

Meer zicht op het democratisch middenbestuur

Het kiezersonderzoek in provincies
en waterschappen van 2020

Meer zicht op het democratisch middenbestuur

Het kiezersonderzoek in provincies
en waterschappen van 2020

Auteurs

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Harmen Binnema (Universiteit Utrecht)

Bas Denters (Universiteit Twente)

Giedo Jansen (Universiteit Twente)

Inhoud

Auteurs.....	3
Inleiding	6
Samenvatting	9
1. Onbekend maakt onbemind?	11
1.1 Inleiding	11
1.2. Provincies en waterschappen: onbekenden voor veel kiezers	11
1.2.1 Kennis over provincie en waterschap	11
1.2.2 Interesse in politiek en nieuws	13
1.2.3 Verbondenheid met provincie en waterschap	15
1.2.4 Ervaren invloed op het dagelijkse leven	16
1.2.5 Toegedichte verantwoordelijkheden.....	17
1.3. Provincies en waterschappen: Minder waardering dan gemeenten.....	18
1.3.1 Tevreden met het functioneren van de democratie.....	18
1.3.2 Vertrouwen in personen en instellingen	19
1.3.3 Tevredenheid over het functioneren van volksvertegenwoordigers	21
1.3.4 Waardering voor aanpak van belangrijkste probleem	21
1.4 Afronding: bekender maakt wat meer bemind	22
Intermezzo: gevoelens van achterstelling binnen Nederland en binnen provincies	24
2. Provinciale en waterschapsverkiezingen: Van tweede orde.....	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Motieven voor opkomst en partij- en kandidaatkeuze.....	27
2.3. Opkomst bij provinciale en waterschapsverkiezingen.....	28
2.2.1. Opkomst bij provinciale verkiezingen van 2019	30
2.2.2 Opkomst bij waterschapsverkiezingen van 2019.....	31
2.3. Partijkeuze bij provinciale en waterschapsverkiezingen van 2019.....	33
2.5 Afronding	35
3. Vertegenwoordiging en representativiteit: Opvattingen van kiesgerechtigden, kiezers en politieke ambtsdragers.....	36
3.1 Inleiding	36
3.2 Politieke oriëntatie en beleidsopvattingen van het electoraat en ambtsdragers	38
3.3 Opvattingen van het electoraat en ambtsdragers over “vertegenwoordiging”	43
3.3.1 Provincies en politieke vertegenwoordiging.....	44

3.3.2 Waterschappen en politieke vertegenwoordiging	47
3.4 Democratische tevredenheid en wenselijkheid van staatkundige hervormingen	49
3.4.1 Democratische tevredenheid	49
3.4.2 Wenselijkheid democratische hervormingen naar oordeel electoraat	51
3.5 Afronding	51
4. De participatieparadox in waterschappen en provincies	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Het gebruik van fysieke en digitale participatievormen in provincies en waterschappen	54
4.3 Afronding	57
Referenties	58
Bijlage I Onderzoeksverantwoording	60
5.1. Hoe kwam de vragenlijst van het PWKO tot stand?	60
5.2. Hoe zijn de data van het PWKO verzameld?	60
5.3. Wat is de kwaliteit van de data?	61
5.4. Beschikbaarheid en anonimiteit PWKO, contextkenmerken	61
5.5. Weging van de data ten behoeve van deze publicatie	62

Inleiding

Wateroverlast bij de Maas, een windmolenpark in de Wieringermeer, de N50, granulietstorting in de Gelderse natuur, de toltunnel onder de Westerschelde, criminaliteit in de Zaanse wijk Poelenburg, vliegveld Lelystad, aardbevingen in Groningen, Tata Steel, Schiphol, mensen uit de Randstad die woningen in Friesland kopen, de N35, de bereikbaarheid van Rotterdam, de spoortunnel in Vught, de verbreding van de A27, de prijzen van Amsterdamse woningen, veel jonge mensen die wegtrekken uit de Achterhoek....

