende items over tevredenheid sterk samenhangen en daarom best samengenomen kunnen worden. Het gaat om de items “Hoe tevreden bent u over het algemeen genomen over de manier waarop de democratie in uw provincie functioneert?”, “Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met wat het college van Gedeputeerde Staten van uw provincie in de afgelopen vier jaar heeft gedaan?”, “De leden van de Provinciale Staten vertegenwoordigen de inwoners van de provincie. Hoe tevreden of ontevreden bent u over de manier waarop zij hun rol als volksvertegenwoordiger in uw provincie in de afgelopen vier jaar hebben vervuld?”, “En hoeveel vertrouwen hebt u in uw provincie in...de Provinciale Staten van de afgelopen vier jaar?”, “En hoeveel vertrouwen hebt u in uw provincie in...het College van Gedeputeerde Staten van de afgelopen vier jaar?”, “En hoeveel vertrouwen hebt u in uw provincie in...de Commissaris van de Koning?”, “En hoeveel vertrouwen hebt u in uw provincie in...ambtenaren van de provincie?”). Cronbach’s alpha van de schaal is 0.86.

## 2.11 Wie radio luistert en de krant leest, stemt ook vaker

Hoe actief stellen kiezers zich in het algemeen op als het gaat om nieuws over de provincie? In hoofdstuk 1 hebben al gezien dat dit slechts in beperkte mate het geval is. Zolang het woord politiek en bestuur niet valt, nemen veel mensen nog wel iets tot zich, maar iets lezen over wat er speelt in het provinciebestuur doen de meeste mensen niet en er over praten met anderen gebeurt ook maar weinig.<sup>19</sup> En die algemene nieuwsconsumptie, of beter het gebrek er aan, hangt samen met opkomst.

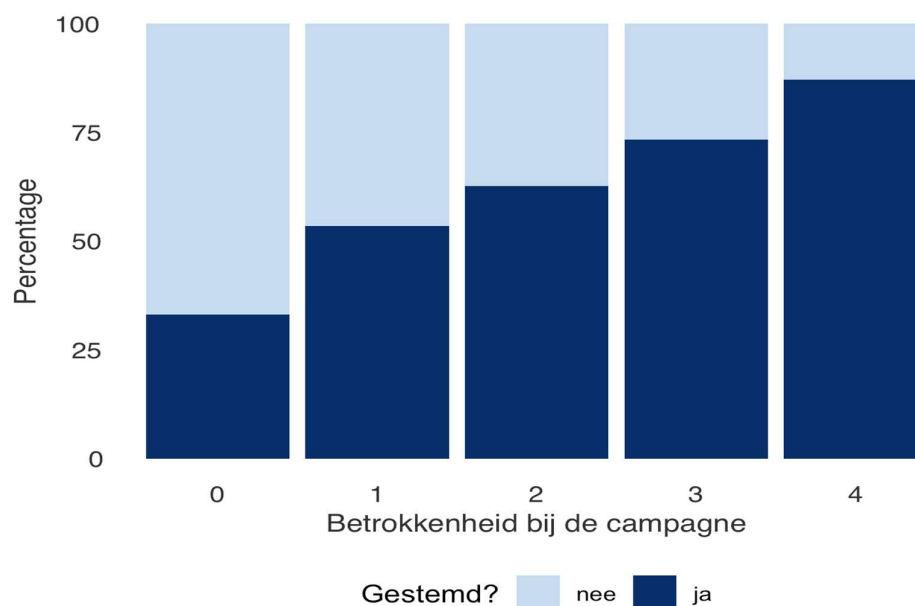
**Figuur 2.12 Het verband tussen provinciale nieuwsconsumptie en opkomst (N = 2706, gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.**



Ook meer specifiek hebben we gezien dat veel mensen voorafgaande aan de Provinciale Statenverkiezingen niet meekregen dat die verkiezingen er aan kwamen. Op de toch niet bijzonder veeleisende vraag of men in de vier weken voor de Provinciale Statenverkiezingen in een krant, op de radio, op tv of op internet berichten gelezen of gehoord had over de Provinciale Statenverkiezingen kon een ruime meerderheid nog wel positief antwoorden. Ook had men posters zien hangen, maar de meeste mensen hadden daarbuiten niets gedaan. Maar liefst 16 procent geeft zelfs aan helemaal niets te hebben meekregen van de campagne. En ook dit meer specifieke media gebruik hangt positief samen met de opkomst.

<sup>19</sup> Media gebruik hebben we gemeten met de vragen “Leest u met enige regelmaat in gratis lokale of regionale huis-aan-huis bladen of op internet, nieuws over wat er speelt in politiek en bestuur in uw provincie of waterschap?”; “Luistert of kijkt u met enige regelmaat naar plaatselijke of regionale tv- en radio-zenders?”; “Volgt u het nieuws over politiek en bestuur in uw provincie of waterschap op radio, tv of internet?” en “Praat u met enige regelmaat met familie, burens, vrienden en/of andere bekenden over wat er speelt in politiek en bestuur van uw provincie of waterschap?”. Deze items vormen samen een zwakke schaal. Cronbach’s alpha was slechts 0.67.

**Figuur 2.13 Het verband tussen de mate waarin men iets heeft meegekregen van de verkiezingscampagne en opkomst (N = 2730, gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.**



Als we de activiteiten die te maken hebben met betrokkenheid bij de campagne samennemen<sup>20</sup>, blijken die sterk samen te hangen met de keuze om wel of niet te gaan stemmen: naarmate men meer van de campagne meekrijgt voorafgaande aan de verkiezingen, is de kans groter dat men ook gaat stemmen.

## 2.12 De afstand tot het stemlokaal speelt geen rol

Bij de open vraag waarom mensen niet waren gaan stemmen (zie hiervoor tabel 2.1), noemden enkelen praktische redenen om niet te gaan stemmen (problemen met paspoort en stembiljet) en een iemand wees op een verplaatst stemlokaal. Niemand noemde de afstand tot het stemlokaal direct als reden, hoewel er natuurlijk onder degenen die geen tijd hadden om te stemmen mensen kunnen zijn geweest die de afstand te groot vonden. Een van de mogelijke oorzaken van de relatief lage opkomst bij Provinciale Statenverkiezingen is de afstand tussen een kiezer en het dichtstbijzijnde stemlokaal. Uit onze gegevens blijkt echter dat er van een verband tussen afstand en opkomst geen sprake is. Dit is weergegeven in figuur 1.<sup>21</sup> De afstanden in de figuur zijn gemeten in meters tussen respondent en

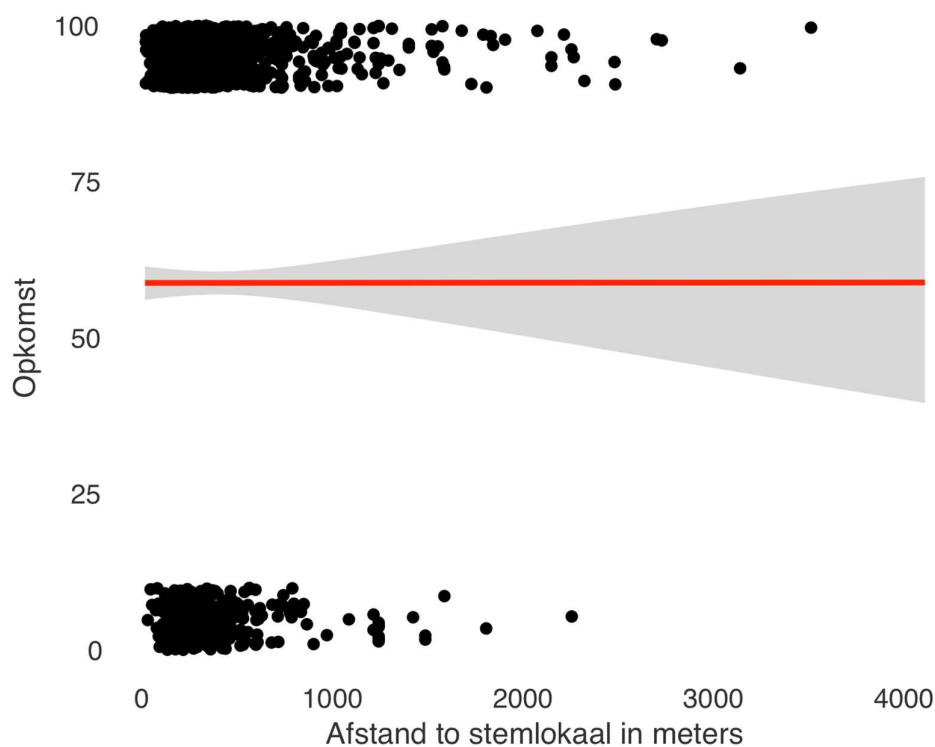
<sup>20</sup> Niemand gaf aan een bijeenkomst te hebben bijgewoond over de Provinciale Statenverkiezingen. Daarom hebben we dat item niet meegenomen in onze schaal. En berichten op sociale media waren wel wat voorbijgekomen, maar het item dat er naar verwees, hing niet samen met bijvoorbeeld nieuws lezen over de campagne in de krant. De items die we overhielden zijn: “Hebt u in de vier weken voor de Provinciale Statenverkiezingen één van de volgende dingen gezien of gedaan? : In een krant, op de radio, op tv of op internet berichten gelezen of gehoord over de Provinciale Staten; Posters zien hangen van politieke partijen die meededen aan de Provinciale Statenverkiezingen”; Met familie, vrienden of bekenden gesproken over de Provinciale Statenverkiezingen”; Op internet actief gezocht naar informatie over de Provinciale Statenverkiezingen”). De Cronbach’s alpha van de schaal is zwak: 0.62.

<sup>21</sup> Het (logistische) verband tussen opkomst en de afstand tot het stemlokaal is gebaseerd op de gewogen data. Omdat weinig mensen ver weg wonen van hun stemlokaal neemt de onzekerheid over het effect van afstand op stemkans (hier weergegeven met dat grijze gebied rondom de lijn die aangeeft dat er geen verband is) toe.



het hemelsbreed meest nabije stemlokaal.<sup>22</sup> Er is daarbij wel rekening gehouden met gemeentegrenzen, omdat kiezers in principe binnen hun eigen gemeente een stem moeten uitbrengen.

**Figuur 2.14** Het verband tussen de afstand tussen woonadres en het stemlokaal enerzijds en opkomst anderzijds (N = 2728, gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.

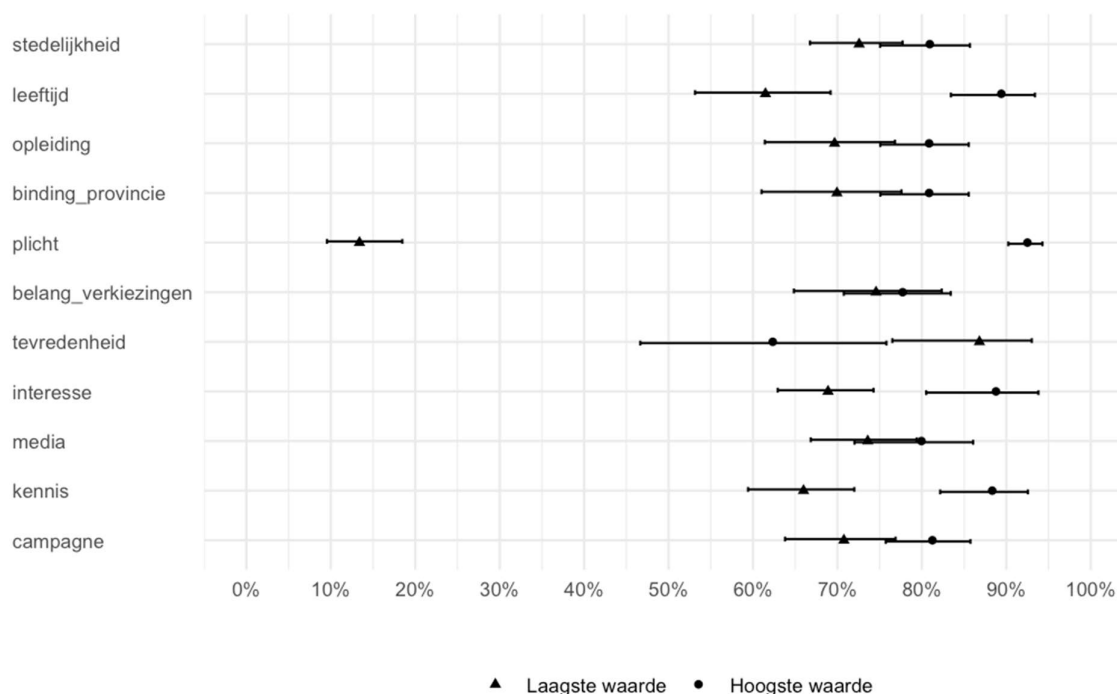


### 2.13 Gebrek aan kennis en interesse verklaren waarom praktisch opgeleiden minder vaak stemmen, maar het effect van leeftijd en stedelijkheid kunnen we nog niet interpreteren

De hiervoor genoemde kenmerken hangen soms sterk, soms iets minder sterk of zelfs helemaal niet samen met opkomst. Maar die kenmerken zelf hangen ook weer nauw met elkaar samen. Zo zijn mensen met een theoretische opleiding gemiddeld meer in politiek geïnteresseerd. Dat verklaart voor een deel waarom mensen met een meer praktische opleiding minder vaak naar de stembus gaan. Het effect van opleiding wordt dan ook kleiner als we rekening houden met interesse. Om een beeld te krijgen van het relatieve belang van al die variabelen hebben we ze samengenomen om zo te zien hoe groot hun relatieve invloed is.

<sup>22</sup> Het is dus geen wegafstand. Het is de afstand van de postcode van de respondent (dus een punt in het PC6 gebied) tot het adres van het dichtstbijzijnde stemlokaal, 'zoals een duif vliegt'.

**Figuur 2.15 Het verband tussen mogelijk relevante variabelen en opkomst (N = 1852, gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.**



*Toelichting; zie figuur 2.5. Het verband tussen opleiding en campagne enerzijds en opkomst anderzijds is significant op een niveau van 5 procent, ondanks de licht overlappende betrouwbaarheidsintervallen.*

In het meer simpele model met achtergrondvariabelen (samengevat in figuur 2.5) zagen we al dat mannen en vrouwen even vaak stemden, en dat ook huishoudinkomen niet samenhangt met de keuze om te gaan stemmen. Die variabelen hebben we hier dus weggelaten. In deze nieuwe analyse blijkt dat het effect van *leeftijd* wel (net) blijft bestaan, maar veel kleiner wordt als we enkele houdingen en kennis van mensen aan het model toevoegen. Als we alle andere variabelen op hun gemiddelde houden, is de opkomst bij de jongste groep hoger en bij de oudste groep lager dan in het eerste model. Dat komt doordat ouderen gemiddeld meer interesse hebben in en kennis hebben over de Provinciale Staten. Maar we zien ook, dat variabelen als plichtsbesef, interesse en kennis het verschil tussen oudere en jongere kiezers niet helemaal kunnen interpreteren.

Het model laat verder zien dat als we rekening houden met bijvoorbeeld politieke kennis en politieke interesse, *opleiding* net als leeftijd nog een zelfstandige rol speelt: mensen met een meer praktische opleiding stemmen minder, omdat ze onder meer minder politieke kennis en minder politieke interesse hebben dan mensen met een theoretische opleiding, maar die interpretatie is niet volledig.

Deze eerste analyse van de PWKO-data laat zien dat het effect van stedelijkheid nog niet goed wordt begrepen. We hebben eerder gezien dat het effect van stedelijkheid op opkomst in 2023 nog groter was geworden dan het al was: in niet-stedelijke gebieden lag de opkomst in 2019 al hoger dan elders en was de opkomst in 2023 verder toegenomen. Het door ons geschatte model lijkt dit op het eerste

gezicht goed te kunnen interpreteren: zo zijn leeftijd, binding met de provincie, kennis en mediagebruik (iets) hoger in de landelijke gebieden dan in de stedelijke gebieden. Daardoor is de opkomst daar dus iets hoger. Daar staat tegenover dat de opleiding gemiddeld juist lager is in die landelijke gebieden. En dat zou de opkomst reduceren. Ook is hier nog niet bestudeerd in hoeverre de thema's die de BBB naar voren heeft gebracht een rol speelden bij de opkomst. Nader onderzoek zou die rol kunnen verhelderen.

Meest opvallende uitkomst van de meer complexe analyse is de rol van tevredenheid. Eerder zagen we dat tevredenheid positief samenhangt met opkomst: tevreden mensen stemmen vaker. Maar als we rekening houden met andere kenmerken van kiezers blijkt dat verband minder eenvoudig te liggen. Het blijkt dat vooral de gevoelde stemplicht zo met opkomst en tevredenheid samenhangt, dat bijvoorbeeld onder de mensen die grote stemplicht voelen, de tevreden mensen juist iets *minder* vaak stemmen dan de tevreden mensen. En dat dit ook geldt voor mensen die zich helemaal niet verplicht voelen te stemmen. Dit zorgt ervoor dat in het meer complexe model hierboven tevredenheid *negatief* samenhangt met opkomst. Omdat sommige eerdere onderzoeken aangaven dat het verband tussen tevredenheid en opkomst positief was en andere onderzoeken aangaven dat tevredenheid negatief samenhangt met opkomst, moeten we vaststellen dat over dit verband in ieder geval nog geen eenvoudige conclusie kan worden getrokken.<sup>23</sup>

De meeste van de bovenstaande variabelen spelen dus een rol. Een algemeen oordeel over dit model is echter gemengd. Van de Nederlandse kiezers stemde 59 procent. In onze gewogen dataset is dat veel meer: ruim 67 procent. Dat dit percentage zoveel hoger ligt dan in het eerste model (samengevat in figuur 2.5) komt omdat vooral niet-stemmers op veel van onze enquêtevragen geen antwoord gaven. Dat 67 procent van de mensen in de dataset zegt te hebben gestemd, betekent dat we van 67 procent van de mensen correct kunnen voorspellen of ze hebben gestemd: we zeggen dat iedereen gaat stemmen en dan hebben we in ruim 67 procent van de gevallen gelijk en in 33 procent van de gevallen ongelijk. Als we echter de bovenstaande kenmerken van iemand kennen, kunnen we in bijna 82 procent van de gevallen correct voorspellen of iemand wel of niet gaat stemmen en in slechts 18 procent hebben we het dan mis. Dat is in vergelijking met het eerste model, waar die toename 7 procentpunten was wel beter, maar daarvoor hebben we dus behoorlijk wat informatie nodig van al die kiezers. En bij de resterende groep zit onze voorspelling er naast. Dat zijn onder meer ouderen, met een sterk plichtsbef en grote interesse, die toch niet gingen stemmen. Of het zijn jongeren die zich niet interesseren voor verkiezingen en er ook weinig van afweten, maar die desondanks wel zijn gaan stemmen.

#### 2.14 De meeste mensen die stemmen voor de Provinciale Staten stemmen ook bij waterschapsverkiezingen (en andersom)

In het grootste deel van dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen. Er waren echter ook waterschapsverkiezingen. Eerder zagen we al dat de opkomst bij de waterschapsverkiezingen een paar procentpunt lager was dan bij de Provinciale Staten (zie figuur 2.1). De twee opkomstpercentages zijn echter niet zonder meer vergelijkbaar: de groep

---

<sup>23</sup> Omdat de relatie in het complexe model is omgedraaid, hebben we onderzocht welke variabele daaraan het meeste bijdragen. Dat blijkt 'plicht' te zijn. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we hiervoor geen simpele theoretische verklaring hebben en dat als we alleen kijken naar de relatie tussen tevredenheid, plicht en opkomst het verband weliswaar verdwijnt maar nog niet omkeert.

kiesgerechtigden is namelijk niet helemaal hetzelfde. Bij Provinciale Statenverkiezingen mogen minder mensen stemmen dan bij waterschapsverkiezingen, omdat niet-Nederlandse ingezetenen bij de waterschapsverkiezingen wel, maar bij de Provinciale Statenverkiezingen niet *mogen* stemmen. Er zullen dus wat mensen zijn die *wel* bij de waterschapsverkiezingen hebben gestemd, maar *niet* bij de Provinciale Statenverkiezingen. In het PWKO waren dat welgeteld zeven respondenten, waarvan er inderdaad een aangaf geen Nederlands paspoort te hebben. Die persoon mocht dus niet stemmen bij de Provinciale Statenverkiezingen, maar wel bij de waterschapsverkiezingen. Een aantal van zeven is echter te klein om er iets over te kunnen zeggen en we laten deze groep daarom verder buiten beschouwing.

In het hoofdstuk over de opvattingen van kiezers hebben we onder andere gezien dat de interesse van kiezers voor het waterschap een stuk lager was dan de interesse voor de Provinciale Staten. En we hebben in dit hoofdstuk gezien dat politieke interesse een belangrijke factor is bij opkomst. En ook andere factoren die samenhangen met de opkomst liggen bij de waterschappen een stuk lager dan bij de Provinciale Staten. Vanuit dit perspectief is het eigenlijk verbazingwekkend dat nog zoveel mensen zijn gaan stemmen voor de waterschappen: als de verkiezingen niet tegelijk met die voor de Provinciale Staten zouden zijn gehouden zou de opkomst hoogstwaarschijnlijk een stuk lager zijn geweest. De groep die de waterschappen links laat liggen, terwijl ze wel stemmen voor de Provinciale Staten, is iets groter dan zeven, maar nog steeds relatief klein. Wat weten we over die groep 'gedeeltelijke niet-stemmers'?

Op de open vraag waarom men bij de waterschapsverkiezingen niet heeft gestemd kwam opvallend vaak naar voren dat men geen idee had waarover het ging (gebrek aan kennis), dat men het onzin vond voor de waterschappen te stemmen (gebrek aan belang) en dat men er geen interesse voor had (gebrek aan interesse). Voor de duidelijkheid: het gaat hier dus om kiesgerechtigden die *wel* hun stem uit brachten voor de Provinciale Staten. In die factoren moeten we het dus waarschijnlijk zoeken waarom sommige mensen die wel naar het stembureau gingen, toch hun stem niet uitbrachten.

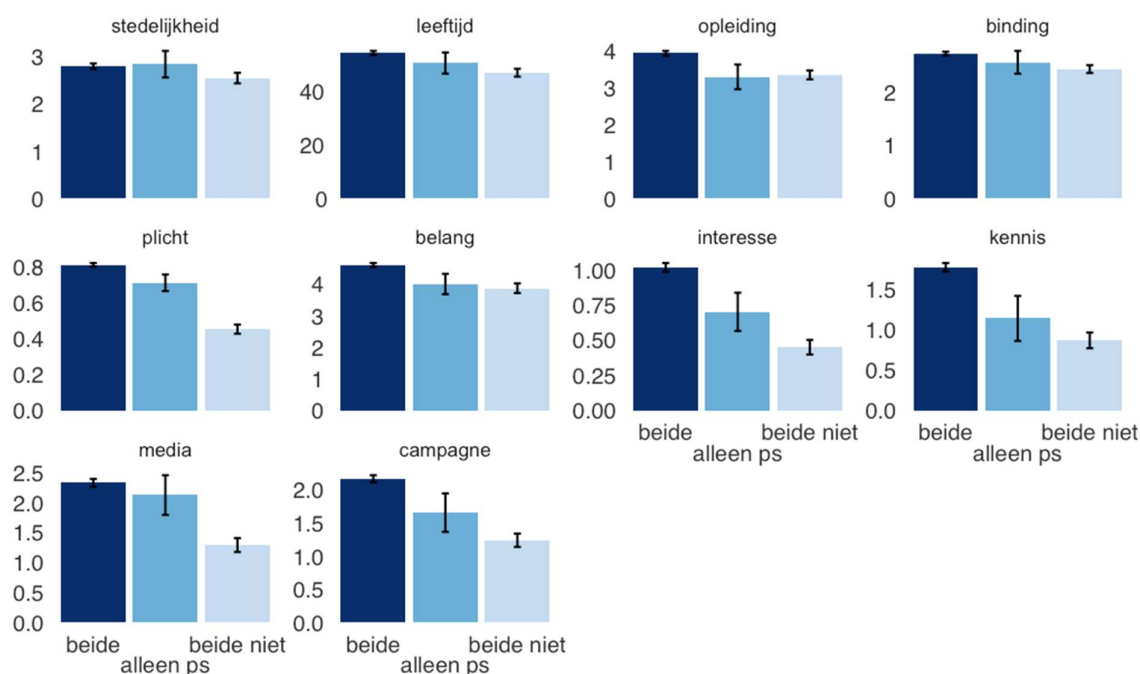
Om iets te laten zien over de verschillen tussen volledige stemmers, gedeeltelijke stemmers en (volledige) niet-stemmers, laten we eerst voor alle variabelen uit het voorafgaande model zien hoe die drie groepen van elkaar verschillen. En om duidelijk te maken dat de omvang van de groep die alleen voor de Provinciale Staten stemde te klein is om harde uitspraken te doen, hebben we aangegeven wat het betrouwbaarheidsinterval is.

Onze gegevens laten zien dat veel bivariate verschillen niet significant zijn: de betrouwbaarheidsintervallen tussen degenen die bij beide verkiezingen hebben gestemd en degenen die alleen voor de Provinciale Statenverkiezingen hebben gestemd, overlappen bij veel variabelen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij stedelijkheid, leeftijd, binding met de provincie en bij mediagebruik. Het ligt dus niet voor de hand dat die factoren een rol spelen bij het uitbrengen van een 'gedeeltelijke stem'. Maar bij andere variabelen zijn die verschillen er wel. En die kunnen dus een rol spelen bij die keuze. En dan lijkt het vooral te gaan om zaken als de gevoelde plicht stem uit te brengen, het belang, de interesse en kennis.

De analyse van de opkomst bij de waterschapsverkiezingen kan niet los worden gezien van de analyse van de opkomst bij de provinciale statenverkiezingen: het zijn geen afzonderlijke beslissingen. Het is theoretisch zelfs mogelijk dat het belang dat men hecht aan *waterschappen*, samenhangt met de beslissing ook voor de *Provinciale Staten* te stemmen. Maar voor de hand ligt dit niet. Het heeft daarom niet zoveel zin een model te maken met daarin bijvoorbeeld *alleen* opvattingen over waterschappen. Andersom wel: veel kiezers zullen naar de stembus zijn gegaan voor de Provinciale Staten om daarna

meestal ook een stem uit te brengen voor de waterschappen. En figuur 2.16 laat zien dat factoren die een rol spelen bij die stembusgang, ook een rol spelen bij de keuze om wel of niet te stemmen bij de waterschapsverkiezingen: vooral kiezers die in allerlei opzichten iets meer lijken op niet-stemmers, zien af van een stem bij die verkiezingen. En omdat bijvoorbeeld belangstelling voor waterschappen sterk samenhangt met belangstelling voor provincies en kennis van waterschappen met kennis van provincies, verklaart dat gebrek aan belangstelling en kennis voor waterschappen ook waarom die opgekomen kiezers vervolgens niet zijn gaan stemmen bij de waterschapsverkiezingen.

**Figuur 2.16 Het verschil in tussen kiezers die zowel bij de Provinciale Staten als voor de waterschappen hebben gestemd en groepen die de waterschapsverkiezingen of beide verkiezingen dit keer oversloegen verband opkomst. Variabelen dezelfde als in figuur 2.15. (N = 1852, gewogen naar opkomst). Bron: PWKO 2023.**



## 2.15 Afsluitend

We begonnen deze bijdrage met de waarneming dat de BBB een groep kiezers naar de stembus heeft getrokken die voorheen niet altijd stemde. Het is opvallend dat die groep ‘nieuwe’ of ‘hernieuwde’ stemmers vooral in gebieden woont waar de opkomst traditioneel al hoger lag dan in de rest van het land. Dat waren de meer landelijke gebieden. En hoewel de meeste kiezers nog steeds in de stedelijke gebieden wonen, hebben de kiezers zich in 2023 sterk laten horen. De relatie tussen stedelijkheid en opkomst is nog sterker geworden.

Het effect van stedelijkheid op opkomst kan gedeeltelijk worden begrepen door factoren als leeftijd, binding met de provincie, kennis en mediagebruik. Die zijn (iets) hoger in de landelijke gebieden dan in de stedelijke gebieden. En omdat ze positief samenhangen met opkomst is in landelijke gebieden

de opkomst hoger. Daar staat tegenover dat de opleiding in die landelijke gebieden gemiddeld juist iets lager is, terwijl ook opleiding positief samenhangt met opkomst. Nader onderzoek met de PWKO-data zou de relatie tussen opkomst en stedelijkheid verder kunnen verhelderen.

Die noodzaak voor verheldering geldt ook voor het effect van tevredenheid. Simpelweg gesteld stemmen tevreden mensen in het PWKO 2023 vaker dan ontevreden mensen. Het is echter vreemd dat dit positieve verband niet meer lijkt te bestaan, als we alleen kijken naar mensen die zich verplicht voelen hun stem uit te brengen en ook niet als we alleen kijken naar mensen die dat gevoel helemaal niet hebben. Omdat de relatie tussen onvrede en opkomst in eerdere onderzoeken niet telkens dezelfde kant op wees, zou nader onderzoek meer inzicht kunnen geven in die relatie.

De belangrijkste factor bij het wel of niet gaan stemmen blijkt de gevoelde plicht te zijn om te gaan stemmen.<sup>24</sup> Naast, of beter, boven allerlei zaken die te maken met de uitkomst van de verkiezingen, het belang van de verkiezingen en het idee dat men voldoende kennis heeft om een keuze te maken, gaat het dus om de gevoelde morele plicht om naar de stembus te gaan en een keuze te maken, ook als men een keer niet weet waarop te stemmen, of het gevoel heeft dat het niet uitmaakt welke partij er dit keer wint. Misschien wel de belangrijkste vraag voor onderzoekers en beleidsmakers die zich afvragen wat kan bijdragen aan een hoge opkomst is, welke factoren dat gevoel versterken. Is dat een kwestie van burgerschapsvorming? En draagt een expliciet beroep op die plicht tijdens opkomstcampagnes er aan bij dat mensen gaan stemmen, of zorgt dat juist voor een erosie van dat gevoel?

---

<sup>24</sup> Zie Blais, A. & Achen, C.H. (2019). Civic duty and voter turnout. *Political Behavior*, 41, 473-497 voor empirisch onderzoek naar de effecten van de gevoelde plicht om te stemmen. Over de vraag of opkomen bij verkiezingen inderdaad een morele plicht is, zijn inmiddels ook de nodige boeken en artikelen verschenen. Argumenten dat die plicht er zou zijn staan centraal in: Maskivker, J. (2019). *The duty to vote*. Oxford University Press; G. Brennan heeft betoogd dat die plicht er niet is. Zie onder meer in: Lomasky, L. E. & Brennan, G. (2000). Is there a duty to vote? *Social Philosophy and Policy*, 17(1), 62-86.

## Intermezzo 2. Stemmen bij volmacht

*Henk van der Kolk*

Dit intermezzo laat zien dat:

- Veel kiezers die een volmacht afgeven, niet duidelijk aangeven waarop gestemd moet worden.

### 12.1 Inleiding

Het is in Nederland vrij gebruikelijk dat kiesgerechtigden een huisgenoot vragen namens hen te stemmen. Maar minder bekend is of die huisgenoot dan de vrijheid krijgt om naar eigen voorkeuren te stemmen, of dat een duidelijke stemopdracht wordt meegegeven. Dat komt aan de orde in dit intermezzo.

### 12.2 Volmachtstemmers geven vaak geen duidelijke stemopdracht mee

Net als in sommige andere landen mogen kiezers in Nederland een stem uitbrengen voor iemand anders die daartoe niet in staat is: de volmachtstem. Mensen die een volmachtstemmen weggeven, stemmen dus zonder zelf naar de stembus te gaan. Het percentage volmachtstemmen schommelt al jaren rond de 10 procent. Bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 was het percentage volmachtstemmen (van alle uitgebrachte stemmen) 9,8 procent. Daarmee zat dat percentage in tussen dat percentage bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (ongeveer 11 procent van de kiezers) en het percentage bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 (9 procent van de kiezers).

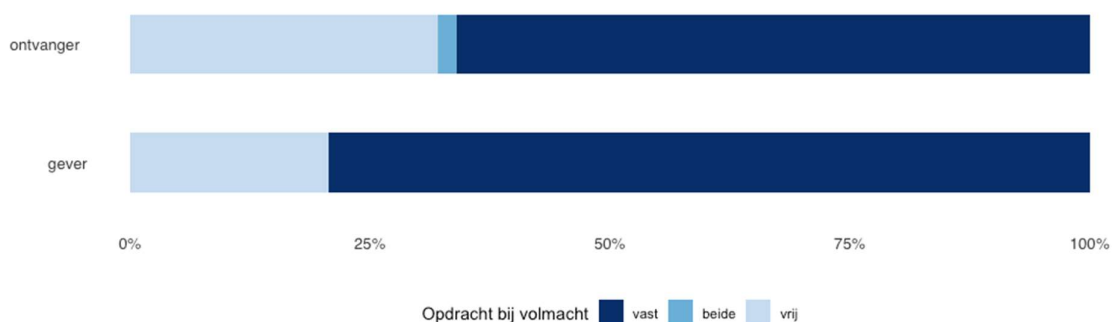
In het PWKO 2023 zijn diverse vragen gesteld over die volmachtstem. Daarbij ging het niet alleen om wie de stem liet uitbrengen door iemand anders en wie die volmachten heeft ontvangen, maar ook of duidelijk is aangegeven op welke partij of persoon er dan gestemd moet worden. Zowel degenen die hun stem weggaven als degenen die er een (of meer) ontvingen is gevraagd of er een duidelijke stemopdracht was.

Uit onze gegevens blijkt dat weliswaar de meeste kiezers hun stem niet zomaar weggaven, maar een substantieel deel van de kiezers deed dat wel. Het lijkt er bovendien op dat de ontvangers iets minder vaak het idee hadden met een duidelijke instructie op pad te zijn gestuurd, dan de verstrekkers van de volmachtstem aangeven. En bij degenen die met een duidelijke opdracht op pad werden gestuurd, weten we niet of die instructie ook daadwerkelijk werd opgevolgd. En dat is nu juist een van de problemen die al eerder werden geuit door onder meer de Kiesraad en internationale waarnemers.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Eerder onderzoek naar dit onderwerp gaf vergelijkbare percentages voor lokale verkiezingen: <https://stukroodvlees.nl/stemmen-bij-volmacht-en-het-beginsel-van-one-man-one-vote/>. Een uitvoerige kritiek op het systeem van de onderhandse volmacht is onder meer te vinden in een advies van de kiesraad naar aanleiding van de raadsverkiezingen van 2018 <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2018/5/17/evaluatieadvies-gemeenteraadsverkiezingen-en-raadgevend-referendum-21-maart-2018>. Ook bij de Provinciale Statenverkiezingen werd er door internationale waarnemers (dit keer door

**Figuur I2.1 Kregen volmachtontvangers een opdracht mee, en gaven volmachtgevers een opdracht mee bij de Provinciale Statenverkiezingen (N = 190 [volmachtgevers] en 209 [volmachtontvangers]).  
Bron: PWKO 2023.**



de organisatie Democracy Volunteers) weer kritiek geuit op het systeem van volmachtstemmen, onder meer omdat werd opgemerkt dat veel meer mannen dan vrouwen een volmachtstem uitbrachten (<https://democracyvolunteers.org/final-report-netherlands-provincial-and-water-board-elections-2023/>)



## Intermezzo 3. Inwoners over inhoudelijke kwesties in provincie en waterschap

*Lisanne de Blok, Harmen Binnema en Hans Vollaard*

Wat dit intermezzo laat zien:

- Veel inwoners nemen een standpunt in over politieke kwesties die (ook) spelen in provincie en waterschap.
- Over veel politieke kwesties zijn inwoners tamelijk verdeeld. Opleiding hangt daar vrij sterk mee samen. Daarnaast hebben stemmers en niet-stemmers gemiddeld genomen verschillende standpunten over veel kwesties.

### 13.1 Inleiding

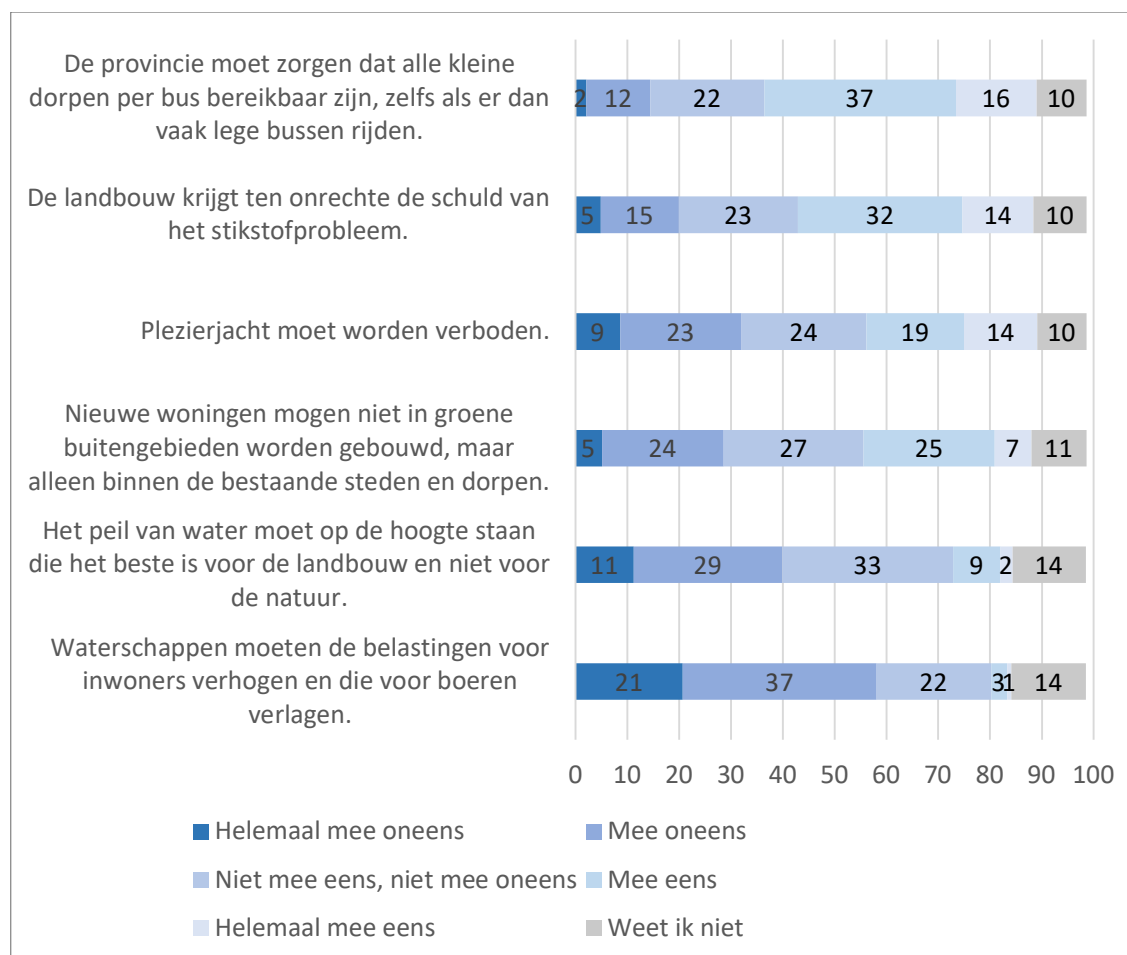
Wat vinden inwoners over inhoudelijke kwesties in provincie en waterschap? Om dat na te gaan, hebben we in het PWKO 2023 een aantal stellingen over kwesties als bereikbaarheid van het buitengebied en het gewenste waterpeil voorgelegd. We letten daarbij in dit intermezzo in het bijzonder op de verdeeldheid onder inwoners. Daarbij komen niet alleen veel gebruikte kenmerken als opleiding en leeftijd aan bod, maar ook de mate waarin er samenhang is tussen de standpunten en de landelijkheid/stedelijkheid van de woonplaats van inwoners. De roep om aandacht voor het landelijk gebied, waar juist ook kwesties als stikstof en natuurherstel hebben gespeeld in aanloop naar de verkiezingen, was immers duidelijk te horen in de campagne. Daarnaast richten we ons op het aandeel respondenten dat “ik weet niet” heeft geantwoord. Want de media-aandacht en de interesse mag zijn gegroeid, hoofdstuk 1 liet zien dat maar weinig mensen op de hoogte zijn van de belangrijkste kwesties in de provincie (19 procent) en waterschap (10 procent). Het is daarom te verwachten dat veel mensen geen standpunt zullen innemen over kwesties die (ook) spelen in provincie en waterschap. Uit hoofdstuk 2 kwam verder naar voren dat bepaalde bevolkingsgroepen meer stemmen dan andere. Daarom zoomt dit intermezzo ook in op verschillen in standpunten tussen stemmers en niet-stemmers. Als die er zijn, dan zouden bepaalde inhoudelijke standpunten via de verkiezingen van 2023 immers sterker kunnen hebben doorgeklonken dan andere.

### 13.2 Veel inwoners nemen toch een standpunt in; vaak verdeeldheid

In een eerste reeks stellingen hebben we allereerst de kwestie van regionale bereikbaarheid voorgelegd (zie figuur 13.1). Bereikbaarheid, vooral van het buitengebied, is immers een veelbesproken onderwerp in de provinciale politiek. 53 procent is het eens of helemaal eens met de stelling dat de provincie moet zorgen dat alle kleine dorpen per bus bereikbaar moeten zijn. Eventuele lege bussen nemen velen dan op de koop toe. Een andere stelling die op behoorlijke steun kan rekenen (46 procent eens of helemaal eens) gaat erover dat de landbouw ten onrechte de schuld van het stikstofprobleem krijgt. Bij twee andere stellingen is juist het aandeel oneens en helemaal oneens groot: 40 procent vindt niet dat het waterpeil op de hoogte moet staan die het beste is voor de landbouw in plaats van de natuur en 58 procent is tegen een verhoging van de belastingen voor inwoners en een belastingverlaging voor boeren.

Over plezierjacht zijn de meningen wat meer verdeeld: 33 procent is voor een verbod, 32 procent is er tegen. Dezelfde verdeeldheid zien we bij de stelling over het bouwen van nieuwe woningen: 32 procent vindt dat die alleen binnen bestaande steden en dorpen mogen, 29 procent vindt dat dit ook in groene buitengebieden moet mogen. Ook al zeggen veel inwoners weinig kennis te hebben van de belangrijkste kwesties, dit heeft er niet toe geleid dat vaak voor de optie “weet ik niet” is gekozen. Het hoogste aandeel zien we bij de beide stellingen over het waterschap (waterpeil en belastingen), met 14 procent “weet ik niet”. Een indicatie dat mensen het soms wel lastig vinden een standpunt te bepalen, is te zien bij de 33 procent “niet mee eens, niet mee oneens” bij de stelling over het waterpeil.

**Figuur I3.1 Stellingen over provincies en waterschappen (N = tussen 2.301 en 2.437; data gewogen).  
Bron: PWKO 2023.**

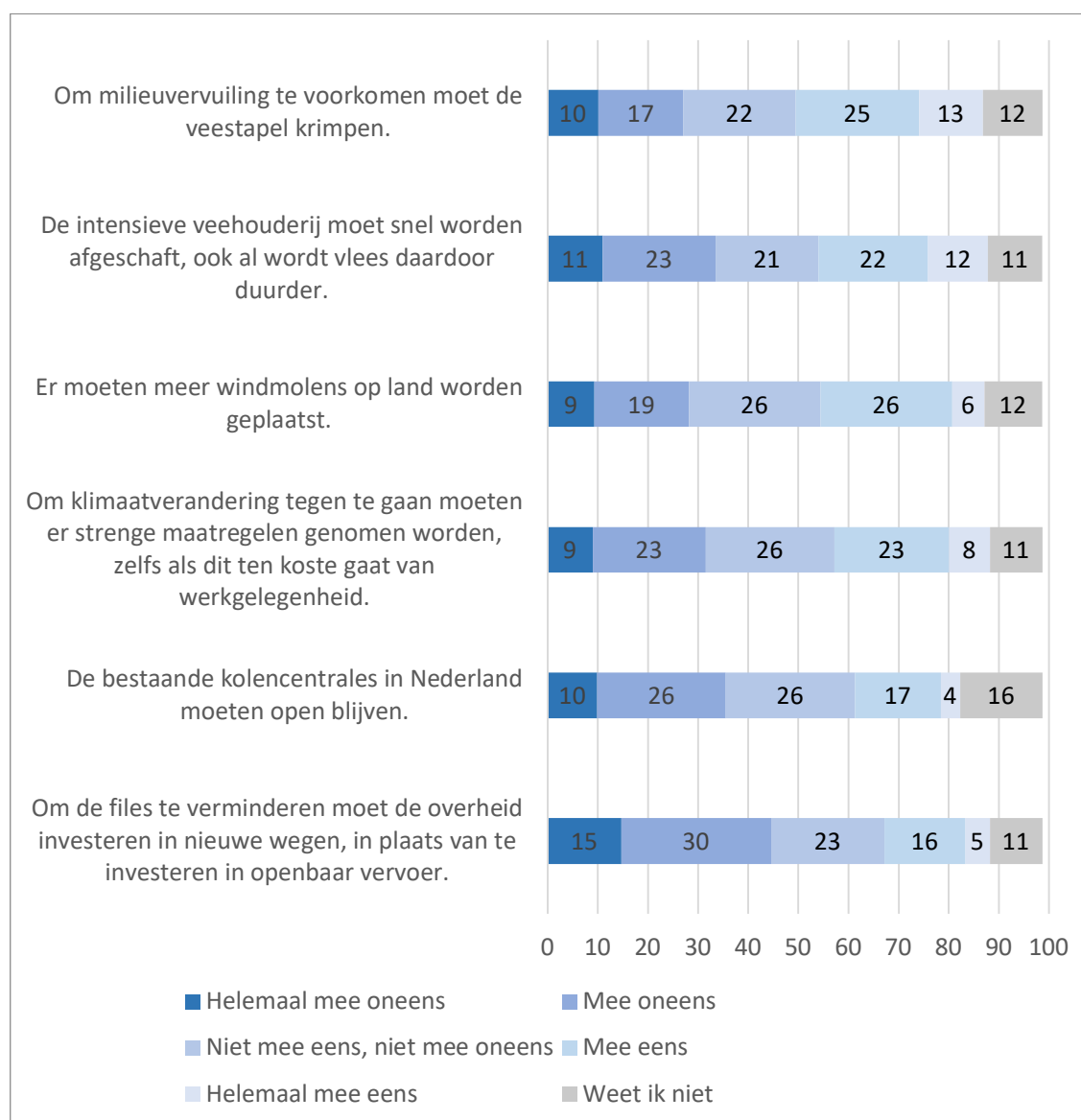


De tweede reeks stellingen heeft grotendeels te maken met milieu en klimaat. Voor een deel vallen ze onder de taken en bevoegdheden van de provincies, maar het zijn ook nationale, Europese en wereldwijde thema's. Van de inwoners is 38 procent het eens of helemaal eens met het krimpen van de veestapel om milieuvervuiling te voorkomen, terwijl 27 procent hier tegen is. Het snel afschaffen van de intensieve veehouderij kan rekenen op de steun van 34 procent, maar eveneens 34 procent is het hier juist niet mee eens. Met meer windmolens op land is 32 procent het (helemaal) eens en een

bijna even groot deel (28 procent) is daar tegen. Bij de stelling over strenge maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan houden voor- en tegenstanders elkaar ook vrijwel in balans: 31 procent is voor, 32 procent is tegen.

Er zijn meer tegenstanders (36 procent) dan voorstanders (21 procent) van het open houden van de bestaande kolencentrales. Een nog groter verschil is zichtbaar bij de stelling over investeren in nieuwe wegen in plaats van openbaar vervoer: 45 procent is het oneens of helemaal oneens, 21 procent is het eens of helemaal eens. Ook hier zijn de percentages “weet ik niet” niet heel hoog: het grootste aandeel (16 procent) zien we bij de stelling over het open houden van de bestaande kolencentrales. Er is geen stelling die afwijkt in het percentage “niet mee oneens, niet mee oneens”, dit zit tussen de 21 en 26 procent.

**Figuur I3.2 Stellingen over provincies en waterschappen (N = tussen 2.252 en 2.437; data gewogen).  
Bron: PWKO 2023.**



Vervolgens zoomen we in op de zes stellingen waarover de meningen het sterkst verdeeld zijn, oftewel zowel een groot aandeel (helemaal) eens als een groot aandeel (helemaal) oneens. Het gaat om deze stellingen:

- De intensieve veehouderij moet snel worden afgeschaft, ook al wordt vlees daardoor duurder;
- Om milieuvervuiling te voorkomen moet de veestapel krimpen;
- Plezierjacht moet worden verboden;
- Om klimaatverandering tegen te gaan moeten er strenge maatregelen genomen worden, zelfs als dit ten koste gaat van werkgelegenheid;
- Om de files te verminderen moet de overheid investeren in nieuwe wegen, in plaats van te investeren in openbaar vervoer;
- Er moeten meer windmolens op land worden geplaatst.