Slechts enkele deelnemers aan het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen konden najaar 2020 heel specifiek aangeven wat het belangrijkste probleem is dat speelt in hun provincie of waterschap. Meer dan de helft van de ruim 2600 deelnemers had echter geen enkel idee. Sommige deelnemers gaven ook uitleg waarom ze (zie figuur I.1). Zeker voor de deelnemers die zich ervoor schaamden dat ze zo weinig wisten, is het een schrale troost dat het gebrek aan kennis niet tot hen beperkt blijft. Maar liefst 42% van de deelnemers vond het moeilijk om de vragen in het kiezersonderzoek te beantwoorden.¹ Dat is heel wat meer dan de 29% die een soortgelijk kiezersonderzoek rondom de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 als moeilijk hadden ervaren. Maar niet alleen de deelnemers weten weinig. Over provinciale en waterschapspolitiek is ook in wetenschap, bestuur en media vrij weinig bekend. En dat is toch vreemd voor twee democratische organen met een lange, lange voorgeschiedenis.

Figuur I.1: Waarom inwoners geen idee hebben van het belangrijkste probleem in hun provincie of waterschap²

Waterschap	Provincie
<p><i>Ik ben een redelijk geïnformeerde burger als het om politieke en maatschappelijke kwesties gaat. Van het (Bestuur van het) Waterschap weet ik niets. Zij zouden wat meer kunnen communiceren met de inwoners van hun gebied. Bijv. door in de plaatselijke pers te berichten dat er interessante rapporten op hun site staan</i></p> <p><i>Het waterschap is totaal onbekend voor mij!!! Ja een aanslag en dat is dat, maar waarvoor? Water in slootjes behouden??? Vervuiling?? Dure betaalde banen?? Ik heb zo'n houding van het zal wel!!</i></p> <p><i>Ik schaam me bijna een beetje om het toe te geven, maar ik weet nagenoeg niks over alles wat met het waterschap te maken heeft. Toen er over gestemd moest worden had ik alleen een stemwijzer ingevuld en daar bleef het bij. Daar weet ik nu echter niks meer van.</i></p>	<p><i>Deze vragenlijst leert mij dat ik mij helemaal niet verdiep of überhaupt nadenk over de provincie. Dat staat ver van mij af, wat natuurlijk kortzichtig is.</i></p> <p><i>Eerlijk gezegd heb ik geen idee. Ik volg gemeentepolitiek en landelijke politiek. In lokale en regionale kranten is de invloed van de provincie eigenlijk slechts sporadisch zichtbaar. Wat ik er van mee krijg is ook zelden positief.</i></p> <p><i>Geen idee, heb totaal geen feeling met de provincie. Wat doen ze eigenlijk? Waarom bestaan ze? Heb echt geen idee wat ze doen en waarom ze er zijn.</i></p>

Gelukkig is er recent meer aandacht gekomen voor provinciale en waterschapsdemocratie. In 2019 bracht bijvoorbeeld het boek *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst* (onder redactie van Harmen Binnema en Hans Vollaard) het functioneren van de Provinciale Staten in beeld. In 2023 is een boek voorzien van dezelfde redacteuren waarin voor het eerst ooit de algemene besturen van waterschappen grondig onder de

¹ De vraag was: Vond u het moeilijk om de vragen te beantwoorden? (1 beslist niet – 5 beslist wel).

² De exacte vragen luiden *Wat vindt u het belangrijkste probleem dat speelt in uw provincie?* (open vraag) en *Wat vindt u het belangrijkste probleem die spelen in uw waterschap?* (open vraag)

loep wordt genomen. Daarnaast heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief genomen om over het gehele decentrale bestuur systematisch informatie op te bouwen. In 2019 en 2020 heeft het ministerie in samenwerking met een consortium van universitaire onderzoekers de bestuurders en politici van gemeenten, provincies en waterschappen bevestigd in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA). Deze basismonitor is een welkome aanvulling op het onderzoek dat Nederlandse politicologen en bestuurskundigen reeds een aantal decennia periodiek doen naar de ervaringen en opvattingen van leden van de Staten-Generaal.

Ook als het gaat om de opvattingen van kiesgerechtigden en kiezers over de decentrale democratie is systematisch onderzoek pas recent van de grond gekomen. Al decennialang vindt rondom de Tweede Kamerverkiezingen het Nationaal Kiezersonderzoek plaats (NKO), terwijl soortgelijke enquêtes worden uitgevoerd bij verkiezingen van het Europees Parlement. Het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO), is echter pas in 2016 voor de eerste maal gehouden en is daarna bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 herhaald. Dit rapport bevat het verslag van het eerste Provinciale en Waterschapskiezersonderzoek (PWKO) ooit. Het vormt een nulmeting voor het vervolg bij de eerstkomende provinciale en waterschapsverkiezingen in 2023.