De mate van stedelijkheid hangt maar in beperkte mate samen met de opvattingen over deze zes kwesties. Bijvoorbeeld bij de stellingen over plezierjacht of investeren in wegen liggen de scores dichtbij elkaar en is er *niet* een lineair verband waarbij geldt: hoe meer stedelijk, des te meer (on)eens. De verschillen zitten dan ook met name tussen de inwoners die in zeer stedelijk gebied wonen en degenen die in niet-stedelijk gebied wonen. Onder inwoners in zeer stedelijke gebieden is 38 procent voor strenge klimaatmaatregelen, 41 procent voor snelle afschaf van de intensieve veehouderij en 44 procent voor krimp van de veestapel. Bij de inwoners in niet-stedelijk gebied is dat 28 procent, 26 procent respectievelijk 30 procent.

We zien wel een sterk verband met opleidingsniveau, met name veroorzaakt door de uitgesproken opvattingen van degenen met een WO-opleiding en met een VMBO-opleiding. De enige uitzondering is de stelling over het verminderen van files. Er is geen volledig lineair verband, maar opvattingen bewegen wel in de richting van oneens of juist eens naarmate het opleidingsniveau toeneemt. Van de WO-opgeleiden is 64 procent voor krimp van de veestapel en is 60 procent ervoor om de intensieve veehouderij snel af te schaffen, bij de VMBO-opgeleiden is dat 23 procent en 20 procent. Er zit eveneens een grote kloof bij de opvattingen over strenge maatregelen tegen klimaatverandering: waar 18 procent van de VMBO-opgeleiden dit ondersteunt, geldt dat voor 59 procent van de WO-opgeleiden. Meer windmolens op land kan rekenen op de steun van 25 procent bij VMBO-opgeleiden en 48 procent bij WO-opgeleiden en ook over plezierjacht denken beide groepen anders: 45 procent van de WO-opgeleiden wil die verbieden, tegenover 27 procent van de VMBO-opgeleiden.

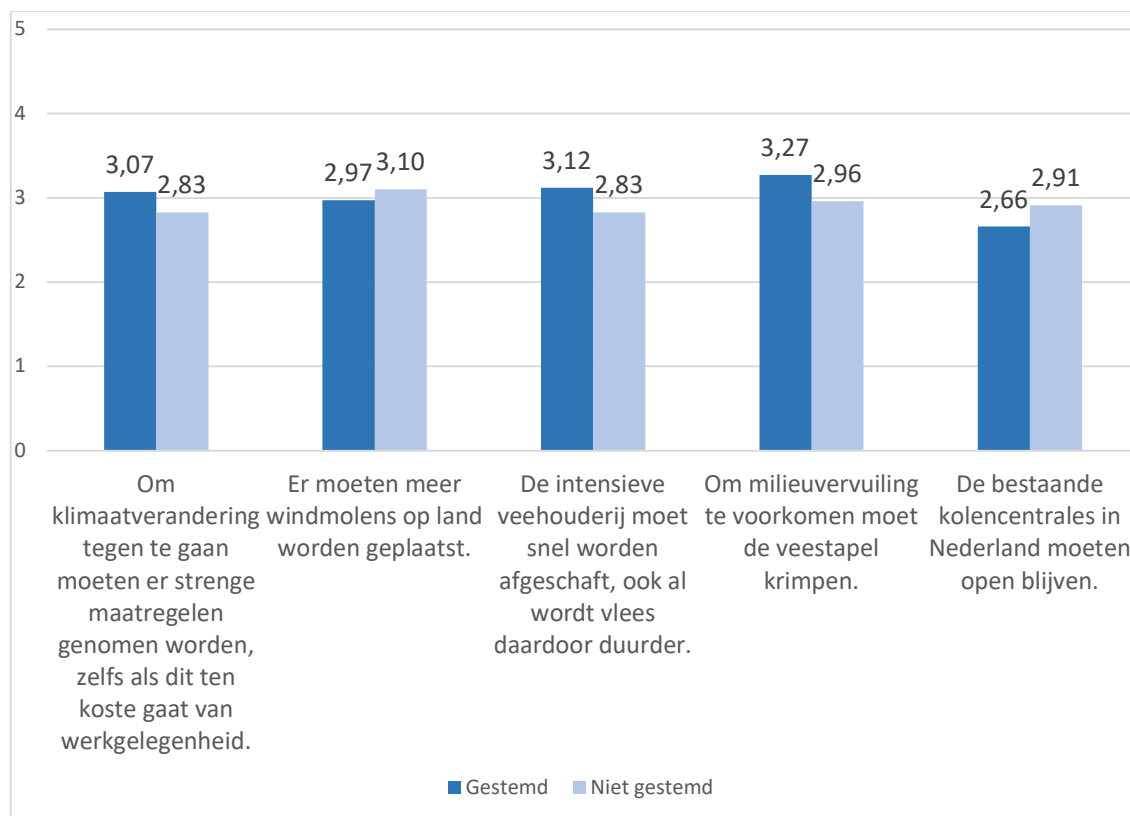
Bij een aantal stellingen zijn tot slot verschillen naar leeftijd zichtbaar. De krimp van de veestapel (48 procent eens of helemaal eens) en het snelle afschaffen van de intensieve veehouderij (42 procent) hebben de hoogste steun onder inwoners van 65 jaar en ouder. Bij strenge klimaatregelen zijn het eveneens de groep van 65 jaar en ouder (36 procent) als de groep 25 tot en met 34 jaar (37 procent) die hier het meest voor zijn, terwijl de steun het laagst is (25 procent) bij de groep van 45 tot en met 54 jaar. Als het gaat over meer windmolens op land, is de steun het hoogst bij de groep 35 tot en met 44 (38 procent).

Al met al hebben inwoners standpunten over vraagstukken die (ook) in provincie en waterschap spelen, ook al zeggen ze vaak geen weet te hebben van de belangrijkste kwesties die specifiek in hun provincie aan de orde zijn. Daarnaast zijn inwoners op heel wat onderwerpen nogal verdeeld, waarbij opleiding en leeftijd samenhangen met die verdeeldheid, en in mindere mate de stedelijkheid van het gebied waar ze wonen.

### 13.3 De standpunten van stemmers wijken af van niet-stemmers

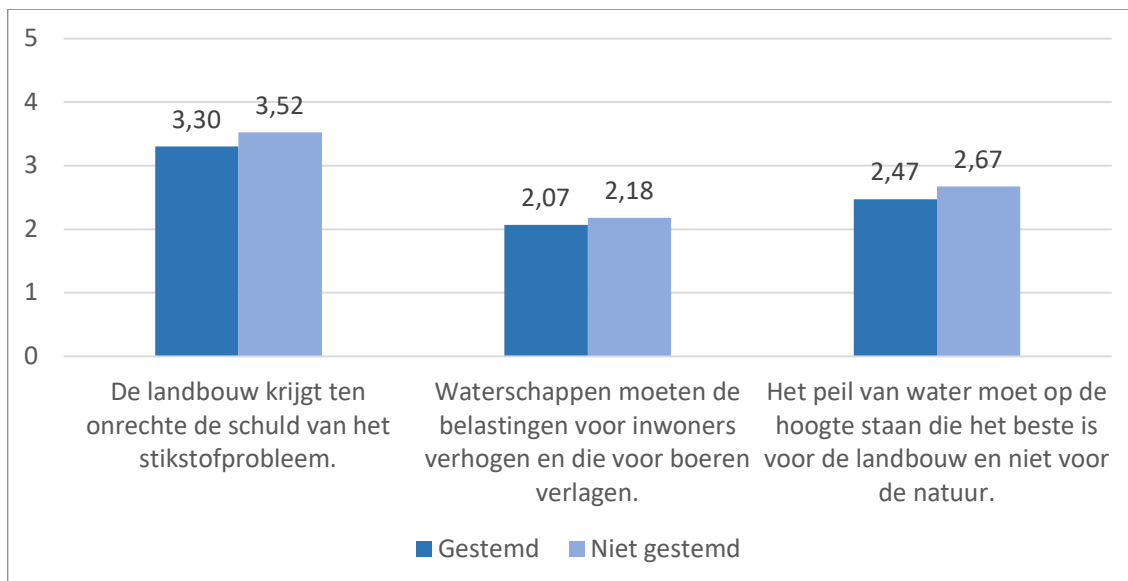
Hebben stemmers andere opvattingen dan niet-stemmers? Bij de stellingen die gaan over klimaat en energie valt op dat er bij alle vijf een significant verschil in opvatting is tussen de stemmers en niet-stemmers bij de provinciale verkiezingen. We hebben het in figuur 13.3 uitgedrukt in de gemiddelde score per stelling – hoe hoger de score, des te meer is men het met de betreffende stelling eens. Onder stemmers is meer steun voor het nemen van strenge maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan, het snel afschaffen van de intensieve veehouderij en het krimpen van de veestapel. Niet-stemmers zijn vaker van mening dat de bestaande kolencentrales open moeten blijven en dat er meer windmolens op land moeten worden geplaatst. Over het algemeen zijn niet-stemmers dus wat minder geporteerd van maatregelen voor klimaat en energie. De enige uitzondering lijkt de opvatting over het plaatsen van windmolens.

**Figuur 13.3 Opvattingen over klimaat en energie, stemmers en niet-stemmers (N = tussen 2.252 en 2.412; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**



Bij de stellingen die over de landbouw gaan, kijken we naar de verschillen tussen stemmers en niet-stemmers bij de waterschapsverkiezingen. Ook hier zijn de verschillen tussen deze twee groepen telkens significant. De toch al brede steun voor de stelling dat de landbouw ten onrechte de schuld krijgt van het stikstofprobleem, is nog sterker bij de niet-stemmers (3,52 tegenover 3,30). Ook onder niet-stemmers is weinig steun voor belastingverhoging of het aanpassen van het waterpeil ten behoeve van de landbouw, maar wel iets mee dan onder de stemmers.

**Figuur I3.4 Stemmers en niet-stemmers over kwesties van water en landbouw (N = tussen 2.301 en 2.417; data gewogen). Bron: PWKO 2023.**



Er zijn kortom duidelijke verschillen van opvatting tussen degenen die hebben gestemd bij de provinciale of waterschapsverkiezingen. Bij de niet-stemmers is minder draagvlak voor klimaatmaatregelen en voor ingrijpen in de veehouderij en de grootte van de veestapel. Ook benadrukken niet-stemmers vaker het belang van de landbouw. Ondanks de hogere opkomst in 2023, is er nog steeds een groot deel van het electoraat dat thuisblijft. Hun gemiddeld genomen afwijkende opvattingen klinken minder goed door in de verkiezingen van de volksvertegenwoordigingen in provincie en waterschap.

### 3. De partijkeuze in provincie en waterschap

*Tim Mickler en Simon Otjes*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Kiezers stemmen op partijen die hun standpunten delen over provinciale thema's en waterschapsthema's, zoals klimaat en landbouw. Dat betekent dat stemmers wat inhoudelijke thema's betreft goed vertegenwoordigd zijn in de Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen.
- Aangezien de meerderheid van de kiezers niet weet wie er in het provinciale college of het dagelijks bestuur van het waterschap zit, en een substantiële minderheid van de kiezers niet op de hoogte is van het functioneren van deze besturen, houden ze deze besturen niet verantwoordelijk bij verkiezingen.
- Kiezers die ontevreden zijn met het landelijke kabinet straffen landelijke partijen wél af bij de verkiezingen van Provinciale Staten en waterschappen

#### 3.1 Inleiding

De centrale vraag in dit hoofdstuk is hoe kiezers hun keuze hebben gemaakt voor een bepaalde partij bij de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen van 2023. De keuze bij dergelijke regionale verkiezingen is complexer dan bij een landelijke verkiezing. Dit zijn zogeheten 'tweede-orde'-verkiezingen (Reif & Schmitt, 1980; Schakel & Jeffery, 2013). Bij de 'eerste-orde'-verkiezingen, zoals landelijke verkiezingen, hebben kiezers enkel dat betreffende niveau voor ogen. 'Tweede-orde'-verkiezingen zijn verkiezingen voor een bestuurslaag die door de gemiddelde kiezer als minder belangrijk wordt beschouwd. Bij zulke verkiezingen stemmen kiezers zowel voor het bestuur van dat niveau als voor het sturen van een signaal naar de nationale politiek, en met name de nationale regering. We zien bij zulke verkiezingen bijvoorbeeld vaak dat landelijke oppositiepartijen het beter doen dan landelijke regeringspartijen. De mogelijkheid om een signaal naar de landelijke regering te sturen geldt het sterkst voor de Provinciale Statenverkiezingen. Immers, de Provinciale Staten kiezen de Eerste Kamer en hebben daarmee ook daadwerkelijk invloed op wat de landelijke regering kan doen. Dat maakt het logisch dat deze regionale verkiezing een nationaal karakter krijgen (Schakel & Jeffery, 2013).

In het vorige PWKO zijn eerste, voorzichtige conclusies getrokken over de partijkeuze van kiezers bij Provinciale en Waterschapsverkiezingen. Harmen Binnema en Hans Vollaard (2021) schreven toen "[d]eels omdat juist bij [kiezers] op bepaalde punten ook meer provinciale en waterschapsspecifieke motieven te zien zijn, [wordt] partijkeuze bij provinciale en waterschapsverkiezingen niet slechts bepaald door overwegingen van nationale politiek." In dit hoofdstuk willen we deze kwestie verder uitdiepen.

**Tabel 3.1 Twee niveaus en twee overwegingen bij het stemmen**

Niveau	Prospectief	Retrospectief
Landelijk	Links-rechts dimensie	Evaluatie van de landelijke regering
Regionaal	Specifieke regionale dimensies	Evaluatie van de regionale regering

We willen de verschillende afwegingen bij regionale verkiezingen in Nederland uit elkaar halen. We maken een onderscheid tussen de twee overwegingen die kiezers meenemen in hun stembeslissing (zie Tabel 3.1): hoe kiezers willen dat toekomstig beleid eruitziet (prospectief of vooruitkijkend

stemmen) en hoe kiezers het beleid van de vorige regering evalueren (retrospectief of terugkijkend stemmen). Met andere woorden: kiezers kunnen bij het stemmen hun wensen voor de toekomst meenemen en de zittende regering straffen of belonen. Voor een tweede-orde-verkiezing geldt bovendien dat dergelijke overwegingen op twee niveaus kunnen worden meegenomen: voor het landelijke niveau of voor het specifieke regionale niveau. Kiezers kunnen dus stemmen op basis van hun landelijke idealen (waarbij ze de links-rechts dimensie meenemen) of op basis van specifieke regionale idealen (die specifiek betrekking hebben op de verantwoordelijkheden van dat regionale bestuur). Ze kunnen bij het stemmen de landelijke regering afstraffen en het regionale bestuur belonen voor het gevoerde beleid. In dit hoofdstuk passen we deze vier overwegingen toe op de twee bestuurslagen die op 15 maart 2023 verkiezingen organiseerden: de Provinciale Staten en het waterschap. We bouwen dit model stap voor stap op en onderzoeken de verschillende factoren. Ook werpen we een kort blik op andere aspecten van de partijkeuze die we niet in dit theoretische model hebben opgenomen.

### 3.2 Partijkeuze in de provincie en het waterschap

We onderzoeken hier de keuze van kiezers bij de Provinciale Statenverkiezingen en bij de verkiezingen voor het algemene bestuur van het waterschap. Respondenten die hadden aangegeven opgekomen te zijn bij de verkiezingen (zie de bijdrage van Henk van der Kolk (2023) in dit rapport), konden de partij aanvinken die ze hadden gekozen.<sup>26</sup> Ze hadden ook de mogelijkheid om aan te geven dat ze ongeldig hadden gestemd, dat ze niet meer wisten wat ze hadden gestemd, of dat ze dit niet wilden onthullen. Deze laatste drie categorieën kiezers zijn niet in deze analyse meegenomen.<sup>27</sup> Wanneer we de uitslag van deze steekproef vergelijken met de uitslag van de verkiezingen in de verschillende provincies en waterschappen, zien we dat deze vrij sterk overeenkomen.<sup>28</sup>

### 3.3 Keuzeset

Kiezers overwegen vaak meerdere partijen, en maken vervolgens bij de verkiezingen een keuze voor één partij (Oscarsson & Rosema, 2019). Bij de Provinciale Staten twijfelen meer kiezers dan bij waterschapsverkiezingen. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan meer dan één partij te hebben overwogen bij de Provinciale Statenverkiezingen, in tegenstelling tot slechts één op de vijf kiezers bij de waterschappen. Het percentage kiezers bij de Provinciale Statenverkiezingen dat geen andere partij overwoog (48%) is vergelijkbaar met dat bij de gemeenteraadsverkiezingen, waar ongeveer 53 % van de kiezers geen andere partij overwogen dan de partij van hun keuze (Boogers & De Blok, 2022). Het lage aandeel voor de waterschappen kan twee verklaringen hebben: ten eerste is het aanbod van partijen beperkter aan de waterschapskant. Gemiddeld doen negentien partijen mee aan de Statenverkiezingen, tegenover slechts twaalf partijen aan de waterschapsverkiezingen. Veel landelijke partijen, zoals D66, SP, PVV, FvD, GL, en Volt, nemen niet deel aan de waterschapsverkiezingen. Aan de andere kant: om meerdere partijen te kunnen overwegen moeten

---

<sup>26</sup> We identificeren de provincie en het waterschap waar mensen wonen op basis van hun postcode. In bepaalde gevallen corresponderen enkele postcodes (4 cijfers) met meerdere waterschappen. Voor deze specifieke groep respondenten hebben we een combinatie getoond van alle partijen die bij hun respectievelijke waterschappen hoorden. Er waren 346 respondenten wier postcodes betrekking hadden op twee waterschappen, en 33 respondenten wier postcodes betrekking hadden op maar liefst drie waterschappen.

<sup>27</sup> In totaal zijn er 674 respondenten bij de Provinciale Statenverkiezingen (24%) en 772 respondenten bij de waterschapsverkiezingen (27%) uit de analyses gelaten omdat ze niet of ongeldig gestemd hebben, dit zich niet konden herinneren, of dit niet wilden aangeven.

<sup>28</sup> De gemiddelde afwijkingen van de percentages per politieke partij bedroegen bij de Provinciale Statenverkiezingen 2%, terwijl bij de waterschapsverkiezingen deze afwijking gemiddeld 3% was.



kiezers weten wat op dat niveau speelt. Het is mogelijk dat de kleinere twijfel een reflectie is van een lagere interesse. Als een kiezer meer dan één partij overweegt bij de Provinciale Statenverkiezingen, overweegt diegene gemiddeld 2,4 partijen. Bij de waterschapsverkiezingen is dat gemiddeld 2,3 partijen.

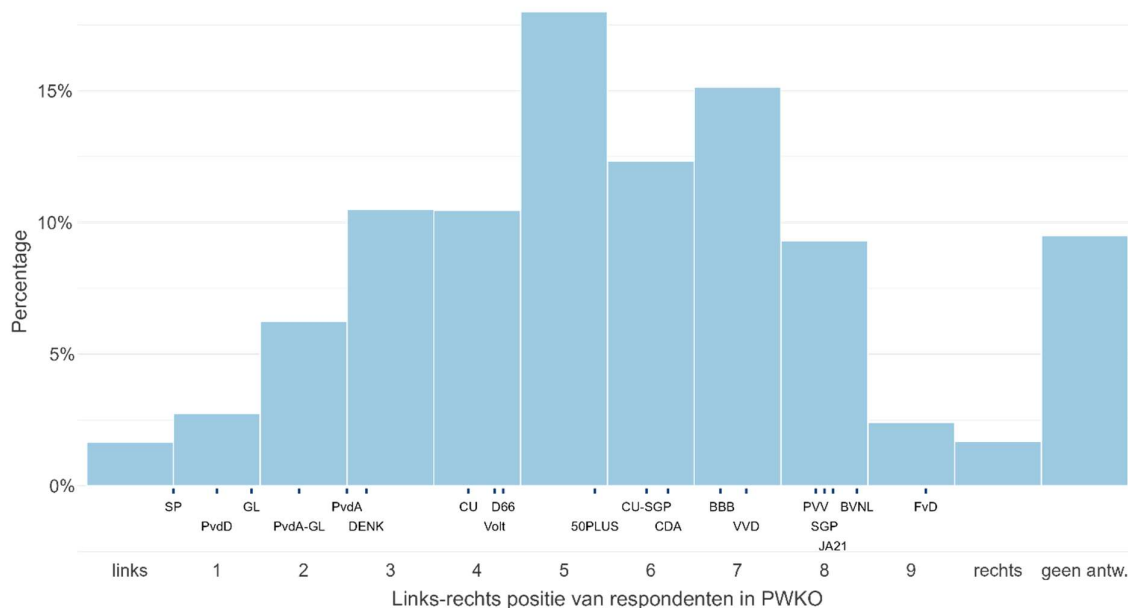
**Tabel 3.2 Waren er nog andere partijen waarop u overwoog te gaan stemmen?**

	Provinciale Staten	Waterschappen
Ja	52 %	21 %
Nee	48 %	79 %
<b>Totaal N</b>	<b>2139</b>	<b>2041</b>

### 3.4 De provincie, het waterschaps- en landelijke politieke ruimte

Een belangrijk aspect van ons model over hoe kiezers beslissingen nemen bij verkiezingen, is dat ze hun partijkeuze baseren op hun politieke opvattingen over de toekomst van hun provincie, waterschap en land ('prospectief stemmen'). In het zeer veel gebruikte model van Downs (1957) stemmen kiezers op de partij die het dichtst bij hen staat op een algemene links-rechts-dimensie. Dit concept gebruiken we voor de landelijke prospectieve stem.

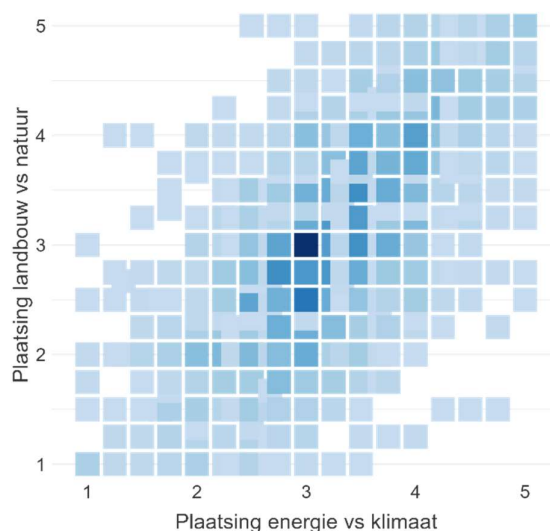
**Figuur 3.1: 'Links-rechts'-positie van respondenten (in %; N = 2814). Bron: PWKO 2023.**



*Toelichting: de blauwe staven geef de zelfplaatsing op de links-rechts-dimensie door respondenten in het PWKO weer. De partijnamen zijn de plaatsing op de links-rechts-dimensie door experts. Bron: LISS en Meijers, Zaslove & Huber (te verschijnen)*

In de *Politics and Values*-vragenlijst van het Langlopende Internet Studies voor de Sociale wetenschappen (LISS),<sup>29</sup> die kort voor ons survey is afgenomen, werd aan de respondenten gevraagd waar ze zichzelf zouden plaatsen op een links-rechts-schaal, waarbij 0 links en 10 rechts vertegenwoordigt (zie Figuur 3.1). Om te onderzoeken of kiezers stemmen op de partij die het dichtst bij hun politieke voorkeuren staat, kijken we naar de afstand tussen kiezers en de positionering van partijen volgens experts<sup>30, 31</sup> Deze expertbeoordelingen zijn alleen beschikbaar voor landelijke partijen.<sup>32</sup> Deze zijn weergegeven onder de x-as. In analyses met deze variabelen vallen dus alle partijen die geen banden hebben met landelijke partijen uit de analyse. Dit leidt tot een aanzienlijk verlies van respondenten in de analyse van de keuze voor het waterschap.

**Figuur 3.2 Kiezers in een tweedimensionale ruimte op provinciale thema's (N = 2075). Bron: PWKO 2023.**



Voor de provinciale verkiezingen richten we ons op twee dimensies die relevant zijn voor provinciale politiek: de klimaat/energie-dimensie en de natuur/landbouw-dimensie (Otjes & Krouwel, 2022). De eerste dimensie meet het onderscheid tussen kiezers/partijen die klimaatverandering willen afremmen, zelfs als dat ten koste gaat van energie-intensieve sectoren, en kiezers/partijen die energie-intensieve sectoren willen beschermen zelfs als dat bijdraagt aan klimaatverandering.<sup>33</sup> De tweede

<sup>29</sup> Zie voor meer informatie over het LISS-panel de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

<sup>30</sup> In een ideale wereld hadden we de inschattingen van respondenten met betrekking tot waar partijen staan op de links-rechts-dimensie kunnen meenemen in de analyse. Daar hebben we de respondenten echter niet naar gevraagd. Bovendien zijn er goede methodologische redenen om percepties van partijposities niet mee te nemen. Kiezers zullen bijvoorbeeld geneigd zijn om de partij waar ze op stemmen dicht bij hen te plaatsen om zo hun stemkeuze te rationaliseren (Golder & Stramski 2010).

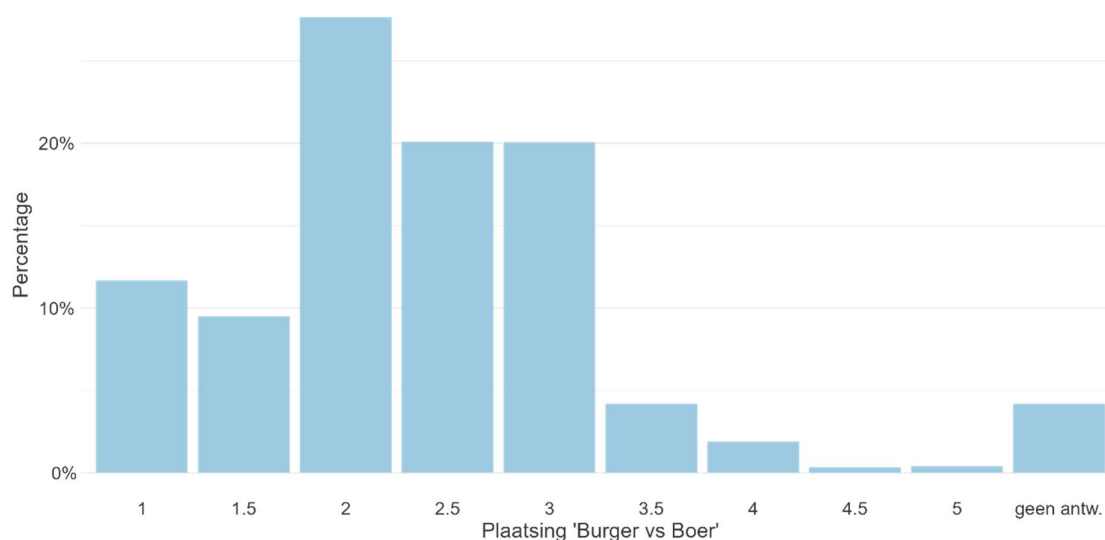
<sup>31</sup> Deze expertplaatsingen zijn afkomstig van een recente expertsurvey van Meijers, Zaslove & Hubers (te verschijnen).

<sup>32</sup> Bij combinatielijsten, zoals CU-SGP, PvdA-GL maar ook Water Natuurlijk, krijgt de partij het gemiddelde van alle deelnemende partijen. Voor Drents Overijsselse Delta, Limburg, Vechtstromen en Wonen, Water, Natuur in Zuiderzeeland, zijn dit D66, GL, Volt en PvdA, elders enkel D66, GL en Volt. De Waterbelanglijsten in Limburg krijgen allemaal de positie van het CDA.

<sup>33</sup> Deze dimensie bestaat uit de volgende stellingen:

dimensie betreft het onderscheid tussen kiezers die de natuur willen beschermen zelfs als dat ten koste gaat van de landbouw, en kiezers/partijen die de boerenstand willen beschermen zelfs als de ten koste gaat van de natuur.<sup>34</sup> Beide dimensies bestaan uit meerdere items. De individuele items worden besproken in het hoofdstuk van Harmen Binnema en Lisanne de Blok (2023) in dit rapport. Figuur 3.2 toont de posities van kiezers op beide dimensies. Met behulp van een inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's zijn ook de standpunten van alle partijen die deelnamen aan de Provinciale Statenverkiezingen beoordeeld ten opzichte van deze vragen.<sup>35</sup> Zo kunnen we een afstand berekenen tussen posities van kiezers en partijen op beide schalen.

**Figuur 3.3 Kiezers op de dimensie 'Burger vs Boer' (in %; N = 1841). Bron: PWKO 2023.**



Voor de waterschapsverkiezingen hebben we twee items gebruikt die samen één dimensie vormen. Eén stelling betreft de belastingheffing door het waterschap (en hoe de balans moet zijn tussen burgers en boeren)<sup>36</sup> en de andere stelling betreft het beleid rondom waterstanden (en of hierbij de landbouw

- Om klimaatverandering tegen te gaan moeten er strenge maatregelen genomen worden, zelfs als dit ten koste gaat van werkgelegenheid.
- Er moeten meer windmolens op land worden geplaatst.
- De bestaande kolencentrales in Nederland moeten openblijven.
- Om de files te verminderen moet de overheid investeren in nieuwe wegen, in plaats van te investeren in openbaar vervoer.

<sup>34</sup> Deze dimensie bestaat uit de volgende stellingen:

- De intensieve veehouderij moet snel worden afgeschaft, ook al wordt vlees daardoor duurder.
- Om milieuvuiling te voorkomen moet de veestapel krimpen.
- Plezierjacht moet worden verboden.
- De landbouw krijgt ten onrechte de schuld van het stikstofprobleem.

Kiezers beantwoorden deze stellingen op een vijfpuntsschaal.

<sup>35</sup> We hebben de partijen gescoord op vergelijkbare items uit het kieskompas of mijnstem als ze aanwezig waren. Anders hebben we gebruik gemaakt van de programma's. Als er geen standpunt stond in een van deze drie bronnen, dan is de mediane positie toegekend van de andere afdelingen van de partij. Was er geen enkel standpunt beschikbaar, dan is er gekeken naar landelijke uitingen van de partij.

<sup>36</sup> Waterschappen moeten de belastingen voor inwoners verhogen en die voor boeren verlagen.

of de natuur leidend moet zijn).<sup>37</sup> Figuur 3.3 toont de plaatsing van kiezers op de schaal op basis van deze twee items. De meerderheid van de kiezers staat aan de zijde van de burger/natuur en niet aan de zijde van de boeren. Wederom hebben wij alle partijen die deelnemen aan de waterschapsverkiezingen hierop gescoord, zodat we de afstanden tussen kiezers en partijen kunnen berekenen.

### 3.5 Evaluatie van de provinciale, waterschaps- en landelijke besturen

Kiezers stemmen niet uitsluitend op basis van hun eigen ideeën voor de toekomst voor de provincie, het waterschap of Nederland. Ze kunnen ook meenemen hoe ze vinden dat hun provincie, waterschap of land in de afgelopen jaren is bestuurd. Zo kunnen ze coalitiepartijen belonen als ze vinden dat het goed gaat, of deze straffen als ze vinden dat het slecht gaat. Dit wordt retrospectief of terugkijkend stemmen genoemd (Healy & Malhotra, 2013).

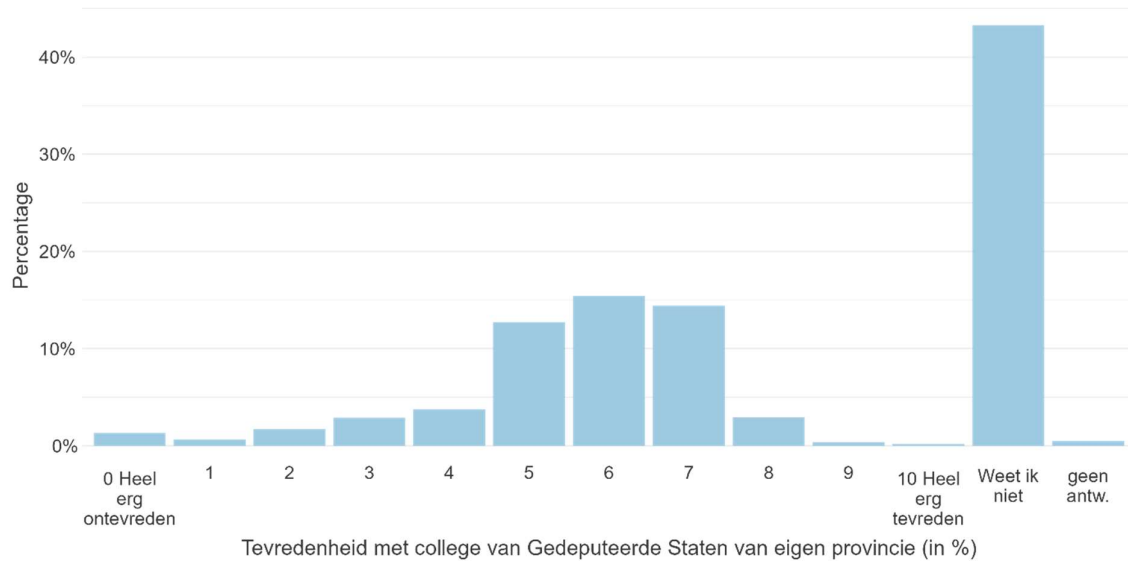
Willen kiezers hun provinciale of waterschapsbestuur kunnen belonen of afstraffen tijdens verkiezingen, dan moet er aan twee voorwaarden worden voldaan: ten eerste moeten kiezers weten welke partijen deel uitmaken van de coalitie, en ten tweede moeten ze een mening hebben over het functioneren van hun provinciale bestuur en waterschapsbestuur. Zoals Lianne de Blok en Harmen Binnema (2023) in hun hoofdstuk laten zien, kan driekwart van de respondenten geen partijen noemen die in het college van de Gedeputeerde Staten zitten; voor het algemeen bestuur van het waterschap is dit negentig procent. Dit wijst op de beperkte mate waarin kiezers partijen verantwoordelijk kunnen houden voor hun keuzes in de provincie of waterschap. Voor iedere respondent houden we bij of ze menen dat een bepaalde partij in het college zit. Als ze geen partij kennen die in de coalitie zit, of als ze menen dat hun provincie of waterschap geen coalitie heeft, is geen van de partijen aangevinkt.

De volgende stap in ons onderzoek is het peilen of kiezers een mening hebben over hoe hun waterschap of provincie bestuurd is. We hebben aan respondenten gevraagd om aan te geven hoe tevreden of ontevreden ze in het algemeen zijn over wat het college van Gedeputeerde Staten van hun provincie of het dagelijks bestuur van hun waterschap in de afgelopen vier jaar heeft gedaan. Meer dan 40 procent van de kiezers weet niet hoe tevreden of ontevreden ze zijn over hun college van de Gedeputeerde Staten. Ongeveer een derde geeft het college een cijfer van zes of hoger. Een vijfde geeft het een cijfer van 5 of lager. In het geval van het waterschap is het beeld nog extremer: meer dan de helft van de kiezers weet niet of ze tevreden of ontevreden zijn over hun dagelijks bestuur. Van degenen die wel een mening hebben, geeft een groter aantal een score van zes of hoger dan een score van vijf of lager. Gezien de verdeling van deze variabelen voeren we de analyses uit voor twee groepen kiezers: De eerste groep bestaat uit kiezers die een mening hebben over hoe hun provincie of het waterschap bestuurd wordt op een tienpuntschaal. De tweede groep wordt bepaald aan de hand van een variabele met drie categorieën: geen mening, een negatief oordeel (zes of lager), en een positief oordeel (zeven of hoger).

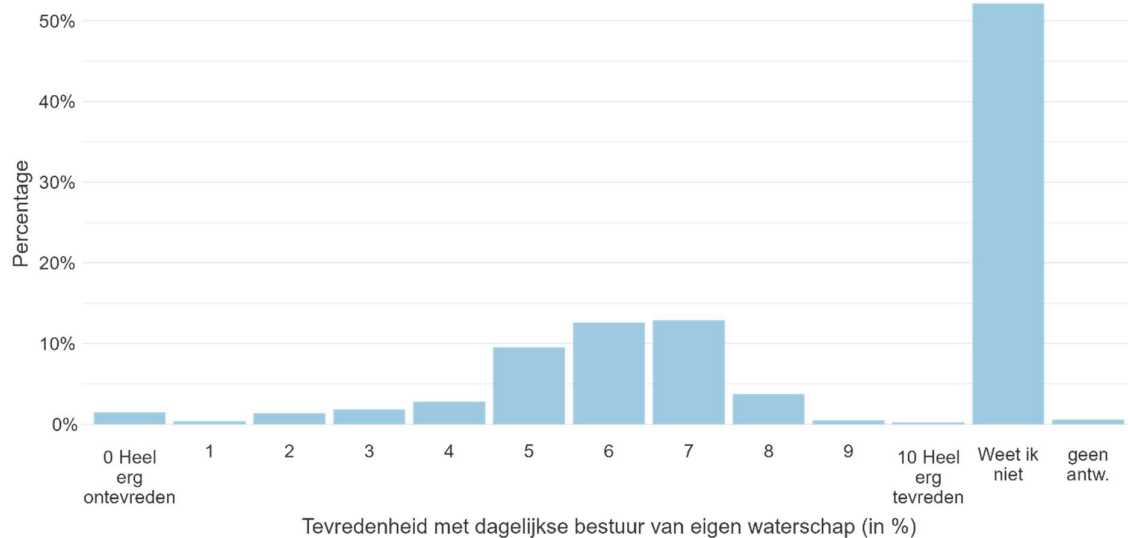
---

<sup>37</sup> Het peil van water moet op de hoogste staan die het beste is voor de landbouw en niet voor de natuur.

**Figuur 3.4: Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met wat het college van Gedeputeerde Staten van uw provincie in de afgelopen vier jaar heeft gedaan? (in %; N = 2814). Bron: PWKO 2023.**



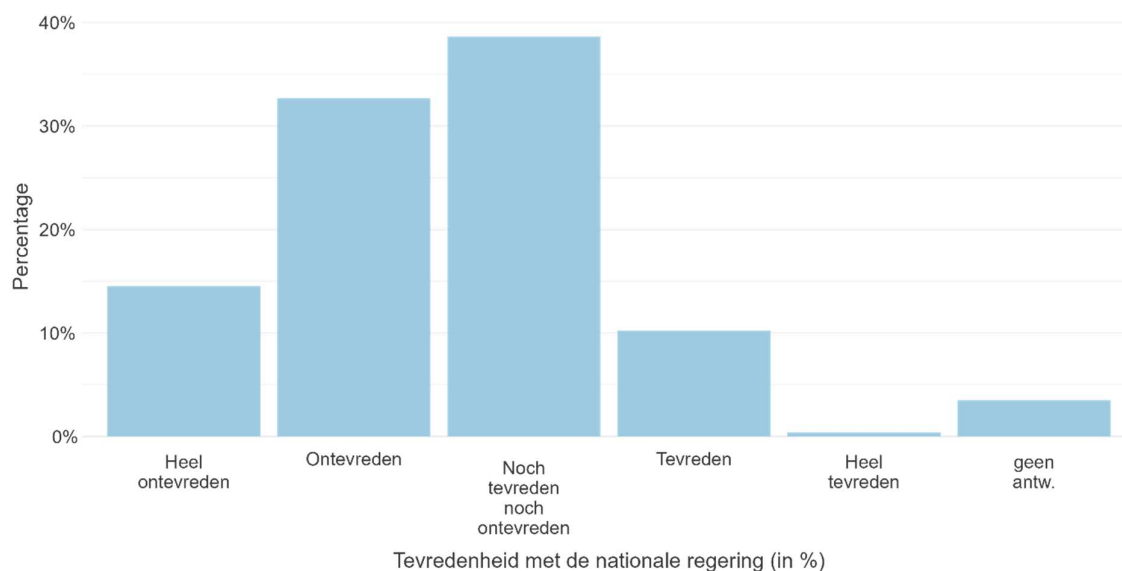
**Figuur 3.5: Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met wat het dagelijkse bestuur van uw waterschap in de afgelopen vier jaar heeft gedaan? (in %; N = 2814). Bron: PWKO 2023.**



Voor het landelijk niveau is de tevredenheid van de respondenten gemeten aan de hand van hun evaluatie van de nationale regering. Deze gegevens zijn verkregen uit de *Politics and Values*-survey die vlak voor het PWKO gehouden is. Deze hanteerde een vijfpuntsschaal. Kiezers zijn aanzienlijk vaker

ontevreden over het kabinet dan tevreden. In plaats van een vraag wie kiezers denken dat er in de regering zit, vullen wij dat voor hen in met de regeringscoalitie van VVD, D66, CDA en ChristenUnie.<sup>38</sup>

**Figuur 3.6: Hoe ontevreden of tevreden bent u, over het algemeen, over wat de nationale regering de laatste tijd heeft gedaan? (in %; N = 2814). Bron: PKWO 2023.**



Waar het gaat om het vermogen van kiezers om retrospectief te stemmen in hun provincie of waterschap, zijn deze eerste descriptieve resultaten negatief: kiezers weten simpelweg niet wie er in het bestuur zit en hebben vaak geen mening over hoe hun provincie of waterschap bestuurd wordt.

### 3.6 Loyaliteit aan partijen

Naast prospectief en retrospectief stemmen, nemen we nog een extra factor in overweging: kiezerstrouw.<sup>39</sup> De Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen vinden plaats twee jaar na de laatste Tweede Kamerverkiezingen. Stemmen mensen op dezelfde partij bij deze verkiezingen als bij de eerdere verkiezingen?<sup>40</sup> Data over eerder stemgedrag zijn afkomstig uit de *Politics and Values-survey*.<sup>41</sup> Op basis hiervan kunnen we afleiden of de respondent wel of niet op dezelfde partij heeft gestemd bij de vorige Tweede Kamerverkiezingen. Tabel 3.4 laat zien dat van de kiezers die bij beide Tweede Kamer- en de Provinciale Statenverkiezingen zijn opgekomen, 49 procent op dezelfde partij stemt bij de landelijke verkiezing. Voor de Tweede Kamer- en de waterschapsverkiezingen is dit 34

<sup>38</sup> ChristenUnie-Staatskundig Gereformeerde Partij, Water Natuurlijk (dat door D66, GroenLinks en Volt werd aanbevolen) en de subregionale Waterbelanglijsten in Limburg, zijn *niet* gecodeerd als regeringspartijen.

<sup>39</sup> Dit heeft niet alleen betrekking op mensen die, bij de provincie of het waterschap, uit loyaliteit stemmen op de politieke partij die ze gekozen hadden bij de Tweede Kamerverkiezingen maar ook op het feit dat mensen, zelfs na aarzeling, uiteindelijk voor dezelfde partij kunnen kiezen.

<sup>40</sup> Een stem op een combinatielijst wordt hierbij gezien als een trouwe stem voor iemand die op een van de deelnemende partijen stemden, evenals een stem op een van de Waterbelang-lijsten in Limburg voor CDA-stemmers.

<sup>41</sup> 'Op welke partij hebt u bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen op 17 maart 2021 gestemd?'

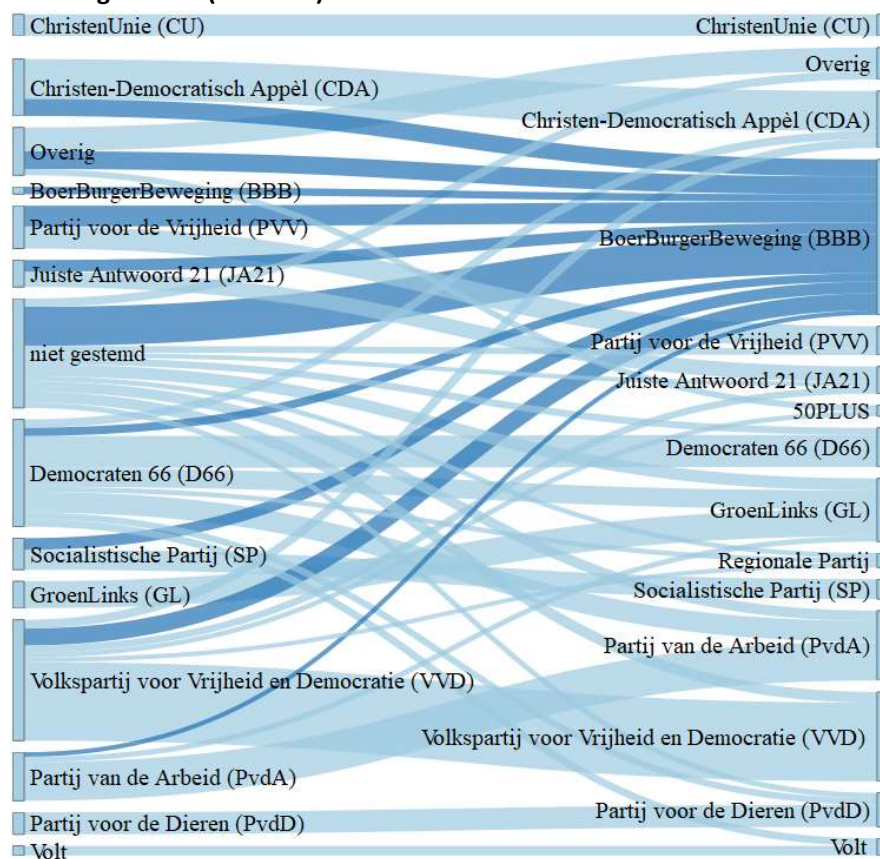
procent. Dit resultaat is begrijpelijk, met name gezien de beperkte deelname van politieke partijen aan de waterschapsverkiezingen.

De Provinciale Staten- en de waterschapsverkiezingen vonden op dezelfde dag plaats. Slechts de helft van de kiezers stemt bij beide verkiezingen op dezelfde partij. Een deel van deze verandering kan verklaard worden door het feit dat partijen die goed zijn voor een derde van de stemmen (D66, GL, Volt, SP, FVD en PVV) niet deelnemen aan de waterschapsverkiezingen. Maar dit verklaart niet alles: de kiezerstrouw is het hoogst in Friesland en het laagst in Limburg. Dat laatste komt waarschijnlijk omdat het CDA in het waterschap Limburg geen afzonderlijke lijst heeft; CDA-kandidaten staan op sub-regionale Waterbelanglijsten. Hoewel het CDA in de Provincie Limburg slechts 9 procent van de stemmen behaalde, kregen deze lijsten samen 39 procent van de stemmen in de waterschappen.

**Tabel 3.4** Kruistabel overeenkomst partijkeuze Tweede Kamerverkiezingen, Provinciale Statenverkiezingen en de waterschapsverkiezingen van maart 2023? Bron: PWKO 2023.

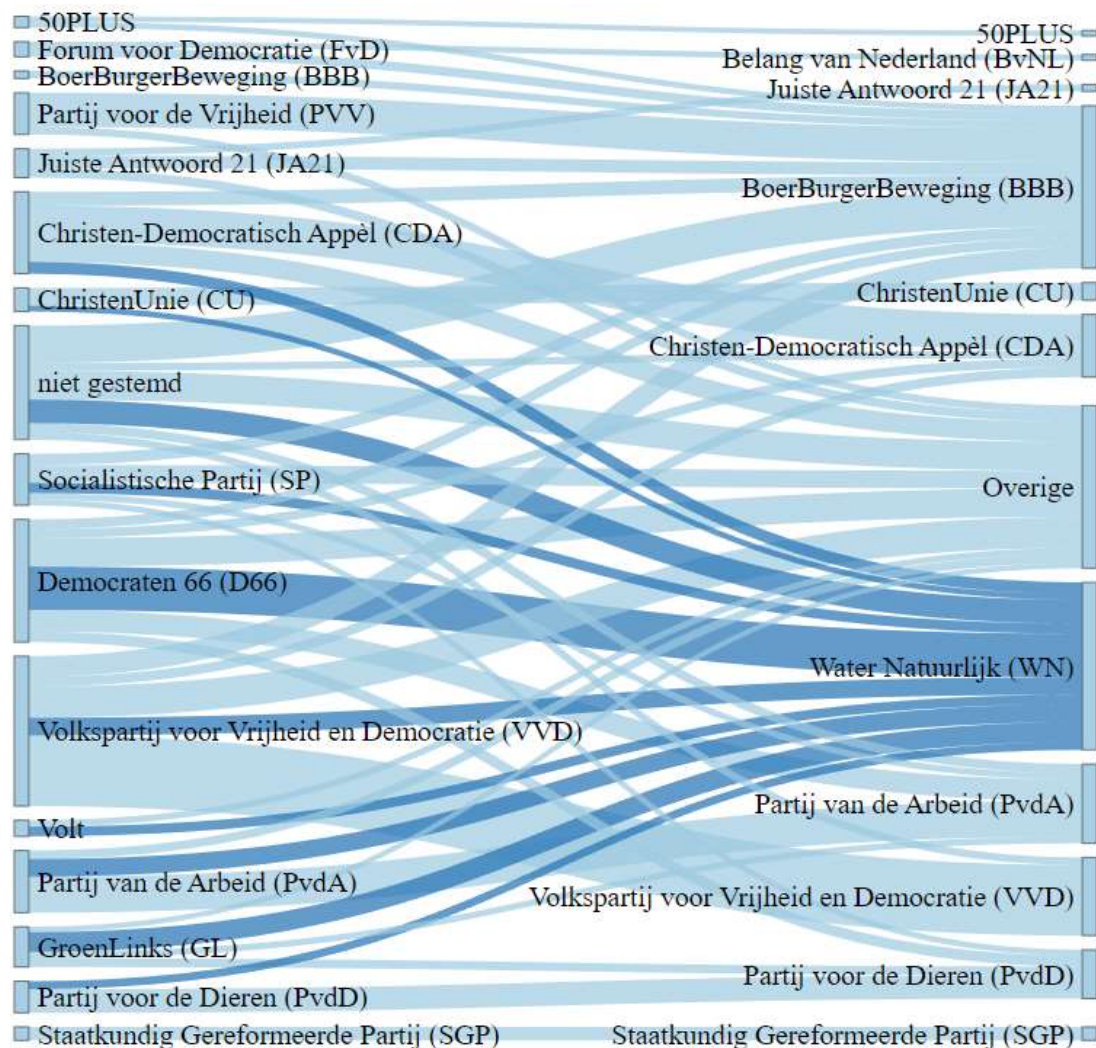
Zelfde partij bij beide verkiezingen	Ja	Nee	Aantal respondenten
Provinciale Staten en Tweede Kamer	49 %	51 %	1776
Waterschappen en Tweede Kamer	34 %	66 %	1675
Provinciale Staten en waterschappen	50 %	50 %	1914

**Figuur 3.7** Kiezersstromen tussen stemkeuze bij Tweede Kamerverkiezingen 2021 en Provinciale Statenverkiezingen 2023 (N = 2075). Bron: PWKO 2023



We kunnen de kiezersstromen ook visualiseren met behulp van een Sankey-diagram (Figuur 3.7). In het diagram staan aan de linkerkant de partijen waarop respondenten hebben gestemd bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 en vervolgens wordt getoond hoe deze kiezers zich bewegen naar verschillende partijen bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2023. Om de figuur enigszins overzichtelijk te houden, hebben we regionale partijen die niet hebben deelgenomen aan de Tweede Kamerverkiezingen geclassificeerd als 'regionale partijen'. Andere, kleine partijen zijn vervolgens geclassificeerd als 'overig'<sup>42</sup>, en in het diagram worden alleen stromingen van groepen kiezers groter dan 10 respondenten weergegeven. We zien dat veel stemmen inderdaad afkomstig zijn van respondenten die al bij de laatste Tweede Kamerverkiezing op de partij hebben gestemd. In dit diagram schenken we speciale aandacht aan de BoerBurgerBeweging (BBB) door hun kiezersstromen donkerblauw in te kleuren. De partij krijgt veel stemmen door kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezing niet hebben gestemd, maar ook van veel respondenten die op de PVV of de VVD hebben gestemd.