Dit PWKO staat – net als het NKO en het LKO – onder regie van Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een belangrijk deel van de kosten voor zijn rekening genomen. Hella van de Velde van het ministerie vormde samen met Arjan Guijt (namens de Unie van Waterschappen) en Harold van de Velde (namens de beroepsvereniging van statenleden) de begeleidingscommissie. Zij stonden de onderzoekers met raad en daad terzijde. De uitvoering was in handen van Giedo Jansen en Bas Denters (vakgroep Bestuurskunde, Universiteit Twente), Harmen Binnema en penvoerder Hans Vollaard (Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht). De onderzoekers waren vrij om de vragen te bepalen, waarbij vooral ingezet is om soortgelijke vragen te stellen als in het LKO om op die manier zo goed mogelijk vergelijkingen te kunnen maken binnen het decentraal bestuur.

Het PWKO werd net als het LKO afgenomen bij de deelnemers aan het LISS-panel van CentERdata (Universiteit van Tilburg). Dat gebeurde in het najaar van 2020. Ruim 2600 respondenten hebben de enquête ingevuld. Bijlage I biedt een verantwoording van de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Het doel van dit rapport is om de relatie van inwoners op het democratisch middenbestuur – provincie en waterschappen – in kaart te brengen. We gaan daarbij in op vijf vraagpunten:

- **Hoofdstuk 1** richt zich op het belang van provincies en waterschappen voor inwoners. Onbekend maakt onbemind, zo stelde een van de deelnemers aan het onderzoek. Zijn provincies en waterschappen inderdaad onbekend én onbemind, en hangt dat met elkaar samen? En zijn daarbij ook verschillen te zien tussen provincies, waterschappen en groepen inwoners?
- In een **intermezzo** komen gevoelens van achterstelling aan de orde. Er is discussie over de vraag of er een tegenstelling groeit tussen het centrum en periferie in Nederland. Daar is ook weer naar gevraagd in het PWKO. Hier komt echter eveneens aan bod in hoeverre inwoners zich achtergesteld voelen binnen hun provincie, zowel door politici en de provincie als door andere inwoners in hun provincie.
- **Hoofdstuk 2** gaat vervolgens na of provinciale en waterschapsverkiezingen zogeheten tweedeverkiezingen (*second order elections*) zijn. Verkiezingen waarbij kiesgerechtigden vinden dat er minder op het spel staat, waardoor ze minder opkomen. En waarbij degenen die nog wel gaan kiezen zich laten leiden door nationale politiek, omdat dat van groter belang zou zijn.
- **Hoofdstuk 3** richt zich op de kwaliteit van vertegenwoordiging. Op basis van het PWKO en de BPA2 (Jansen et al., 2021) – die is gehouden onder de volksvertegenwoordigers en bestuurders bij de provincies en waterschappen – vergelijken we hoe het electoraat en politieke ambtsdragers denken over de manier waarop volksvertegenwoordigers functioneren en over inhoudelijke beleidsvraagstukken. Ook komt het standpunt van inwoners over verschillende staatkundige hervormingen aan de orde.
- Na de representatieve democratie in hoofdstukken 2 en 3, komt in **hoofdstuk 4** de participatieve democratie aan bod. Het laat zien welke vormen van directe participatie door welke inwoners worden gebruikt. Centrale vraag is daarbij of de participatieparadox ook in provincies en waterschappen speelt. Die houdt dat enerzijds het democratisch is toe te juichen dat er participatiemogelijkheden bijkomen, maar anderzijds democratische ongelijkheid juist toeneemt doordat inwoners die hebben gestemd zich eveneens meer laten horen via directe participatievormen.

Het PWKO brengt zo voor het eerst uitgebreid in kaart wat inwoners vinden van hun provincie en waterschap. Dat vormt een belangrijke stap om beter inzicht te krijgen in de provinciale en waterschapsdemocratie. Verschillende deelnemers aan het onderzoek gaven al aan dat ze meer van waterschappen en provincies zouden willen weten. Deze publicatie van dit rapport gaat vergezeld van een *factsheet* waarin kort en bondig de belangrijkste bevindingen voor het grotere publiek staan samengevat. Zo komt er eindelijk meer zicht op het democratisch middenbestuur.