**Figuur 3.8 Kiezersstromen tussen stemkeuze bij Tweede Kamerverkiezingen en Waterschapsverkiezingen (N = 1841). Bron: PWKO 2023**



<sup>42</sup> We laten wel de BBB apart staan aan de kant van de Tweede Kamerverkiezingen.



In Figuur 3.8 visualiseren we de kiezersstromen van de Tweede Kamerverkiezingen naar de waterschapsverkiezingen. Kiezers van de BBB zijn weer in grote aantallen afkomstig vanuit de PVV en niet-stemmers, maar ook vanuit VVD en andere partijen. Opvallend is ook de heterogeniteit van stemmers voor Water Natuurlijk (WN) (in donkerblauw voor betere zichtbaarheid). Dit is uiteraard niet verrassend, gezien het feit dat kandidaten van WN afkomstig zijn uit verschillende partijen die zelf niet meedoen aan de waterschapsverkiezingen, zoals GroenLinks, D66 en Volt, en hun kiezers adviseren om op die partij te stemmen.

### 3.7 Kieswijzers

Voordat we naar de analyses gaan, bekijken we nog naar twee aspecten van de stemkeuze. Ten eerste, het gebruik van kieswijzers. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen maakte de helft van de kiezers gebruik van een kieswijzer (Van Holsteyn & Irwin 2023). De vraag is of dit anders is bij provinciale of waterschapsverkiezingen. Tabel 3.5 toont aan dat bij de Provinciale Statenverkiezingen de helft van de kiezers die hun stem heeft uitgebracht, een stemwijzer heeft gebruikt. Bij de waterschappen was dat een derde van de kiezers.

**Tabel 3.5 Hebt u voor de verkiezingen van 2023 één of meer stemwijzers of kieskompassen ingevuld?**

**Bron: PWKO 2023.**

	Provinciale Staten	Waterschappen
Ja	52 %	32 %
Nee	48 %	68 %
<b>Totaal N</b>	2139	2041

We hebben vervolgens gekeken of respondenten die een stemwijzer of kieskompas hebben ingevuld ook daadwerkelijk het advies hebben gevolgd (Tabel 3.6). Uiteraard doen we hier geen uitspraak over een causaal verband maar we kunnen wel kijken in hoeverre respondenten op een partij stemmen die overeenkomt met het advies van de stemwijzer. In de onderstaande tabel zijn dus alleen de respondenten die voor de verkiezingen van 2023 één of meer stemwijzers of kieskompassen hebben ingevuld. De percentages van respondenten zijn vrijwel identiek en laten zien dat ruim 6 op de 10 respondenten op een partij heeft gestemd die overeenkomt met het advies van de stemwijzer.

**Tabel 3.6 Verkiezingsresultaten: In hoeverre volgden respondenten het stemadvies van de stemwijzer? Bron: PWKO 2023.**

	Provinciale Staten	Waterschappen
Ja	62 %	61 %
Nee	38 %	39 %
<b>Totaal N</b>	1092	633

### 3.8 Timing van de keuze

We kijken ook nog kort naar het tijdstip van de keuze. Kiezers is gevraagd wanneer zij besloten hebben om op een bepaalde partij te stemmen. In Tabel 3.7 zien we dat het aantal kiezers dat al meer dan een paar maanden voor de verkiezingen had besloten om op een bepaalde partij te stemmen laag is: minder dan een kwart voor de provincie en minder dan een vijfde bij de waterschappen. Een kleine

groep (ongeveer 5 procent) nam deze beslissing maanden van tevoren. Ongeveer een vijfde besloot dit weken van tevoren. Een derde van de kiezers besloot dit in de laatste dagen voor de verkiezingen. Het opvallende verschil tussen de waterschappen de Provinciale Staten is dat de een zesde van de kiezers bij de provincie op de dag van de verkiezingen de knoop doorhakte, tegenover een derde van de kiezers bij de waterschappen. Met andere woorden, de beslissing voor de waterschapsverkiezingen werd vaker op een later moment genomen dan de beslissing voor de Statenverkiezingen.

**Tabel 3.7 Wanneer hebt u besloten om op uw partij te stemmen? Bron: PWKO 2023.**

	Provinciale Staten	Waterschappen
Op de dag dat ik gestemd heb	17 %	31 %
De laatste dagen voor de verkiezingen	32 %	34 %
De laatste weken voor de verkiezingen	22 %	19 %
Een paar maanden van tevoren	6 %	4 %
Al langer dan een paar maanden van tevoren	22 %	12 %
<b>Totaal N</b>	<b>2139</b>	<b>2041</b>

### 3.9 Analyse van Stemgedrag bij Provinciale Staten

We nemen vijf van de boven geïntroduceerde factoren mee in een eerste analyse: politieke opinies over landelijke thema's, over provinciale c.q. waterschapsthema's, beoordeling van de nationale regering en van het provinciale en waterschapsbestuur en de keuze bij de laatste Kamerverkiezingen. We voeren afzonderlijke regressieanalyses uit voor de keuze bij de Provinciale Statenverkiezingen en de waterschapsverkiezingen.<sup>43</sup> De modellen staan in de appendix voor de fijnproevers, in de hoofdstuktekst bekijken we de voorspelde waardes in grafieken uit deze modellen. Met andere woorden: hoe groot is de kans dat iemand op een bepaalde partij onder bepaalde voorwaarden stemt, bijvoorbeeld hoe groot is de kans dat een kiezer stemt op een partij die dezelfde links-rechts-positie heeft als hij/zijzelf? We houden in deze figuren alle andere variabelen op hun gemiddelde waarde. We gaan ervan uit dat mensen, los van partijloyaliteit, *niet* opnieuw op dezelfde partij zullen stemmen waar ze eerder voor hebben gekozen.<sup>44</sup> De voorspelling van partijkeuze is complex, gezien de diversiteit aan factoren die in overweging worden genomen. Hierdoor kunnen de voorspelde waarden laag lijken, maar dit zegt niets over de specifieke variabele. We leggen de nadruk niet op hoe groot de absolute kans is dat iemand op een partij stemt, maar op hoe deze kans *verandert* wanneer we bepaalde voorwaarden met elkaar vergelijken. Mogelijk kan het weergeven van de kans in absolute termen verwarring kan veroorzaken. We benadrukken daarom vooral de verandering in deze kans wanneer we verschillende voorwaarden vergelijken, in plaats van de absolute kans op stemmen voor een partij. We concentreren ons hier eerst op de Provinciale Statenverkiezingen. In Tabel 3.A0 (appendix) worden beschrijvende statistieken van de dataset over de Provinciale Staten weergegeven.

<sup>43</sup> Het gaat hier specifiek om een *mixed-effects stacked* logistische regressie waarbij de data set voor iedere partijkeuze is herhaald. Zo kunnen we partijenmerken (bijvoorbeeld coalitiedeelname) meenemen in de analyse. De onafhankelijke variabele is de keuze voor iedere partij (dus of mensen VVD gestemd hebben, vervolgens of ze D66 gestemd hebben etc.). We houden rekening met de herhaling van respondenten door respondent als niveau mee te nemen. We hebben ook aparte *conditional logit* modellen geschat die beter de onderlinge afhankelijkheid van keuzes meenemen. Deze bevestigen onze conclusies hier.

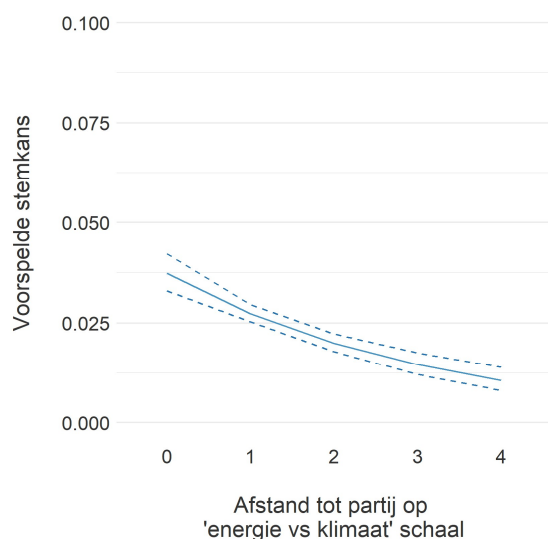
<sup>44</sup> Desondanks kunnen we 'partijloyaliteit' opnemen als een van de vele voorspellende factoren die bepalen hoe waarschijnlijk het is dat iemand voor een bepaalde partij zal stemmen.

We beginnen met provinciale thema's. Als een kiezer het helemaal oneens is met een partij specifiek op het gebied van energie en klimaat, is de kans dat deze kiezer op die partij stemt ongeveer 1 procent. Wanneer de kiezer volledig overeenstemt met die partij op dit onderwerp, stijgt deze kans naar ongeveer 4 procent (zie Figuur 3.9). Dit betekent dus een verviervoudiging. Het effect van de verschillen op de thema's landbouw en natuur is nog groter: de overgang van een partij waar een kiezer het minst mee eens is op het gebied van landbouw en natuur naar de partij waar de kiezer het meest mee instemt, resulteert in bijna een verviervoudiging van de kans dat de kiezer op die partij stemt (zie Figuur 3.10).

We nemen ook de landelijke positionering mee via de links-rechts-dimensie. Als we verschuiven van een partij waar een kiezer het minst mee eens is op deze schaal naar de partij waar deze kiezer het meest mee eens is, verzesvoudigt de kans dat de kiezer op deze partij stemt (zie Figuur 3.11).

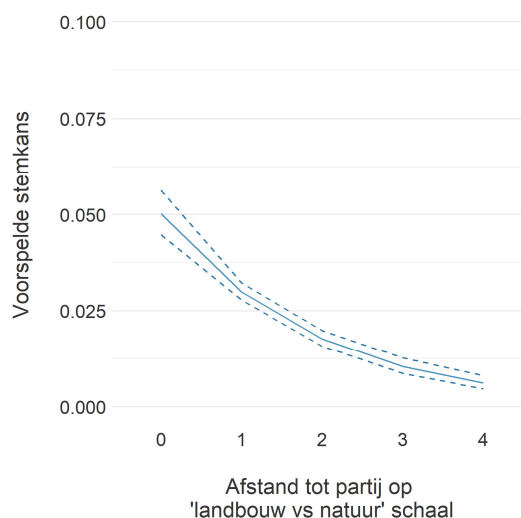
Een ander aspect betreft het belonen of afrekenen van een zittend college, dagelijks bestuur of nationale regering. Voor de landelijke regering zien we een duidelijk effect. Kiezers die het meest tevreden zijn met het kabinet hebben een drie keer grotere kans om op een de coalitiepartijen te stemmen dan kiezers die het minst tevreden zijn met het kabinet. In het geval van oppositiepartijen zien we juist het omgekeerde patroon. De kans dat de minst tevreden kiezers op een oppositiepartij stemmen is zes keer zo groot als de kans dat zij op een coalitiepartij stemmen (Figuur 3.12).

**Figuur 3.9: Effect van afstand tot partij op 'energie vs. Klimaat' schaal op de kans op een partij te stemmen (model provincie)**



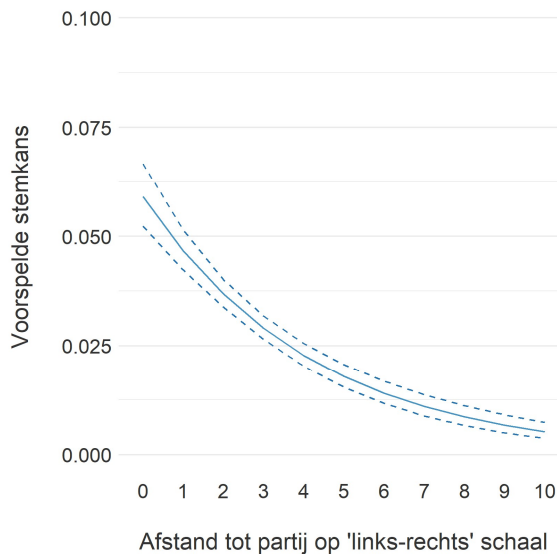
*Toelichting: Op basis van model 2 in Tabel X.A1, met een 95% onzekerheidsmarge. Leesvoorbeeld: als een partij precies dezelfde positie op energie en klimaat heeft als de kiezer, is de kans dat de kiezer hierop stemt 4%. Als deze het verst van de kiezers afstaat op deze dimensie (op plek 4), dan is deze kans 1%.*

**Figuur 3.10: Effect van afstand tot partij op 'landbouw vs. Natuur' schaal op de kans op een partij te stemmen (model provincie)**



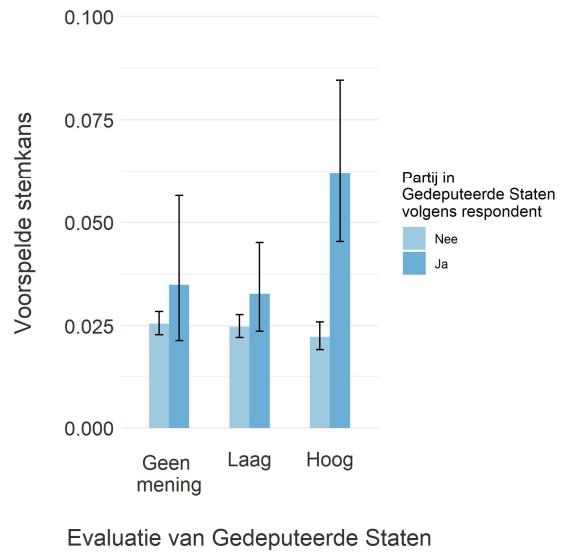
*Toelichting: Op basis van model 2 in Tabel X.A1, met een 95% onzekerheidsmarge.*

**Figuur 3.11: Effect van afstand tot partij op 'links-rechts'-dimensie op de kans op een partij te stemmen (model provincie)**



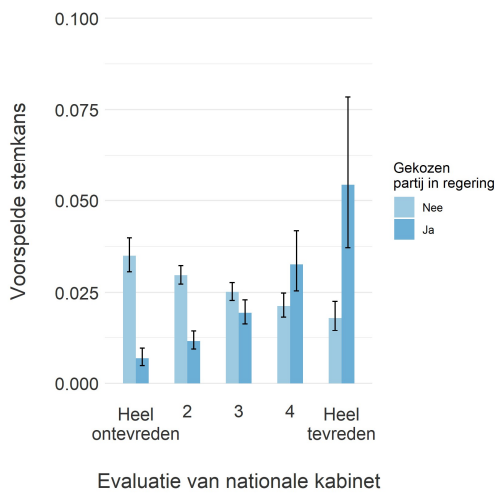
Toelichting: Op basis van model 3 in Tabel 3.A1, met een 95% onzekerheidsmarge.

**Figuur 3.12: Effect van evaluatie van Gedeputeerde Staten en gepercipieerde deelname hieraan (model provincie)**



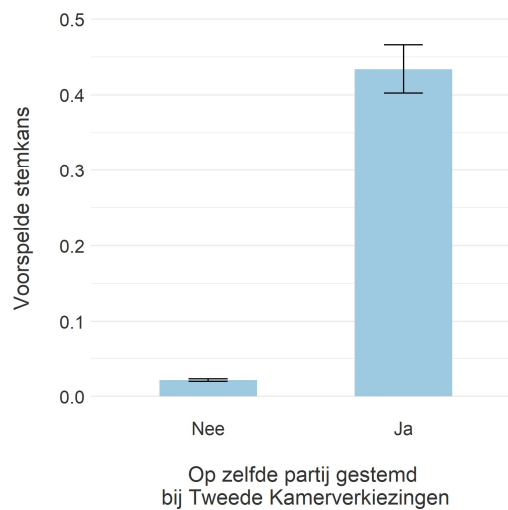
Toelichting: Op basis van model 2 in Tabel 3.A1, met een 95% onzekerheidsmarge. Leesvoorbeeld: als een kiezer een lage waardering heeft college van de Gedeputeerde Staten, dan is de kans dat deze kiezer op een partij stemt waarvan die denkt dat deze in het college zit, ongeveer 3,5%. Als deze kiezer een hoge waardering heeft voor het college, is deze kans ongeveer 7,5%.

**Figuur 3.13: Effect van evaluatie van nationale kabinet en deelname hieraan (model provincie)**



Toelichting: Op basis van model 2 in Tabel 3.A1, met een 95% onzekerheidsmarge.

**Figuur 3.14: Effect van eerdere partijkeuze bij Tweede Kamerverkiezingen (model provincie)**



Toelichting: Op basis van model 2 in Tabel 3.A1, met een 95% onzekerheidsmarge. Let op andere schaal dan figuur 3.7 tot 3.11.

We kijken ook naar de mate waarin kiezers het college van Gedeputeerde Staten verantwoordelijk houden. Dit patroon is veel minder sterk. Gezien het hoge aantal respondenten dat geen mening heeft over hoe het college gefunctioneerd heeft, kijken we naar drie groepen: zij die positief zijn over het college van de Gedeputeerde Staten (7 of hoger gegeven hebben), zij die daar negatief over zijn (6 of lager gegeven hebben) en respondenten die geen mening hebben. We kiezen deze categorieën zo zodat er drie even grote groepen ontstaan. We analyseren hoe mensen in deze categorieën stemmen op partijen die zij hebben geïdentificeerd als behorend tot de collegepartijen. Zoals te zien in is in figuur 3.13 is de kans dat kiezers die tevreden zijn over het college op een collegepartij stemmen drie keer zo groot als de kans dat zij op een oppositiepartij stemmen. Onder kiezers die ontevreden zijn over Gedeputeerde Staten of daar geen mening over hebben is er geen significant verschil tussen mensen die wel of niet voor een collegepartij kiezen.

Naast de vooruitkijkende en de terugkijkende overwegingen nemen we ook één extra factor mee: loyaliteit aan de landelijke partij. We houden rekening met het eerder stemgedrag tijdens Tweede Kamerverkiezingen, waarbij we verwachten dat mensen meer geneigd zijn om te stemmen op de partij waar ze bij de vorige Tweede Kamerverkiezingen ook op hebben gestemd. Deze factor blijkt een aanzienlijke voorspellende waarde te hebben. De kans dat een kiezer voor de tweede keer op dezelfde partij stemt bedraagt ongeveer 40 procent, terwijl de kans dat een kiezer op een willekeurig andere partij stemt zeer klein is (zie Figuur 3.14).

Alhoewel we met deze modellen goed in beeld kunnen brengen welke factoren een rol spelen is het nog onduidelijk of de stem van de kiezer met name nationaal of provinciaal gemotiveerd is. Om hierachter te komen hebben we twee aanvullende analyses uitgevoerd. We kijken naar de voorspellende kracht van een model met enkel landelijke factoren en een met enkel provinciale factoren. In deze vergelijking richten we ons uitsluitend op prospectief en retrospectief stemgedrag op het provinciale niveau, waarbij we de variabele partijloyaliteit (een nationale factor) buiten beschouwing laten. Dit is een eerlijkere test, gezien het significante effect van partijloyaliteit op de resultaten. De resultaten zijn te zien in Tabel 3.A5. De analyse laat zien dat provinciale thema's *veel minder* verklarende kracht hebben dan landelijke thema's, zelfs als we partijloyaliteit niet meenemen.<sup>45</sup>

### 3.10 Analyse van stemgedrag bij waterschapsverkiezingen

In de analyse voor het waterschap nemen we vergelijkbare factoren mee als in de analyse voor de provincie zoals eerder stemgedrag, afstand tussen kiezers en partijen op landelijke en waterschapsthema's, en deelname aan de landelijke regering en het dagelijks bestuur van het waterschap. In Tabel 3.A0 (appendix) worden weer beschrijvende statistieken van de dataset over het waterschap weergegeven.

Over het algemeen komen de resultaten overeen met de resultaten van de Provinciale Statenverkiezingen. Zoals eerder opgemerkt hebben we de belangrijkste waterschapsthema's teruggebracht tot een dimensie die zich uitstrekt van kiezers die de belangen van boeren vooropstellen tot kiezers die de belangen van burgers en natuur centraal stellen. Figuur 3.15 laat zien dat als we gaan

---

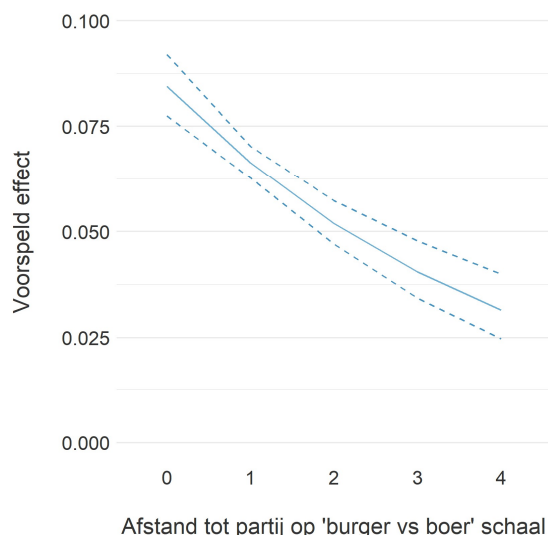
<sup>45</sup> We gebruiken hiervoor alleen respondenten voor wie we geen missende observaties hebben in alle variabelen. Hierdoor is het aantal observaties lager dan in andere modellen. Dit komt met name door de variabele met betrekking tot links-rechts afstand tot partijen. Lagere AIC-scores geven een hogere verklarende kracht aan. Als Model A een AIC heeft die 10 punten hoger is dan de AIC van Model B, heeft het geen wezenlijke ondersteuning om een beter model te zijn dan Model B (Burnham en Anderson, 2004, p. 271). De AIC voor het model met enkel provinciale factoren is 10646 en met enkel nationale factoren is 10545. Aangezien een daling met een tental al een wezenlijk verschil in verklarende kracht weergeeft is een daling van meer dan 100 zeer wezenlijk.

van de partij die het verst van een kiezer afstaat op deze thema's naar de partij die het meest dichtbij staat, de kans dat de kiezer op deze partij stemt verdrievoudigt. De links-rechts-dimensie, getoond in Figuur 3.16, heeft een sterkere voorspellende kracht: de kans dat een kiezer stemt op een partij met een identieke links-rechts-positie is het tienvoudige van de kans dat deze stemt op een partij die aan de andere zijde van de links-rechts-dimensie staat. Als we zowel de links-rechts-dimensie als de 'burger vs. Boer'-dimensie meenemen, heeft die laatste een minder sterk effect op stemkeuze: in het waterschap speelt algemene ideologie in termen van links en rechts een belangrijkere rol dan specifieke waterschapsthema's.

Landelijke regeringsdeelname heeft ook invloed op de stem bij de waterschapsverkiezingen. Kiezers die zeer tevreden zijn over het kabinet, hebben een vijf keer zo grote kans om op een landelijke regeringspartij te stemmen dan op een landelijke oppositiepartij. Onder kiezers die zeer ontevreden zijn met het kabinet is de kans juist twee keer zo groot dat ze op een oppositiepartij stemmen (Figuur 3.18). Een vergelijkbaar effect is echter afwezig als het gaat om (gepercipieerde) deelname aan het waterschapsbestuur. Kiezers die niet weten hoe het algemeen bestuur heeft gefunctioneerd, die hier negatief over zijn, of die hier positief over zijn hebben allemaal een even grote kans om op een collegepartij te stemmen (Figuur 3.17).

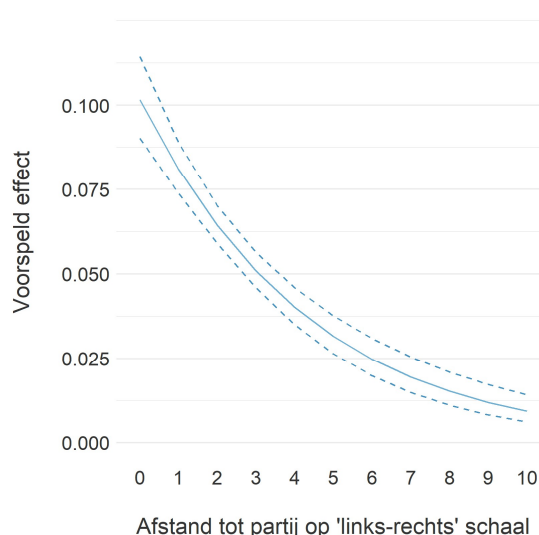
Tot slot kunnen we het stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen in beschouwing nemen (Figuur 3.19). De kans dat een kiezer voor het waterschap op dezelfde partij stemt als voor de Tweede Kamer is ongeveer twintig keer zo groot als de kans dat ze op een willekeurig andere partij stemmen.

**Figuur 3.15: Effect van afstand tot partij op 'Burger vs. Boer'-schaal op de kans op een partij te stemmen (model waterschappen)**



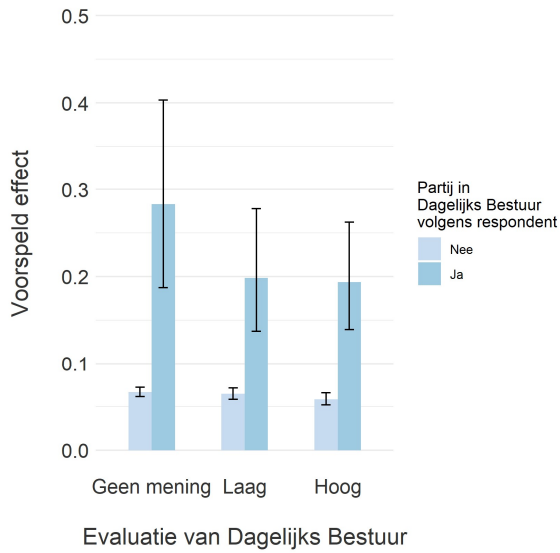
Toelichting: Op basis van model 8 in Tabel X.A3, met een 95% onzekerheidsmarge.

**Figuur 3.16: Effect van afstand tot partij op 'links-rechts'-dimensie op de kans op een partij te stemmen (model waterschappen)**



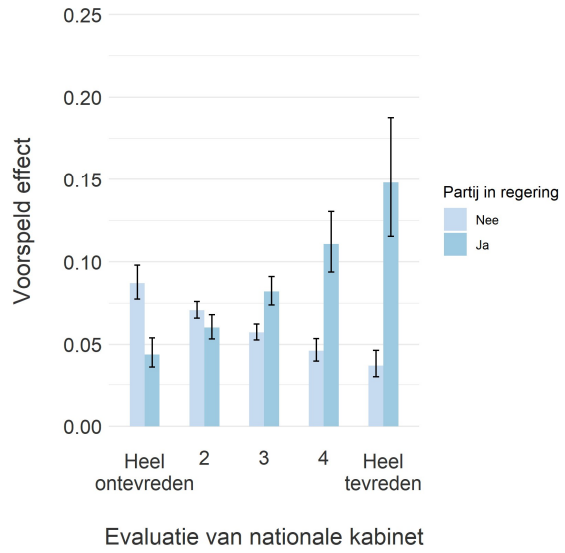
Toelichting: Op basis van model 9 in Tabel X.A3, met een 95% onzekerheidsmarge.

**Figuur 3.17: Effect van evaluatie van dagelijks bestuur en gepercipieerde deelname hieraan (model waterschappen)**



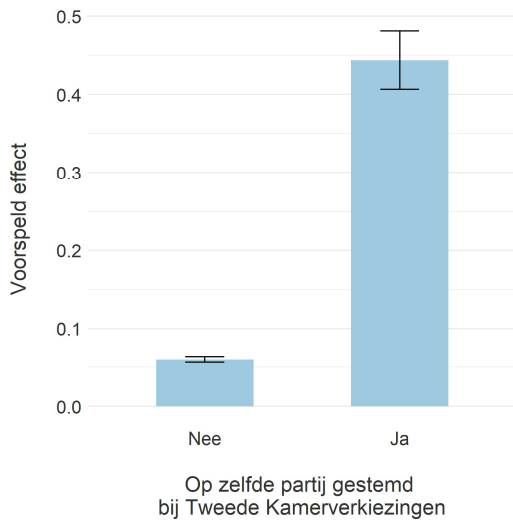
Toelichting: Op basis van model 8 in Tabel 3.A3, met een 95% onzekerheidsmarge.

**Figuur 3.18: Effect van evaluatie van nationale kabinet en deelname hieraan (model waterschappen)**



Toelichting: Op basis van model 8 in Tabel 3.A3, met een 95% onzekerheidsmarge.

**Figuur 3.19: Effect van eerdere partijkeuze bij Tweede Kamerverkiezingen (model waterschappen)**



Op basis van model 8 in Tabel 3.A3, met een 95% onzekerheidsmarge. Let op: andere schaal dan figuur 3.15 tot 3.18.

Ook hier rijst de vraag of kiezers vooral gemotiveerd worden door nationale thema's of door thema's die verband houden met het waterschap. In deze vergelijking richten we ons wederom uitsluitend op prospectief en retrospectief stemgedrag, waarbij we de variabele partijloyaliteit (een nationale factor, zie discussie boven) buiten beschouwing laten. De analyses in Tabel 3.A6 tonen aan dat ook bij de waterschapsverkiezingen landelijke factoren duidelijk meer invloed hebben dan waterschapsspecifieke factoren.<sup>46</sup>

### 3.11 Het belang van de provincie en waterschap

De mening van kiezers kan het 'tweede-orde'-karakter van de verkiezingen versterken of verzwakken. Naarmate kiezers meer belang hechten aan hun provincie of waterschap, zouden regionale factoren, zowel vooruitkijkend als terugkijkend, er meer toe moeten doen. Met andere woorden, als kiezers de waterschaps- of provinciale verkiezingen van ondergeschikt belang vinden aan de landelijke politiek, zouden de waterschaps- of provinciale thema's minder belangrijk moeten zijn. Zoals Lisanne de Blok en Harmen Binnema (2023) in hun hoofdstuk laten zien, vinden de grootste groep kiezers de provincie en het waterschap enigszins belangrijk.

We hebben deze factor meegenomen in een aparte analyse van stemgedrag. Onze vraag is dan: versterkt het belang dat kiezers hechten aan de provincie het belang dat zij hechten aan provinciale inhoudelijke thema's, of de wijze waarop ze collegedeelname meenemen in hun stemgedrag. In onze analyse is hier echter geen enkel bewijs hiervoor (te zien in Tabel 3.A2). Of kiezers de provincie nu wel of niet belangrijk vinden, inhoudelijke afstand op thema's telt voor allen even zwaar, en collegedeelname heeft even veel invloed op de stemkeuze. Hetzelfde geldt ook voor het waterschap (zie Tabel 3.A4).

### 3.12 Kennis van de Eerste Kamerverkiezingen

Waar het belang dat kiezers hechten aan de provincie of het waterschap het belang van provinciale of waterschapsthemata's had kunnen versterken, is het tegenovergestelde het geval wanneer het gaat om het besef dat deze verkiezingen de samenstelling van de Eerste Kamer zouden kunnen beïnvloeden. We hebben aan de respondenten gevraagd door wie volgens hen de leden van de Eerste Kamer gekozen worden. Zoals De Blok en Binnema (2023) in hun hoofdstuk laten zien, weet een kleine meerderheid van de kiezers dat de Provinciale Staten de Eerste Kamer kiezen. Maar een aanzienlijke minderheid weet dit niet.

De vraag is of kiezers die zich bewust zijn van deze invloed, anders stemmen bij de Provinciale Statenverkiezingen. Straffen zij de regeringspartijen meer af, als ze zich beseffen dat ze controle hebben over de senaat die het de nationale regering lastig kan maken? Op basis van de vraag uit de enquête is van iedere respondent bijgehouden of ze 'correcte kennis' (1) hebben of niet (0).<sup>47</sup> Zo kunnen we zien of kiezers met correcte kennis anders stemmen dan kiezers met incorrecte kennis over de verkiezing van de Eerste Kamer. Uit onze analyse blijkt echter geen bewijs voor dit patroon. Kiezers die niet weten dat ze invloed hebben op de Eerste Kamer stemmen niet anders dan kiezers die dat wel weten (zie Tabel 3.A2).

---

<sup>46</sup> De AIC voor het waterschapsmodel is 6500 en voor het landelijke model 6185. Dit verschil van meer dan 300 punten is genoeg om te menen dat het landelijke model een wezenlijk betere verklaring biedt.

<sup>47</sup> Respondenten die geen antwoord geven worden gecodeerd als 'geen correcte kennis'.



### 3.12 Conclusie: vertegenwoordiging boven verantwoording

Welke conclusies kunnen we op basis hiervan trekken over de provinciale en waterschapsverkiezingen? We zien vier belangrijke aspecten: 1) de mate waarin landelijke politieke overwegingen een rol spelen; 2) de mate waarin kiezers inhoudelijk goed vertegenwoordigd zijn door de regionale volksvertegenwoordigingen; 3) de mate waarin besturen (colleges van Gedeputeerde Staten of dagelijkse besturen van waterschappen) verantwoordelijk gehouden worden; en 4) het verschil tussen het waterschap en de provincie over de hoeveelheid informatie waarover kiezers beschikken.

1. **Tweede-orde-verkiezingen:** In de eerste plaats zijn deze verkiezingen inderdaad verkiezingen van tweede orde. Landelijke overwegingen spelen een belangrijke rol. Dat geldt voor de loyaliteit aan landelijke partijen, die ondanks de grote bewegelijkheid van kiezers substantieel is: de kans om nu hetzelfde te stemmen als bij de landelijke verkiezingen is groot, ook als we rekening houden met ideologische verwantschap: immers landelijke inhoudelijke overwegingen, zoals de links-rechts-dimensie, spelen een cruciale rol bij de stemkeuze. Maar bovendien blijkt dat tevredenheid met de landelijke regering van groot belang is: mensen stemmen veel minder vaak op een regeringspartij als ze ontevreden zijn over de regering. Opmerkelijk is dat landelijke overwegingen van toepassing zijn op alle kiezers, en niet slechts op degenen die beseffen dat ze met hun stem de Eerste Kamer kunnen beïnvloeden.

2. **Belang van regionale thema's:** Regionale thema's spelen zeker een rol in zowel de Provinciale Statenverkiezingen als de waterschapsverkiezingen. De provincies hebben een cruciale rol bij kwesties zoals de energietransitie en de stikstofproblematiek; terwijl in de waterschappen vraagstukken over belastingen en de spanning tussen belangen van boeren en de natuur centraal staan. We constateren dat kiezers vaker stemmen op een partij die op deze thema's dicht bij hen staan dan op partijen die ver van hen afstaan. Het feit dat regionale thema's een rol spelen in beide verkiezingen is een positief punt. Als voor kiezers inhoudelijke thema's een belangrijke rol spelen bij de verkiezingen, dan zijn zij (maar niet de vele niet-stemmers) in elk geval inhoudelijk goed vertegenwoordigd in waterschappen en Staten. Wel moet worden opgemerkt dat het belang van regionale inhoudelijke thema's sterker lijkt te zijn in de provincie dan in het waterschap.

3. **Gebrek aan kennis:** Een zorgwekkend patroon dat naar voren komt, is het gebrek aan kennis onder kiezers over de samenstelling en het functioneren van de provinciale en waterschapsbesturen. Veel kiezers geven aan dat ze niet weten welke partijen deel uitmaken van deze besturen en hebben onvoldoende inzicht in het functioneren van deze besturen om hierover een oordeel te vellen. Voor het waterschap is het gebrek aan kennis onder kiezers zelfs zo groot dat de algemene besturen niet verantwoordelijk worden gehouden door de kiezer. Voor de provincie is een dergelijke verantwoordingsrelatie zeer zwak.

4. **De wil om zich te informeren:** Tussen de waterschapsverkiezingen en de Provinciale Statenverkiezingen vertonen bepaalde aspecten een opvallend contrast: Kiezers overwegen vaker een tweede partij bij de Provinciale Statenverkiezingen dan bij de waterschapsverkiezingen. Desondanks nemen kiezers eerder hun beslissing voor de provinciale verkiezingen dan voor het waterschap. Kiezers gebruiken vaker een kieswijzer in de provincie in vergelijking met het waterschap. Daar komt bij dat kiezers vaker een beeld hebben van wie er in het college zit in de provincie dan in het waterschap, en vaker geen beeld hebben van wat het algemeen waterschapsbestuur gedaan heeft dan de Gedeputeerde Staten. Al met al lijkt de keuze voor het waterschap minder te zijn gebaseerd op informatie in vergelijking met de keuze voor de provincie. Het opvallende is dus dat kiezers wel

aangeven belang te hechten aan het waterschap (en de provincie) als bestuurslaag, maar niet weten wat hier speelt.

Dit samen betekent dat het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen niet perfect is. Inhoudelijk is de kiezer die opgekomen zijn, echter goed vertegenwoordigd. Mensen stemmen vaker op een partij die, waar het gaat om sleutelthema's (zoals boeren of natuur, energie of klimaat en lasten) dezelfde keuzes maakt als zij dan op een partij die heel andere keuzes maakt. We zien dat kiezers toekomstgericht (prospectief) en programmatisch stemmen voor hun provincie en waterschap. Maar democratie heeft een tweede poot: het belang van terugkijkend (retrospectief) stemmen. Landelijke partijen worden afgestraft voor hun deelname aan de landelijke regering, maar partijen die in de provincie of het waterschap besturen worden veel minder (of geheel niet) verantwoordelijk gehouden voor hun beleidskeuzes.

### *Literatuur*

- Binnema, H. & Vollaard, H. (2021). Provinciale en waterschapsverkiezingen: Van tweede orde. In H. Vollaard, H. Binnema, B. Denters & G. Jansen (red.), *Meer zicht op het democratisch middenbestuur*. Universiteit Utrecht en Universiteit Twente.
- Boogers, M. & De Blok, L. (2022). Opkomst en Kiesgedrag. In H. Vollaard & G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. Universiteit Utrecht en Universiteit van Amsterdam.
- Burnham, K. P., & Anderson, D. R. (2004). Multimodel inference: Understanding AIC and BIC in model selection. *Sociological Methods and Research*, 33, 261-304.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper and Row.
- Golder, M. & Stramski, J. (2010). Ideological congruence and electoral institutions. *American Journal of Political Science* 54(1): 90–106.
- Healy, A., & Malhotra, N. (2013). Retrospective voting reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 16, 285-306.
- Meijers, M., Zaslove, A. & Hubers, J. (te verschijnen) Populism and Political Parties Expert Survey (POPPA), Tweede ronde (2023).
- Oscarsson, H., & Rosema, M. (2019). Consideration set models of electoral choice: Theory, method, and application. *Electoral Studies*, 57, 256-262.
- Otjes, S., & Krouwel, A. (2022). Environmental policy preferences and economic interests in the nature/agriculture and climate/energy dimension in the Netherlands. *Rural Sociology*, 87(3), 901-935.
- Reif, K., & Schmitt, H. (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.
- Schakel, A. H., & Jeffery, C. (2013). Are regional elections really 'second-order' elections? *Regional Studies*, 47(3), 323-341.
- Van Holsteyn, J. & Irwin, G. (2021). Zoek de verschillen en kleur het vakje: Aandacht voor politiek in de aanloop van de Tweede Kamerverkiezingen 2021. In T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings & K. Jacobs (red.), *Versplinterde Vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021*. SKON.

## Appendix bij hoofdstuk 3.

**Tabel 3.AO: Beschrijvende statistieken van de datasets over de provinciale staten en waterschappen**

### Provinciale Staten

Variable	N	Gemiddelde	Std.afw.	Minimum	Maximum
Partijkeuze Provinciale Statenverkiezingen	40807	0.051	0.22	0	1
Partijkeuze Tweede Kamerverkiezingen	34919	0.049	0.217	0	1
Evaluatie van Gedeputeerde Staten	40807				
... 0	15684	38.40%			
... 1	16410	40.20%			
... 2	8713	21.40%			
<b>Deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)</b>	40611	0.049	0.217	0	1
<b>Afstand 'energie vs klimaat' schaal</b>	35862	1.278	0.853	0	4
<b>Afstand 'landbouw vs natuur' schaal</b>	35953	1.341	0.906	0	4
Deelname kabinet	40807	0.196	0.397	0	1
Evaluatie van nationale kabinet	39428	2.472	0.883	1	5
Afstand 'links-rechts' schaal	27868	2.892	2.063	0	10
Subjectief belang van provincie	38082	4.595	1.375	1	7
Kennis van Eerste Kamerverkiezingen	34868	0.804	0.397	0	1

### Waterschappen

Variable	N	Gemiddelde	Std.afw.	Minimum	Maximum
Partijkeuze Waterschapsverkiezingen	23202	0.079	0.27	0	1
Partijkeuze Tweede Kamerverkiezingen	20143	0.041	0.2	0	1
Evaluatie van Dagelijks Bestuur	23202				
... 0	10966	47%			
... 1	7178	31%			
... 2	5058	22%			
Deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)	23128	0.017	0.13	0	1
Afstand 'boer vs burger' schaal	21741	1	0.78	0	4
Deelname kabinet	23202	0.27	0.44	0	1
Evaluatie van het nationale kabinet	22391	2.5	0.87	1	5
Afstand 'links-rechts' schaal	11485	2.5	1.9	0	9.5
Subjectief belang van waterschap	21224	4.7	1.5	1	7

**Tabel 3.A1 Stacked multilevel logistische regressie van stemkeuze bij Provinciale Statenverkiezingen zonder moderatoren**

<i>Variable</i>	<b>Model 1</b>	<b>Model 2</b>	<b>Model 3</b>
<i>Fixed Effects</i>			
Eerder stemgedrag in Tweede Kamerverkiezingen	3.595*** (0.073)	3.563*** (0.073)	3.256*** (0.076)
Afstand energie vs klimaat	-0.319*** (0.046)	-0.322*** (0.046)	-0.336*** (0.050)
Afstand landbouw vs natuur	-0.544*** (0.046)	-0.538*** (0.046)	-0.374*** (0.052)
Regeringspartij	-2.326*** (0.266)	-2.362*** (0.268)	-2.693*** (0.271)
Evaluatie van nationale regering	-0.165*** (0.040)	-0.170*** (0.041)	-0.184*** (0.044)
Regeringspartij x Evaluatie van nationale regering	0.707*** (0.092)	0.700*** (0.093)	0.737*** (0.094)
Deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)		0.325 (0.260)	0.232 (0.258)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage tevredenheid		-0.029 (0.072)	-0.003 (0.078)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid		-0.136 (0.090)	-0.134 (0.097)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage tevredenheid x deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)		-0.039 (0.310)	-0.105 (0.310)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid x deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)		0.741** (0.315)	0.707** (0.316)
Afstand links-rechts			-0.248*** (0.022)
Constant	-2.180*** (0.113)	-2.156*** (0.122)	-1.391*** (0.137)
<i>Random Effects</i>			
Respondents	0.000	0.000	0.000
Observations	30,230	30,230	21,496
Log Likelihood	-4,281.177	-4,263.512	-3,566.594
Akaike Inf. Crit.	8,578.355	8,553.023	7,161.188

**Tabel 3.A2 Stacked multilevel logistische regressie van stemkeuze bij Provinciale Statenverkiezingen met moderatoren**

<i>Variable</i>	Model 4	Model 5	Model 6
<i>Fixed Effects</i>			
Eerder stemgedrag in Tweede Kamerverkiezingen	3.265*** (0.078)	3.270*** (0.080)	3.275*** (0.082)
Afstand energie vs klimaat	-0.133 (0.177)	-0.373*** (0.053)	-0.249 (0.186)
Afstand landbouw vs natuur	-0.280 (0.179)	-0.371*** (0.055)	-0.183 (0.189)
Regeringspartij	-2.654*** (0.277)	-2.756*** (0.670)	-2.692*** (0.673)
Evaluatie van nationale regering	-0.186*** (0.046)	-0.097 (0.097)	-0.104 (0.100)
Regeringspartij x Evaluatie van nationale regering	0.725*** (0.096)	0.631*** (0.231)	0.627*** (0.232)
Deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)	0.849 (0.830)	0.226 (0.266)	0.819 (0.839)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage tevredenheid	-0.263 (0.277)	-0.013 (0.083)	-0.339 (0.294)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid	0.209 (0.387)	-0.155 (0.103)	0.167 (0.408)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage tevredenheid x deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)	-0.660 (1.067)	-0.086 (0.317)	-0.606 (1.077)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid x deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)	-0.779 (1.198)	0.738** (0.324)	-0.627 (1.217)
Afstand links-rechts	-0.253*** (0.022)	-0.259*** (0.023)	-0.267*** (0.024)
Subjectief belang van provincie	0.057 (0.058)		0.044 (0.061)
Subjectief' belang van provincie x afstand energie vs klimaat	-0.048 (0.037)		-0.028 (0.039)
Subjectief' belang van provincie x afstand landbouw vs natuur	-0.018 (0.037)		-0.039 (0.039)
Subjectief' belang van provincie x Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage Tevredenheid	0.055 (0.059)		0.070 (0.063)
Subjectief' belang van provincie x Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid	-0.068 (0.078)		-0.061 (0.082)
Subjectief' belang van provincie x Deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)	-0.120 (0.184)		-0.113 (0.185)
Subjectief' belang van provincie x Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage tevredenheid x Deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)	0.101 (0.229)		0.092 (0.231)
Subjectief' belang van provincie x Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid x Deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)	0.292 (0.248)		0.266 (0.252)
Kennis over Eerste Kamerverkiezingen		-0.025 (0.275)	-0.051 (0.283)
Kennis over Eerste Kamerverkiezingen x Regeringspartij		0.164 (0.735)	0.113 (0.740)
Kennis over Eerste Kamerverkiezingen x Evaluatie van nationale regering		-0.106 (0.110)	-0.097 (0.113)
Kennis over Eerste Kamerverkiezingen x Evaluatie van nationale regering x Regeringspartij		0.095 (0.255)	0.092 (0.257)
Constant	-1.635*** (0.293)	-1.324*** (0.263)	-1.501*** (0.385)
<i>Random effects</i>			
Respondents	0.000	0.000	0.000
Observations	20,435	19,503	18,670
Log Likelihood	-3,381.464	-3,202.922	-3,060.722
Akaike Inf. Crit.	6,806.929	6,441.844	6,173.445

**Tabel 3.A3 Stacked multilevel logistische regressie van stemkeuze bij waterschapsverkiezingen zonder moderatoren**

<i>Variable</i>	Model 7	Model 8	Model 9
<i>Fixed Effects</i>			
Eerder stemgedrag in Tweede Kamerverkiezingen	2.550*** (0.082)	2.535*** (0.083)	2.900*** (0.101)
Afstand burger vs boer	-0.265*** (0.040)	-0.261*** (0.040)	-0.115** (0.054)
Regeringspartij	-1.158*** (0.189)	-1.286*** (0.191)	-3.027*** (0.288)
Evaluatie van nationale regering	-0.231*** (0.041)	-0.225*** (0.042)	-0.347*** (0.056)
Regeringspartij x Evaluatie van nationale regering	0.539*** (0.070)	0.557*** (0.071)	0.791*** (0.103)
Deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)		1.713*** (0.278)	0.377 (0.488)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage tevredenheid		-0.031 (0.068)	0.116 (0.093)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid		-0.136* (0.077)	-0.059 (0.105)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage tevredenheid x deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)		-0.435 (0.359)	0.375 (0.607)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid x deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)		-0.360 (0.346)	0.561 (0.567)
Afstand links-rechts			-0.249*** (0.026)
Constant	-1.947*** (0.110)	-1.945*** (0.116)	-1.072*** (0.167)
<i>Random Effects</i>			
Respondents	0.000	0.000	0.000
Observations	18,675	18,675	9,876
Log Likelihood	-4,655.042	-4,608.333	-2,355.303
Akaike Inf. Crit.	9,324.085	9,240.666	4,736.606