Samenvatting

Provincies en waterschappen: Onbekend en onbemind (hoofdstuk 1)

- provincies en vooral waterschappen zijn voor veel inwoners onbekend. Veel inwoners beantwoorden vragen erover niet. De namen van de commissaris van de koning en het waterschap zijn bij maar één op de vijf inwoners bekend;
- De interesse in provinciale en waterschapspolitiek is beperkt. De verbondenheid met provincies en vooral waterschappen is relatief laag.
- Rond de helft van alle inwoners ervaart invloed van provincies en waterschappen op hun dagelijks leven; de invloed nationale overheid is voor een ruime meerderheid echter het grootst.
- Veel inwoners kunnen vooral wat betreft hun waterschap niet zeggen in welke mate ze dat waarderen.
- Provincies en waterschappen krijgen minder waardering dan gemeenten voor wat betreft de tevredenheid met het functioneren van de democratie, het vertrouwen in personen en instellingen en de tevredenheid met de manier waarop volksvertegenwoordigers hun rol vervullen. Waar waterschappen een voldoende scoren in de aanpak van problemen onder inwoners die zo'n probleem kunnen noemen, behalen provincies een onvoldoende.
- Op diverse punten draagt bekendheid bij aan een positievere waardering van provincie- en waterschapbestuur. Bekender maakt zo wat meer bemind.

Provinciale en waterschapsverkiezingen: Van tweede orde (hoofdstuk 2)

- Vooral plichtsbesef als burger blijkt van belang voor de opkomst bij provinciale en waterschapsverkiezingen. Daarnaast spelen leeftijd en opleiding een belangrijke rol bij de opkomst. Dat zijn aspecten die niet zozeer afhangen van wat er speelt in een provincie of waterschap;
- Inwoners die minder invloed ervaren van waterschap en provincie, komen minder op. Dat is in lijn met het van idee van tweede-ordeverkiezingen: kiesgerechtigden komen minder op als in hun ogen er minder op het spel staat;
- Inwoners geven aan dat provincie- en waterschapsspecifieke motieven belangrijker zijn voor hun opkomst en partijkeuze dan de mening over het kabinet. Onder inwoners die opkomen, bestaat ten aanzien van provincies en waterschappen ook meer interesse, een sterker gevoel van verbondenheid en grotere tevredenheid met volksvertegenwoordigers;
- De veranderingen in partijkeuze tussen Tweede Kamerverkiezingen, provinciale en waterschapsverkiezingen laten een stevig stempel van nationale politiek op partijkeuze zien;
- Van de kiesgerechtigde inwoners weet 29% sowieso niet dat de Provinciale Staten de Eerste Kamer verkiezen. De even grote groep van 29% kiesgerechtigde inwoners die dat wel weet, komt veel meer op;
- Het gelijktijdig houden van waterschapsverkiezingen met provinciale verkiezingen heeft de opkomst bevorderd bij waterschapsverkiezingen.

Kiezers en ambtsdragers verschillen van mening over bepaalde beleidskwesties en de wijze van volksvertegenwoordiging (hoofdstuk 3)

- De politieke oriëntatie en beleidsopvattingen van het electoraat en die van de politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen verschillen, afhankelijk van het onderwerp in meerdere of mindere mate. Zo blijkt onder meer dat:
 - politieke ambtsdragers bij zowel de provincies als de waterschappen zich wat meer links op het politieke spectrum plaatsen dan het electoraat.
 - bij de beleidsopvattingen van electoraat en deze ambtsdragers is soms vooral sprake van overeenstemming (zoals over nivellering via belastingheffing) en soms van duidelijke verschillen (bijvoorbeeld bij de vraag naar strengheid van straffen bij overtredingen, bij de noodzaak van meer

milieumaatregelen en bij de tevredenheid over de manier waarop de provincie en het waterschap belangrijke problemen aanpakken).