**Tabel 3.A4 Stacked multilevel logistische regressie van stemkeuze bij waterschapsverkiezingen met moderatoren**

<i>Variable</i>	Model 10
<i>Fixed Effects</i>	
Eerder stemgedrag in Tweede Kamerverkiezingen	2.894*** (0.104)
Afstand burger vs boer	0.133 (0.185)
Regeringspartij	-2.918*** (0.297)
Evaluatie van nationale regering	-0.338*** (0.059)
Regeringspartij x Evaluatie van nationale regering	0.759*** (0.106)
Deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)	-0.445 (1.261)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage tevredenheid	-0.345 (0.325)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid	-0.388 (0.409)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage tevredenheid x deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)	1.295 (2.100)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid x deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)	4.066* (2.168)
Afstand links-rechts	-0.245*** (0.027)
Subjectief belang van waterschap	-0.023 (0.057)
Subjectief' belang van waterschap x afstand burger vs. boer	-0.052 (0.037)
Subjectief' belang van waterschap x Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage Tevredenheid	0.107 (0.068)
Subjectief' belang van waterschap x Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid	0.079 (0.078)
Subjectief' belang van waterschap x Deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)	0.204 (0.263)
Subjectief' belang van waterschap x Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage tevredenheid x Deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)	-0.229 (0.408)
Subjectief' belang van waterschap x Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid x Deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)	-0.668* (0.401)
Constant	-1.042*** (0.314)
<i>Random effects</i>	
Respondents	0.000
Observations	9,230
Log Likelihood	-2,195.261
Akaike Inf. Crit.	4,430.523

**Tabel 3.A5 Stacked multilevel logistische regressie van stemkeuze bij Provinciale Statenverkiezingen – vergelijking van nationale en regionale factoren**

<i>Variable</i>	Model 11	Model 12
<i>Fixed Effects</i>		
Evaluatie van nationaal kabinet	-0.273*** (0.036)	
Deelname kabinet	-2.251*** (0.213)	
Afstand links-rechts	-0.402*** (0.018)	
Deelname kabinet x Evaluatie van nationale kabinet	0.870*** (0.074)	
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage tevredenheid		0.019 (0.063)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid		-0.202** (0.081)
Deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)		0.699*** (0.195)
Afstand energie vs klimaat		-0.378*** (0.041)
Afstand landbouw vs natuur		-0.630*** (0.042)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Lage tevredenheid x deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)		-0.204 (0.238)
Evaluatie van Gedeputeerde Staten: Hoge tevredenheid x deelname aan Gedeputeerde Staten (volgens respondent)		0.570** (0.243)
Constant	-1.096*** (0.095)	-1.624*** (0.061)
<i>Random effects</i>		
Respondents	0.000	0.000
Observations	23,899	23,899
Log Likelihood	-5,267.058	-5,314.206
Akaike Inf. Crit.	10,546.120	10,646.410



**Tabel 3.A6 Stacked multilevel logistische regressie van stemkeuze bij waterschapsverkiezingen – vergelijking van nationale en lokale factoren**

<i>Variable</i>	Model 11	Model 12
<i>Fixed Effects</i>		
Evaluatie van nationale kabinet	-0.346*** (0.049)	
Deelname kabinet	-2.499*** (0.239)	
Afstand links-rechts	-0.341*** (0.023)	
Deelname kabinet x Evaluatie van nationale kabinet	0.848*** (0.086)	
Deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)		0.142* (0.079)
Afstand burger vs boer		0.002 (0.090)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage tevredenheid		1.167*** (0.364)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid		-0.194*** (0.046)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Lage tevredenheid x deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)		-0.507 (0.465)
Evaluatie van Dagelijks Bestuur: Hoge tevredenheid x deelname aan Dagelijks Bestuur (volgens respondent)		0.055 (0.433)
Constant	-0.657*** (0.128)	-2.202*** (0.068)
<i>Random effects</i>		
Respondent	0.000	0.000
Observations	10,848	10,848
Log Likelihood	-3,086.634	-3,242.296
Akaike Inf. Crit.	6,185.267	6,500.593

## Intermezzo 4 Wat inwoners vinden van geborgde zetels

*Harmen Binnema en Hans Vollaard*

Wat dit intermezzo laat zien:

- Er is geen meerderheid onder inwoners die de huidige situatie van deels benoemde zetels voor belangengroepen wil veranderen, omdat ze daarover geen mening hebben of omdat de huidige situatie hun voorkeur heeft.

Het grootste deel van de zetels van de algemene besturen van waterschappen wordt verkozen: 518 van de in totaal 602 zetels. Over die gekozen zetels gaan de analyses van opkomst en partijkeuze in dit kiezersonderzoek. Dit intermezzo richt zich juist op de 84 zogeheten geborgde zetels: zetels die aangewezen worden door belangengroepen van agrariërs (LTO) en natuurterreinbeheerders (zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de Federatie Particulier Grondbezit en de Provinciale Landschapsorganisaties). Tot de verkiezingen van maart 2023 waren er nog 160 geborgde zetels, niet alleen voor belangengroepen van boeren en natuurterreinbeheerders, maar ook van bedrijven. Een initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks en D66 had als doel om alle geborgde zetels af te schaffen. Die zouden niet democratisch zijn in hun ogen. Het zou immers individuele leden van die belangengroepen twee stemmen geven, zowel via de geborgde zetels als hun eigen stem bij de verkiezingen van de andere zetels. Bovendien zou een gereserveerde stem van belangengroepen nog minder gepast zijn dan in het verleden, nu de lusten en lasten van waterschappen alle inwoners min of meer raken met taken die zich richten op klimaatadaptatie.

Het kwam echter niet tot algehele afschaffing van de geborgde zetels. Sterker nog, de natuurterreinbeheerders kregen er juist in totaal 16 zetels bij: in elk algemeen bestuur van de 21 waterschappen hebben zij sinds maart 2023 twee zetels. Wel verdwenen de 63 geborgde zetels van bedrijven, terwijl de boerenzetels inkrompen van 71 naar 42 zetels – in elk waterschap kan boerenbelangenorganisatie LTO sinds maart 2023 twee leden aanwijzen. Juist het vooruitzicht dat het aantal geborgde zetels voor boerenbelangengroepen zou worden verminderd, was voor BBB een belangrijke aanleiding toch mee te doen aan de waterschapsverkiezingen, ook al zou dat voor kort voor de verkiezingen nog een uitdaging zijn. Uiteindelijk wist BBB het verlies aan geborgde zetels voor boeren en bedrijven goeddeels te compenseren door gekozen zetels te verwerven met een verkiezingsprogramma dat oog had voor boeren en bedrijven.

De geborgde zetels leidden in het parlement tot de nodige discussie over democratie. Dat betrof niet alleen de manier waarop een fors gewijzigd initiatiefwetsvoorstel kort voor de verkiezingen genoeg steun kreeg in Tweede en Eerste Kamer, maar ook het fenomeen van gereserveerde, niet-gekozen zetels. Op zich komen gereserveerde zetels regelmatig voor in volksvertegenwoordigingen, bijvoorbeeld om te garanderen dat bepaalde (vooral kleine) minderheden daarin gerepresenteerd worden. Ook komen er wel niet-gekozen leden van volksvertegenwoordigingen voor, zoals in het Britse Hogerhuis. De vraag hier is echter wat de inwoners in Nederland vinden van gereserveerde, niet-gekozen zetels; juist omdat inwoners aan de basis staan van de democratie.

Uit het vorige PWKO bleek er wel een zekere steun onder inwoners te bestaan voor de vertegenwoordiging van belangengroepen in waterschappen. De stelling “Naast de vertegenwoordigers van de inwoners moeten ook vertegenwoordigers van de organisaties van boeren, bedrijven en natuurbeheerders deel uitmaken van het algemeen bestuur van het waterschap” kreeg

toen een gemiddelde score van 3,66 op een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal eens). Toen is echter niet gevraagd of die vertegenwoordigers ook verkozen moeten worden, bijvoorbeeld door hun eigen achterban. Dat zijn we in PWKO 2023 nagegaan, met de volgende vraag:

*Het algemeen bestuur van het waterschap is nu samengesteld uit gekozen en niet-gekozen leden. De gekozen leden vertegenwoordigen de inwoners. De niet-gekozen leden vertegenwoordigen boeren en beheerders van natuurterreinen. Zij worden benoemd door belangenorganisaties van boeren en natuurterreinbeheerders. Wat vindt u de beste samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap?*

**Tabel I4.1 Gewenste wijze van samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap (N = 2.735; data gewogen ). Bron: PWKO 2023.**

	Er mogen in het algemeen bestuur alleen maar gekozen vertegenwoordigers van inwoners zitten.	Er mogen in het algemeen bestuur naast gekozen vertegenwoordigers van inwoners, ook benoemde vertegenwoordigers van boeren en natuurterreinbeheerders zitten (zoals het nu is).	Er mogen in het algemeen bestuur naast gekozen vertegenwoordigers van inwoners, ook vertegenwoordigers van boeren en natuurterreinbeheerders zitten. Die moeten wel worden verkozen door hun achterban.	Weet ik niet
Algemeen	11	25	18	45
Ontevreden over AB	20	<b>13</b>	16	49
Tevreden over AB	11	<b>39</b>	21	28
Helemaal niet tevreden met democratie	<b>31</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	49
Zeer tevreden met democratie	10	<b>41</b>	25	23
Zeer sterk stedelijk gebied	11	23	16	47
Niet stedelijk gebied	10	25	18	45

*Toelichting: Vetgedrukte percentages drukken een significante samenhang uit tussen de twee variabelen (o.b.v. Chi<sup>2</sup> toets, p < 0,05).*

Allereerst blijkt dat veel respondenten die vraag met “weet ik niet” beantwoorden: 45 procent (zie tabel I4.1). Dat kan erop wijzen dat het voor heel wat mensen geen dagelijkse kost is om zich over dit soort staatkundige vraagstukken te buigen. Het noopt in ieder geval tot enige voorzichtigheid in de interpretatie van de verdere gegevens. Uiteindelijk blijkt 11 procent de strekking van het oorspronkelijke wetsvoorstel van D66 en GroenLinks te steunen: zij wensen een algemeen bestuur met alleen maar gekozen vertegenwoordigers, zonder benoemde zetels. De huidige situatie met benoemde vertegenwoordigers naast door inwoners gekozen leden van het algemeen bestuur krijgt met 25

procent de meeste steun. Tot slot is 18 procent weliswaar voor gereserveerde zetels voor diverse categorieën belanghebbenden, maar die moeten dan wel verkozen zijn. Die laatste optie werd in 2007 in het parlement bepleit door het CDA, omdat die partij benoemde vertegenwoordigers in een waterschapsbestuur met steeds meer algemene taken in strijd achtte met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Havekes, 2009: 491; 496). Die partij liet zelfs het woord 'dictatuur' vallen bij de mogelijkheid van benoemde vertegenwoordigers.

We zijn vervolgens nagegaan in hoeverre er onder bepaalde groepen meer of minder steun is voor een van de opties. Onder hen die helemaal niet tevreden zijn over het functioneren van waterschapsdemocratie en over de volksvertegenwoordigende rol van algemene besturen is de steun voor alleen maar door inwoners gekozen volksvertegenwoordigers groter (31 procent resp. 20 procent vs. 11 procent). Wie tevreden is over waterschapsdemocratie en de algemeen bestuursleden zijn juist meer voor de handhaving van de huidige aanstellingswijze (41 procent resp. 39 procent vs. 25 procent). In landelijke gebieden, waar boeren prominenter deel van het leven uitmaken, is er niet significant meer steun voor geborgde (boeren)zetels te zien dan in stedelijke gebieden.

Al met al is de conclusie dat slechts een minderheid van de inwoners wat anders wil dan de huidige situatie. Er is een meerderheid die bestaat uit inwoners die het niet weten of het willen laten zoals het is.

#### *Literatuur*

Havekes, H. (2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: Borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (Dissertatie). SDU.

## 4. Het beperkte mandaat van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen

*Hans Vollaard, Lianne de Blok en Harmen Binnema*

Wat dit slothoofdstuk op grond van de bevindingen overweegt:

- Ondanks de toegenomen media-aandacht en de hogere opkomst, zijn de provinciale en waterschapsdemocratie maar weinig (meer) tot leven gekomen bij de verkiezingen van 2023. De interesse in provinciale en waterschapspolitiek is weliswaar wat gegroeid, maar de provincie en het waterschap blijven toch vooral onbekend onder inwoners, terwijl de nationale politiek dominant blijft in het stemgedrag.
- Het verkiezingsmandaat van Provinciale Staten en algemene bestuursleden kent vanuit verschillende perspectieven beperkingen. Het vertrouwen in de volksvertegenwoordigers is relatief beperkt. De nieuw verkozen volksvertegenwoordigingen zijn ook geen correcte afspiegeling van de bevolking naar sociale achtergronden. De algemene standpunten van kiezers en hun partijen komen wel redelijk overeen. De standpunten van niet-stemmers wijken echter af van de kiezers, terwijl onduidelijk blijft wat inwoners wensen in concrete kwesties in provincie en waterschap.
- Een zichtbare, actieve opstelling van Statenleden en algemene bestuursleden van waterschappen zou kunnen helpen dat mandaat te versterken. Op die manier kunnen vertegenwoordigers vertrouwen winnen onder inwoners en beter te weten komen wat inwoners wensen. Zo worden inwoners ook in staat gesteld om een oordeel te vellen over het handelen van hun volksvertegenwoordigers bij de volgende verkiezingen.

### 4.1 Inleiding

Verkiezingen vormen een belangrijk bestanddeel van vertegenwoordigende democratie. Via verkiezingen kunnen inwoners het mandaat geven wie er namens hen besluiten mogen nemen en ook met welke inhoudelijke koers. Via verkiezingen kunnen inwoners daarnaast een oordeel vellen hoe volksvertegenwoordigers en bestuurders hun mandaat invulling hebben gegeven. Deze slotbeschouwing staat stil bij de centrale vraag uit de inleiding: laten de bevindingen in dit kiezersonderzoek nu zien dat provinciale en waterschapsdemocratie meer tot leven zijn gekomen? Daarbij zoomen we vervolgens in op het mandaat dat de volksvertegenwoordigers in Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen hebben gekregen bij de verkiezingen van maart 2023. Hoe sterk is dat nu geworden?

### 4.2 Provinciale en waterschapsdemocratie beperkt tot leven

De media-aandacht en de opkomst waren toegenomen bij de provinciale en de waterschapsverkiezingen van 2023 in vergelijking met de verkiezingen van 2019. Dat hoeft echter niet te wijzen op opbloeiende democratie in provincie of waterschap. Dergelijke verkiezingen hebben immers al heel lang de naam van tweede-orde-verkiezingen die vooral in het teken staan van het politiek-bestuurlijk niveau dat inwoners, partijen en media het belangrijkste vinden (zie ook hoofdstuk 3). En op het nationaal niveau staat het meeste op het spel, afgaande op wat inwoners het meest invloedrijk ervaren (ook in dit kiezersonderzoek), de campagne-uitgaven van partijen en de hoeveelheid berichtgeving in de media. Als de media-aandacht en de opkomst bij de verkiezingen van maart 2023 zijn gegroeid omdat die in teken stonden van nationale politiek, dan is er geen sprake geweest van meer leven in provinciale en/of waterschapsdemocratie. Van meer leven zou wel sprake

zijn als inwoners meer dan voorheen bewust via provinciale en waterschapsverkiezingen hebben aangegeven wie mag (blijven) besturen en wat de concrete inhoudelijke keuzes moeten zijn in hun provincie en waterschap. Dat zou in ieder geval het geval zijn als a. inwoners beter op de hoogte zijn van wat er speelt in hun provincie en waterschap; b. als inwoners beter weten welke partijen en kandidaten met welke prestaties en standpunten de strijd aangaan bij de verkiezingen in hun provincie en waterschap; en c. meer kiezers zich laten leiden door provinciale en waterschapsthema's bij hun partijkeuze.

Voordat we op deze punten de bevindingen in dit kiezersonderzoek nalopen, benadrukken we allereerst dat er überhaupt iets te kiezen valt in provincies en waterschappen. Menig respondent liet namelijk in dit onderzoek weten dat er voor provincies en waterschappen daarvoor te weinig speelruimte zou zijn. Ook lieten sommige respondenten horen, vooral als het ging om waterschappen, dat dat niet in handen zou moeten zijn van verkozen ambtsdragers, maar aan experts die weten wat daar moet gebeuren. Dat is zeker in waterschappen geen onbekend geluid (vgl. Binnema & Vollaard, 2023). Er valt echter wel degelijk iets te kiezen in waterschappen en provincies. Allereerst hebben provincies en waterschappen formeel en financieel speelruimte om eigen inhoudelijke keuzes te maken, ook al zijn ze gebonden aan allerlei nationale en Europese wetgeving (Herweijer, 2019; Mostert, 2023). Feitelijk waren er ook keuzes te maken in maart 2023. Dat bleek al uit het feit dat er in aanloop naar de verkiezingen stemwijzers konden worden gemaakt – die ook veel werden gebruikt door kiezers (zie hoofdstuk 3). Dat bleek verder uit de stellingen die we in dit kiezersonderzoek konden formuleren over kwesties die in provincies en waterschappen spelen; en inwoners maakten daarin ook verschillende keuzes (zie intermezzo 3).

In die stellingen hadden we ook afwegingen opgenomen. Want ook in provincies en waterschappen moeten er keuzes worden gemaakt op basis van een afweging tussen waarden (zoals solidariteit en efficiëntie) en belangen (zoals van boeren, bedrijven en natuur). En dergelijke afwegingen kunnen niet worden overgelaten aan experts. Zij kunnen immers niet bepalen welke waarden en belangen van belang zijn, en zo bijvoorbeeld aangeven welk probleem prioriteit moet hebben of wat een eerlijke kostenverdeling is. Dat is bij uitstek de verantwoordelijkheid van politiek en bestuur, zeker in een democratie: afwegingen en keuzes maken die op afdoende draagvlak kunnen rekenen. En via verkiezingen zouden inwoners daarbij politiek en bestuur kunnen aangeven welke belangen, waarden en problemen prioriteit moeten hebben, en zouden ze kunnen aangeven of zittende politici en bestuurders hun werk goed hebben gedaan. Als er dus meer leven in provinciale en waterschapsdemocratie zou zijn gekomen, dan hebben inwoners meer dan voorheen via de verkiezingen aangegeven wie er mag (blijven) besturen en welke concrete keuzes er in hun provincie of waterschap moeten worden gemaakt. Wat laat dit kiezersonderzoek daarover nu zien?

Allereerst blijkt dat de interesse van inwoners in provinciale en waterschapspolitiek is toegenomen in 2023 ten opzichte van 2020 (zie hoofdstuk 1). Het aandeel inwoners dat tamelijk tot zeer geïnteresseerd was, groeide van 31 naar 46 procent in het geval van provinciepolitiek, en van 20 naar 29 procent voor wat betreft waterschapspolitiek. Dat er zo wat meer leven in provinciale en waterschapsdemocratie is gekomen, is op zich niet verwonderlijk, omdat 2020 niet en 2023 wel een verkiezingsjaar was. Des te schrijnender is het dat ook in zo'n verkiezingsjaar maar weinig inwoners zeiden dat ze een goed idee hebben van de belangrijkste kwesties in hun provincie (19 procent) en waterschap (10 procent) (zie hoofdstuk 1). Dat maakt het toch lastig de meeste inwoners om specifiek voor eigen provincie en waterschap aan te geven welke problemen nu prioriteit zouden moeten hebben. Op dit punt zit er dus nog maar beperkt leven in provinciale en zeker waterschapsdemocratie.

Als tweede punt letten we op de kennis die inwoners hebben over de prestaties en standpunten van partijen en kandidaten die meedoen aan de verkiezingen in hun provincie en waterschap. Bij inwoners is nauwelijks bekend welke partijen er in de coalitie van hun provincie- of waterschapsbestuur zitten (zie hoofdstuk 1). Of een partij zitting heeft in een coalitie hangt ook nauwelijks (provincie) tot niet (waterschap) samen met de partijkeuze; de scherpe gevolgtrekking in hoofdstuk 3 daaruit is dat verantwoording in provincie en waterschap nauwelijks tot niet via verkiezingen vorm heeft gekregen. De schrale troost is dat de daling in de tevredenheid met het functioneren van democratie in waterschap en provincie alsook de afname in vertrouwen in het provinciaal en waterschapsbestuur (zie hoofdstuk 1) waarschijnlijk weinig zegt over de daadwerkelijke prestaties van vertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen. Daarvoor zijn ze simpelweg te onbekend.

Achteraf verantwoording afleggen via verkiezingen, is dus ronduit problematisch in waterschap en provincie. In hoeverre kennen inwoners wel de standpunten en kandidaten van partijen? Hoofdstuk 1 liet al zien dat een op de vijf inwoners de campagne voor de provinciale verkiezingen hadden gemist, en zelfs vier op de tien die voor de waterschapsverkiezingen. Een beperkt aandeel van de inwoners kende bovendien kandidaten voor de Provinciale Staten (14 procent) en de algemene besturen van waterschappen (9 procent). Wel waren heel wat inwoners in staat om een standpunt in te nemen over algemene kwesties die (ook) in waterschap en provincie spelen (zie intermezzo 3). De standpunten van kiezers bleken ook goed overeenkomen met de partij die ze hadden gekozen (hoofdstuk 3). Daarmee hebben zij kunnen aangegeven aan welke belangen en waarden ze prioriteit hechten. Niettemin blijft daarbij de vraag in hoeverre ze daarbij de specifieke problematiek van hun provincie of waterschap concreet voor ogen hadden, omdat relatief weinig inwoners zeggen te weten wat de belangrijkste kwesties in hun provincie en waterschap zijn.

Uit hoofdstuk 3 komt in ieder geval duidelijk naar voren dat provinciale en waterschapsverkiezingen nog altijd tweede-ordeverkiezingen zijn. De conclusies zijn helder. Provinciale thema's hebben "veel minder verklarende kracht" dan landelijke thema's in provinciale verkiezingen. En voor wat waterschapsverkiezingen is de slotsom dat "landelijke factoren duidelijk meer invloed hebben dan waterschapsspecifieke factoren". De BBB mag dan vooral in landelijke gebieden meer kiezers naar de stembus hebben getrokken (hoofdstuk 2), de bescheiden toename in de opkomst zou in dit licht eerder een teken zijn van opbloeiende nationale democratie dan provinciale of waterschapsdemocratie zijn geweest. Daar komt bij dat een algemeen gevoel van burgerplicht de belangrijkste drijfveer is om op te komen bij verkiezingen (hoofdstuk 2). Stemmen hangt dus niet zozeer van provincies of waterschappen af, maar van de manier hoe een inwoner in zijn/haar familie, vriendenkring en opleiding gevormd is. Niet-stemmen blijkt verder samen te hangen met een gebrek aan interesse in en kennis van provincie en vooral waterschap (hoofdstuk 2). Dat gebrek is geen nieuws. Dat betekent echter dat het ook lastig is om provinciale en waterschapsdemocratie meer tot leven te brengen.

Bij alle gebrek aan interesse en kennis valt op dat er wel een ruim potentieel aan inwoners die het zouden willen overwegen om zich kandidaat te stellen voor de Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen (intermezzo 1). De algehele conclusie is echter dat provinciale en waterschapsdemocratie maar beperkt opgebloeid zijn met de verkiezingen van 2023. De vraag is vervolgens welke gevolgen dat heeft voor het mandaat dat de volksvertegenwoordigers in Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen hebben gekregen voor de komende zittingsperiode van vier jaar.

### 4.3 Een beperkt verkiezingsmandaat

Hoe sterk is nu het verkiezingsmandaat dat volksvertegenwoordigers in provincie en waterschap hebben gekregen in maart 2023? We laten dat hier na aan de hand van vier perspectieven op vertegenwoordiging (zie Pitkin, 1967).

In het *formele perspectief* gaat het om de vraag of de verkiezingen op de correcte wijze inwoners de mogelijkheid hebben geboden om aan te wijzen wie de volksvertegenwoordigers in provincie en waterschap mogen worden en om hen ter verantwoording te roepen voor hun handelen in de voorgaande zittingsperiode. Er is in dit PWKO niet gevraagd of inwoners vertrouwen hadden in het verkiezingsproces. Wel hebben we in dit kiezersonderzoek stemmen bij volmacht onder de loep genomen, omdat dat er juist twijfels zijn over de betrouwbaarheid van volmachtstemmen onder internationale waarnemers én onder inwoners zelf bij Tweede Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen (Van Ham, 2021; Vollaard et al., 2022). In dit onderzoek kwam aan het licht dat regelmatig de instructie niet duidelijk is waarmee een volmachtneer op pad wordt gestuurd (zie intermezzo 2). In een democratie telt elke stem: de vraag hierbij is echter of de stem van een volmachtgever altijd even goed doorklinkt. Verder zijn we nagegaan in hoeverre inwoners het bezwaarlijk vinden dat een deel van de zetels in algemene besturen van waterschappen niet worden verkozen, maar worden benoemd door belangengroepen. Daarop was relatief weinig kritiek (zie intermezzo 4). Er is geen meerderheid om de huidige situatie te wijzigen.

Voor een oordeel over het correcte verloop van het algehele verkiezingsproces moeten we afgaan op wat de Kiesraad en andere betrokkenen daarover zeggen. De Kiesraad (2023) concludeerde dat de verkiezingen van 15 maart 2023 “betrouwbare uitslagen” hebben opgeleverd. Die uitslagen kwamen niet altijd even gemakkelijk tot stand. Tellers hadden het zwaar met de grote stembiljetten van twee verkiezingen. De Unie van Waterschappen (2023) lieten weten dat zij niet onverdeeld gelukkig was met het verkiezingsproces: “De informatievoorziening vanuit de Kiesraad was niet tijdig en vaak van slechte kwaliteit.” De Unie had ook nadrukkelijk zorgen over de informatieveiligheid door de manier waarop informatie moest worden gedeeld (cd-roms; usb-sticks). Er klonk meer kritiek. “Veel gemeenten geven aan dat het verkiezingsproces niet goed uitvoerbaar meer is”, zo meldde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023b) in een verslag van wat gemeenten rapporteerden over de verkiezingen van maart 2023. Uiteindelijk heeft de benoeming van volksvertegenwoordigers in provincie en waterschap formeel zijn beslag gekregen. De kiezers hebben formeel gezien hun zegje kunnen doen. En daarmee hebben juridisch gezien de volksvertegenwoordigers hun mandaat verkregen, ook al staat het verkiezingsproces onder druk.

Het *symbolisch perspectief* op het verkiezingsmandaat betreft de mate waarin inwoners hun volksvertegenwoordigers accepteren, omdat zij op een of andere manier symbool staan voor hen. Als we daarvoor vertrouwen in Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen als indicator gebruiken, vallen er twee dingen op. Allereerst is grofweg een derde deel van de inwoners niet in staat om überhaupt aan te geven of ze de Provinciale Staten vertrouwen of niet (zie hoofdstuk 1). Daarnaast geeft een minderheid van een derde van de inwoners aan tamelijk tot heel veel vertrouwen in de Provinciale Staten te hebben. Voor wat betreft de algemene besturen van waterschappen is ongeveer de helft van de inwoners niet in staat om aan te geven of ze die vertrouwen. Minder dan drie op de tien inwoners heeft tamelijk tot heel veel vertrouwen in de algemene besturen. Dat zijn weliswaar oordelen over de Provinciale Staten en algemene besturen uit de vorige zittingsperiode (2019-2023). Gelet op de voortdurende onbekendheid van provincie en waterschap, ook in dit verkiezingsjaar, is het echter onaannemelijk dat over de nieuwe Staten en algemene besturen het oordeel anders uitvalt. Dat zou pas kunnen gebeuren als de volksvertegenwoordigingen in provincie en waterschap in de



huidige zittingsperiode zichtbaar voor inwoners het vertrouwen opbouwen. Dat betekent dat vanuit symbolisch perspectief het mandaat vooralsnog beperkt is.

In het *afspiegelingsperspectief* staat centraal in welke mate volksvertegenwoordigers lijken op de inwoners. Daarbij kunnen we zowel kijken naar kenmerken als opleiding, sekse en herkomst als naar hun politieke opvattingen. Die afspiegeling wordt om verschillende redenen belangrijk gevonden. Allereerst is afspiegeling een indicatie voor de openheid van het systeem. Als vrouwen veel minder zetels innemen dan mannen, kan dat zijn omdat het systeem voor de eerste groep minder toegankelijk is. Bij beperkte toegankelijkheid van het politieke systeem voor bepaalde groepen, is het democratische gelijkheidsideaal in het geding. Verder wordt verwacht dat als vertegenwoordigers lijken op inwoners, ze ook beslissingen zullen nemen in lijn met wat de inwoners wensen voor hun provincie of waterschap. Volgens deze laatste redenering zou een boer beter boeren kunnen vertegenwoordigen, een vrouw beter vrouwen, een jongere beter jongeren, een patiënt beter patiënten enz. Over de vraag of dat zo is, bestaat er in de wetenschappelijke literatuur de nodige discussie. Die vraag laten we in dit hoofdstuk verder rusten. De focus is hier gericht op de mate waarin Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen overeenkomen met de bevolking voor wat betreft sociale achtergrond en standpunten.

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek bestaat de bevolking bestaat voor net iets meer dan 50 procent uit vrouwen, 41 procent heeft een hbo- of wo-opleiding afgerond, terwijl de gemiddelde leeftijd ruim 42 jaar is. Voorafgaand aan de verkiezingen van maart 2023 was van de Statenleden 67 procent man, 78 procent had een hbo- of wo-opleiding afgerond, terwijl de gemiddelde leeftijd 53 jaar betrof (Ministerie van BZK, 2023a, p. 71). De algemene bestuursleden van waterschappen vormden nog minder een getrouwe afspiegeling van de bevolking: 72 procent was man, 84 procent had een hbo- of wo-opleiding gevolgd, en de gemiddelde leeftijd was 63 jaar (Ministerie van BZK 2023a, p. 76). Na de verkiezingen van maart 2023 blijkt het aandeel vrouwen gestegen naar 40 procent in de Provinciale Staten en 31 procent in algemene besturen van waterschappen, zo blijkt uit gegevens van onderzoeksbureau Inviior.<sup>48</sup> Met name nieuwkomer Volt kent veel vrouwelijke Statenleden (Stichting Decentraalbestuur, 2023).<sup>49</sup> Het opleidingsniveau en de leeftijd van volksvertegenwoordigers in provincie en waterschap zijn lastiger te achterhalen. Bij de afronding van dit rapport was dat in beeld gebracht door Inviior voor ruim de helft van de Statenleden en voor grofweg een derde van de algemene bestuursleden van waterschappen. Daaruit kwam naar voren dat ongeveer 75 procent van de Statenleden een hbo- of wo-opleiding had afgerond, en ruim 80 procent van de algemene bestuursleden. Op dat punt lijkt er dus weinig veranderd. De gemiddelde leeftijd lijkt wel iets gezakt, naar 50 jaar in de Staten en 59 jaar in de algemene besturen. Al met al is de afspiegeling naar sociale achtergronden beperkt, en is dus wat dat betreft het mandaat dus nog beperkt.

De beperkte afspiegeling naar sociale achtergronden zou erop kunnen wijzen dat het politiek bestel in provincies en waterschappen niet voor iedereen even toegankelijk is. Op zich heeft Nederland met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel een toegankelijk stelsel. De vraag is vervolgens in welke mate politieke partijen werk willen én kunnen maken van een kandidatenlijst die de samenstelling van de bevolking weerspiegelt. Het hangt er immers ook vanaf welke mensen meer of minder bereid zijn om zich kandidaat te stellen. En mannen, mensen met een theoretische opgeleiden en jongeren zijn daartoe meer bereid dan andere bevolkingsgroepen (zie intermezzo 2). Beperkte afspiegeling kan zo ontstaan doordat in bepaalde bevolkingsgroepen er

---

<sup>48</sup> Met dank aan Martijn Hulsen voor het delen van deze gegevens van Inviior.

<sup>49</sup> Met dank aan Peter Castenmiller voor het delen van deze gegevens van Stichting Decentraalbestuur.

minder mensen zijn die politiek actief willen worden. Dat kan echter ook wijzen op gebrekkige toegankelijkheid van het systeem. De verschillen in bereidheid kunnen immers (mede) ontstaan doordat sommige bevolkingsgroepen meer politieke kennis en vaardigheden mee hebben gekregen dan andere. Dat zou dus een zorgpunt voor het burgerschapsonderwijs moeten zijn.

Voor wat betreft de afspiegeling van inhoudelijke standpunten is allereerst de constatering in dit rapport dat er sprake is van “goede vertegenwoordiging” van kiezers door landelijke partijen, omdat de standpunten van kiezers en hun partijen over de stellingen die we hebben voorgelegd, redelijk overeenkomen (hoofdstuk 3). Dat versterkt het verkiezingsmandaat. Niettemin zitten daar wel wat haken en ogen aan. Allereerst blijkt de forse groep van niet-stemmers gemiddeld genomen wat afwijkende standpunten in te nemen ten opzichte van stemmers (zie intermezzo 3). Dat doet dus afbreuk aan de afspiegeling van de hele bevolking. Daarnaast betreft het overeenstemming over algemeen geformuleerde beleidskwesties, die ook op andere politiek-bestuurlijke niveaus spelen. Daarbij hebben kiezers zich ook vaak laten leiden door nationale politiek in hun partijkeuze, terwijl ze een gebrek aan kennis hebben over de belangrijkste kwesties in hun provincie en zeker waterschap. Het blijft dan de vraag in hoeverre uit de overeenkomst in standpunten over die stellingen is af te leiden wat Statenleden en algemene bestuursleden zouden moeten besluiten in concrete kwesties in hun provincie of waterschap om in lijn met de wensen en verlangens van hun inwoners te handelen. Dat doet de kracht van hun verkiezingsmandaat op dit punt geen goed.

Statenleden en algemene bestuursleden hebben zo eerder een globale indicatie gekregen van wat stemmers wensen in hun provincie en waterschap. Als ze zouden willen weten wat alle inwoners, stemmers en niet-stemmers, in concrete kwesties zouden willen en wensen, dan moeten ze dat dus na hun verkiezing nog gaan doen. Om helder te krijgen wat inwoners willen bij bepaalde kwesties, zou directe participatie zoals inspraak, referenda of interactieve beleidsvorming voor de hand liggen. Daartoe bieden provincies en waterschappen echter niet altijd de mogelijkheid of vergt het (te)veel van inwoners om een bijdrage te leveren (Binnema, 2019; Winnubst & Roth, 2023). Bovendien is de mate van participatie buiten verkiezingen zeer beperkt. Van de inwoners participeert 92 procent niet in provincies, en 97 procent niet in waterschappen (zie hoofdstuk 1). En uit het vorige PWKO bleek al dat onder degenen die wel participeerden er juist ook inwoners waren die zich al eerder hadden laten horen (Binnema & Vollaard, 2020). Als directe participatie dus al wordt gebruikt door inwoners, dan maakt het niet per se helder wat minder politiek actieve inwoners zou willen of wensen. Nu is provinciaal en waterschapsbeleid vaak een kwestie van participatie door belangenorganisaties van natuur, bedrijf en boer. Indirect zullen dus deels de wensen en verlangens van bepaalde inwoners wel doorkomen bij de volksvertegenwoordigingen in provincie en waterschap. Het is echter niet gezegd dat daarmee de wensen en behoeften van alle inwoners in beeld komen. En daarmee komt het toch vooral op Statenleden en algemene bestuursleden zelf aan om te weten te komen wat alle inwoners willen en wensen, om zo hun verkiezingsmandaat te versterken.

En daarmee komen we op het laatste *inhoudelijke perspectief* op het verkiezingsmandaat. Dat betreft de wijze waarop volksvertegenwoordigers zich inzetten voor inwoners en hun belangen (zie ook Denters en Jansen 2000). Zo kunnen ze zich opstellen als een zogeheten *vertrouwenspersoon*. In die rol houden volksvertegenwoordigers zich weliswaar goed op de hoogte van wat er leeft onder inwoners, maar beslissen ze na een goede uitwisseling van argumenten uiteindelijk naar *eigen inzicht* over wat goed is voor het algemeen belang. Een volksvertegenwoordiger in de rol van *partijganger* daarentegen laat zich leiden door de *partijlijn* bij beslissingen. Zo’n volksvertegenwoordiger wil het partijgeluid vertolken, het partijprogramma realiseren en vooral opkomen voor kiezers van de eigen partij. In de rol van *democratische procesbewaker* zet een volksvertegenwoordiger zich juist in dat bij

besluiten zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met *de belangen van alle betrokken inwoners en organisaties*. Zo'n volksvertegenwoordiger wil dat die inwoners en organisaties zoveel mogelijk zich kunnen laten horen, onderhoudt nauwe contacten met ze, en waakt over de democratische kwaliteit van het besluitvormingsproces.

Uit het vorige PWKO bleek dat Statenleden en algemene bestuursleden nog een voldoende gaven voor hun volksvertegenwoordigende rol in het algemeen, en voor de rollen van partijganger, democratische procesbewaker en vertrouwenspersoon in het bijzonder (Denters & Jansen, 2000). Inwoners waren een stuk minder tevreden. Over rollen als democratische procesbewaker en partijganger waren ze vooral negatief. Hun algemene oordeel over de volksvertegenwoordigende rol van Statenleden en algemene bestuursleden was een krappe 5. Ook uit het huidige PWKO spreekt geen grote waardering voor de volksvertegenwoordigers in provincie (5,4) en waterschap (5,5) in de afgelopen zittingsperiode.

Het kan natuurlijk zijn dat de nieuw verkozen Staten en algemene besturen een andere invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende ambt, zeker omdat 63 procent van de Statenleden nieuw is (Stichting Decentraalbestuur, 2023). Dat zou moeten blijken uit een nieuwe editie van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers, die in 2025 in kaart brengt hoe ook in waterschappen en provincies politici en bestuurders hun ambt invulling geven. Vervolgens zou het volgend PWKO in 2027 kunnen laten zien of de waardering voor volksvertegenwoordigers ook veranderd is. Het vorige PWKO geeft al wel aan welke vertegenwoordigingsrol meer of minder zou aanslaan onder inwoners. Dat is de rol van democratische procesbewaker. Die weegt namelijk zwaar mee in het algemene oordeel van inwoners over hun volksvertegenwoordigers (Denters & Jansen, 2020). Dat vraagt dus om een actieve opstelling van Provinciale Statenleden en algemene bestuursleden om in beeld te krijgen wat de belangen en verlangens van betrokken inwoners en organisaties zijn en om die zo veel mogelijk mee te laten wegen in de besluiten.

#### 4.4 Ter afronding

Op grond van de bevindingen in dit onderzoek is de conclusie dat provinciale en waterschapsdemocratie maar beperkt tot bloei zijn gekomen, de toegenomen media-aandacht en opkomst ten spijt. Daarvoor blijven de provincies en waterschappen toch te vaak onbekend onder inwoners, en is nationale politiek te dominant. Het mandaat dat Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen hebben verworven bij de verkiezingen van 2023, kent bovendien nogal wat beperkingen. Weliswaar hebben ze formeel correct hun ambt verkregen, het lage vertrouwen in de Staten en algemene besturen zal niet meteen gegroeid zijn na de verkiezingen. Daarnaast is de afspiegeling van de hele bevolking beperkt voor wat betreft sociale achtergronden. De standpunten van kiezers en hun partijen in kwesties in waterschap en provincie komen wel redelijk overeen. De forse groep van niet-stemmers, met gemiddeld genomen enkele afwijkende standpunten van stemmers, worden niet afgespiegeld. Wat de (afweging tussen) belangen en behoeften van inwoners in concrete kwesties in provincie en waterschap zijn, is met de verkiezingen echter nog niet helder. Statenleden en algemene bestuursleden moeten dus hun mandaat na de verkiezingen nog versterken. Dat vraagt van hen om een actieve opstelling om vertrouwen en kennis over de wensen en belangen van inwoners te vergroten. Door zich zichtbaarder voor inwoners in te zetten, zouden vertegenwoordigers die inwoners beter in staat kunnen stellen om hun volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincie en waterschap te belonen of te straffen voor de wijze waarop ze zich hebben ingezet. Wie weet dat zo bij de komende provinciale en waterschapsverkiezingen van 2027 meer

burgers en boeren in beweging komen om zich uit te spreken over de provinciale en waterschapspolitiek, en niet zozeer over de nationale politiek.

### Literatuur

- Binnema, H. (2019). Vertegenwoordiging en participatie in de provincies. In: H. Binnema & H. Vollaard (red.), *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst* (pp. 105-132). Boom.
- Binnema, H. & Vollaard, H. (2020). De participatieparadox in waterschappen en provincies. In H. Vollaard et al., *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020* (pp. 53-57). Universiteit Utrecht en Universiteit Twente.
- Binnema, H. & Vollaard, H. (2023). Democratie in het waterschap: Zit het erin, komt het eruit? In H. Vollaard & H. Binnema (red.) *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 243-253). Boom.
- Denters, B. & Jansen, G. (2020). Vertegenwoordiging en representativiteit: opvattingen van kiesgerechtigden, kiezers, en politieke ambtsdragers. In H. Vollaard et al., *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020* (pp. 36-52). Universiteit Utrecht en Universiteit Twente.
- Ham, C. van (2021). Vertrouwen in eerlijke verkiezingen. In T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings & K. Jacobs (red.), *Versplinterende vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021* (pp. 37-47). SKON.
- Herweijer, M. (2019). Kunnen provincies voorkeuren van kiezers omzetten in effectief beleid? In H. Binnema & H. Vollaard (red.) *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst* (pp. 159-174). Boom.
- Kiesraad (2023). *Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter*. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2023/6/15/evaluatie-ps-ws-verkiezingen-uitslag-betrouwbaar-verkiezingsproces-moet-beter>
- Ministerie van BZK (2023a). *Staat van het bestuur 2022*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2023b). *Verslag signalen gemeenten over PS/WS-verkiezingen 2023*. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://open.overheid.nl/documenten/1b310bb6-13e8-4728-bc65-d275fd9c1df4/file>
- Mostert, E. (2023). De speelruimte voor het waterschapsbestuur. In H. Vollaard & H. Binnema (red.), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 227-242). Boom.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. University of California.
- Stichting Decentraal Bestuur (2023) *Kerngegevens provinciale ambtsdragers 2006-2023*.
- Unie van Waterschappen (2023). *Evaluatie waterschapsverkiezingen. Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/25/9-bijlage-bij-brief-uvw-evaluatie-waterschapsverkiezingen>
- Vollaard, H., Blok, L. de & Jansen, G. (2022), Vertrouwen in het lokale verkiezingsproces. In H. Vollaard & G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022* (pp. 26-30). Universiteit Utrecht.
- Winnubst, M. & Roth, D. (2023). Waterschapsdemocratie in actie: De rol van participatie bij dijkversterkingen in twee waterschappen. In H. Vollaard & H. Binnema (red.), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 99-118). Boom.

# Bijlage I Onderzoeksverantwoording

*Hans Vollaard en Henk van der Kolk*

Deze bijlage beschrijft de totstandkoming van het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek (PWKO) 2023. We gaan 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 al langer lopende Lokaal Kiezersonderzoek (LKO).

## 5.1 Hoe kwam de vragenlijst van het PWKO tot stand?

De vragenlijst van het PWKO 2023 bouwt voort op de vragenlijst van het eerste PWKO in 2020. Die vragenlijst is op haar beurt weer afgeleid van de vragenlijst die in het LKO is gemaakt. Het PWKO richt zich net als het LKO niet alleen op de verkiezingen, maar ook op andere aspecten van het democratisch bestel van de desbetreffende bestuurslagen. Die aspecten kwamen deels al aan de orde in het PWKO van 2020 (zoals andere vormen van participatie dan verkiezingen), deels wisselen die aspecten per onderzoek (zoals gevoelens van achterstelling in PWKO 2020 en de opvattingen over geborgde zetels in PWKO 2023). Onderwerpen zijn zoveel mogelijk op dezelfde manier uitgevraagd als in het LKO en in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers, om zo vergelijkende analyses mogelijk te maken tussen inwoners en ambtsdragers (bestuurders en politici) op de verschillende decentrale bestuurslagen. De vragenlijst van het PWKO 2023 is ontwikkeld door het team van onderzoekers in samenspraak met betrokken stakeholders, zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Griffiers, de beroepsvereniging van Statenleden Statenlidnu, de Unie van Waterschappen en de Kiesraad. In overleg met onderzoeksbureau Centerdata zijn ten slotte de vragen kritisch tegen het licht gehouden en is de lengte van de vragenlijst beperkt tot ongeveer 20 minuten.

## 5.2 Hoe zijn de data van het PWKO verzameld?

Voor deze tweede editie van het PWKO is dezelfde type dataverzameling gekozen als bij het eerste PWKO en het LKO. Daar is de keuze gemaakt voor een enkele, landelijke steekproef. Een alternatief zou een dubbele steekproef zijn geweest waarbij eerst een selectie van provincies en/of waterschappen wordt getrokken, en daarbinnen een steekproef van individuen. De enkele steekproef is voor de meeste doeleinden van het PWKO effectiever en goedkoper. Met een landelijke steekproef kan bovendien de wisselwerking tussen bestuurslaag (provincie/waterschap) en burger systematisch bestudeerd worden. Het voornaamste nadeel van het gebruik van een landelijke steekproef is dat er geen betrouwbare, beschrijvende uitspraken gedaan kunnen worden over individuele waterschappen, omdat het aantal respondenten per waterschap daarvoor te klein is. Uitsplitsingen naar provincie zijn wel mogelijk, maar daar noopt het beperkte aantal respondenten in sommige provincies ons tot voorzichtigheid.

Voor de uitvoering van het landelijk dekkend onderzoek is weer gebruik gemaakt van het LISS-internetpanel 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. Het LISS-panel bestaat uit ongeveer 5000 huishoudens, verspreid over heel Nederland. Centerdata en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 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](http://www.lissdata.nl). Op de website staat ook het belang dat wordt gehecht aan het waarborgen van de anonimiteit van de deelnemers. Het veldwerk van het PWKO vond plaats in maart 2023.

### 5.3 Wat is de kwaliteit van de data?

Het LISS-bestand is weliswaar gebaseerd op een random-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 publicatie wordt gepresenteerd is gebaseerd op een willekeurige steekproef van panelleden van 18 jaar en ouder.

**Tabel 5.1 Responsoverzicht PWKO 2023**

Selectie aantal leden huishouden	3488 (100 %)
Nonrespons	674 (19,3%)
Respons	2814 (80,7%)
Incompleet	36 (1,0%)
Compleet	2778 (79,6%)

### 5.4 Beschikbaarheid van het PWKO

Een expliciet doel van de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) is de publieke beschikbaarheid van data voor onderzoek door derden. De data van het PWKO worden daartoe op korte termijn gedeponereerd bij het Nederlandse data-archief DANS. Daarnaast is het PWKO onderdeel van het langlopende LISS-panel. De data worden daarom ook via de website van het LISS panel beschikbaar gesteld.

### 5.5 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 (zie <https://www.lissdata.nl/faq-page#n5506>). Het PWKO gebaseerd is op dit panelbestand. Dit panelbestand is weliswaar 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. Dat leidt tot vertekeningen, bijvoorbeeld bij de opkomst bij de verkiezingen. Zo doen mensen die gaan stemmen relatief vaker mee aan dit soort onderzoek dan mensen die niet gaan stemmen. Verder worden de respondenten van het panel zo vaak ondervraagd over politieke zaken, dat ze er meer van meekrijgen dan mensen die niet in dat panel zitten. Ze worden dus gestimuleerd te gaan stemmen doordat we onderzoek naar ze doen. Tenslotte speelt in elk onderzoek dat respondenten vaak het gevoel hebben dat stemmen sociaal wenselijk is. Ook als ze niet hebben gestemd, antwoorden ze daarom dat ze dit wel hebben gedaan. Daardoor ontstaat er een verschil tussen onderzoeksgegevens en wat er echt gebeurt.

Voor de verbanden tussen variabelen hoeft dat niet zoveel uit te maken, maar bij beschrijvingen waarbij opkomst een belangrijke rol speelt, zijn die afwijkingen vreemd en leiden ze af van de dingen waar het om gaat. Om een meer afgewogen beeld te geven van stemmers en niet-stemmers hebben we bij een deel van de analyses de antwoorden van niet-stemmers wat zwaarder meegeteld. Daarmee hebben we mensen die hebben gestemd een zwaarder gewicht gegeven, zodat ook de stem van niet-stemmers goed wordt gehoord. Op die manier is het verschil tussen werkelijkheid en onderzoek een beetje kleiner gemaakt. Bij sommige analyses ontdekten we echter dat niet-stemmers vaker geen antwoord gaven op bepaalde vragen. Die respondenten moeten we helaas bij die vragen buiten beschouwing laten. Daardoor is bijvoorbeeld de opkomst in de grafieken over individuele kiezers bij wat meer complexe analyses toch weer wat hoger dan we feitelijk hebben gezien in 2023. De syntax die we hebben gebruikt voor het maken van de weegfactor kan worden opgevraagd bij de auteurs van dit 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.