- Ambtsdragers zijn daarnaast duidelijk tevredener over de kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging in hun provincie of waterschap (cijfer van circa 7 op schaal van 0 - 10) dan hun electoraat (cijfer van circa 5). Ook op specifieke onderdelen van politieke vertegenwoordiging zijn ambtsdragers beduidend meer tevreden dan het electoraat.
- Voor dit tamelijk grote verschil in de tevredenheid over de kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging blijkt vooral het oordeel over het optreden van ambtsdragers bij het borgen van het democratisch gehalte van het besluitvormingsproces van belang. Allereerst weegt dit vertegenwoordigingsaspect bij zowel politieke ambtsdragers (in provincies en in waterschappen) als bij hun kiesgerechtigden zwaar mee in het algemene oordeel. Daarnaast is er op dit onderdeel ook sprake van een relatief groot verschil in de tevredenheid tussen ambtsdragers (relatief tevreden) en kiesgerechtigden (relatief ontevreden).
- Bij het oordeel over het functioneren van de democratie in provincie en waterschap zijn verschillen in de gemiddelde tevredenheid van ambtsdragers en het electoraat relatief klein. Zowel voor de ambtsdragers als bij het electoraat zijn bij de vorming van dit oordeel procedurele overwegingen (over de kwaliteit van de representatie) belangrijker dan functionele overwegingen (over de rol van het bestuur als probleemoplosser). Bij de waterschappen, vaak omschreven als een functionele vorm van democratie, lijkt het belang van functionele overwegingen (het adequaat oplossen van problemen) in de oordeelsvorming van de ambtsdragers en het electoraat overigens wat groter dan bij de provincies.
- Onder het electoraat bestaat brede steun voor staatkundige hervormingen die inwoners meer rechtstreeks invloed geven op de besluitvorming in provincies en waterschappen. Ook is een ruime meerderheid van de kiesgerechtigden er voor dat – net zoals nu – niet alleen inwoners, maar ook vertegenwoordigers van organisaties van boeren, ondernemers en natuurbeheerders deel uitmaken van het waterschapsbestuur.

De participatieparadox bestaat ook in provinciaal en waterschapsbestuur

- In de afgelopen vijf jaar hebben 15% van de inwoners van provincies een fysieke of digitale vorm van directe participatie gebruikt, zoals contact leggen met politici of een petitie tekenen. Van de inwoners heeft 7% in waterschappen fysiek of digitaal geparticipeerd. In gemeenten betreft dat 18% van de inwoners.
- In waterschappen maken jongvolwassenen en wetenschappelijk opgeleide inwoners meer gebruik van directe participatiemogelijkheden. In provincies zijn er voor wat betreft leeftijd en opleiding geen significante verschillen vast te stellen in het gebruik van die mogelijkheden.
- Inwoners die zich verbonden voelen met hun provincie dan wel hun waterschap, meer interesse hebben in provinciale dan wel waterschapspolitiek, of zich meer verbonden voelen met hun provincie dan wel waterschap, participeren meer. Dat geldt zowel voor stemmen als voor fysieke en online directe participatie.
- Inwoners die stemmen maken meer gebruik van de directe participatiemogelijkheden in provincies en waterschappen dan degenen die niet stemmen;
- Ook in provincies en waterschap bestaat zo de participatieparadox. Waar meer participatiemogelijkheden democratisch gezien een verrijking zijn, blijken inwoners die al participeerden, ook daarvan gebruik te maken – en vice versa. Dat staat juist op gespannen voet met het democratische ideaal van gelijkheid.

1. Onbekend maakt onbemind?

Harmen Binnema en Hans Vollaard

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- provincies en vooral waterschappen zijn voor veel inwoners onbekend. Veel inwoners beantwoorden vragen erover niet. De namen van de commissaris van de koning en het waterschap zijn bij maar één op de vijf inwoners bekend;
- De interesse in provinciale en waterschapspolitiek is beperkt. De verbondenheid met provincies en vooral waterschappen is relatief laag.
- Rond de helft van alle inwoners ervaart invloed van provincies en waterschappen op hun dagelijks leven; de invloed nationale overheid is voor een ruime meerderheid echter het grootst.
- Veel inwoners kunnen vooral wat betreft hun waterschap niet zeggen in welke mate ze dat waarderen. Provincies en waterschappen krijgen minder waardering dan gemeenten voor wat betreft de tevredenheid met het functioneren van de democratie, het vertrouwen in personen en instellingen en de tevredenheid met de manier waarop volksvertegenwoordigers hun rol vervullen. Waar waterschappen een voldoende scoren in de aanpak van problemen onder inwoners die zo'n probleem kunnen noemen, behalen provincies een onvoldoende.
- Op diverse punten draagt bekendheid bij aan een positievere waardering van provincie- en waterschapbestuur. Bekender maakt zo wat meer bemind.

1.1 Inleiding

“Onbekend maakt onbemind”, zei een deelnemer aan het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek. Dit hoofdstuk gaat na of dat voor inwoners van provincies en waterschappen in het algemeen het geval is. Daarom schetst de volgende paragraaf eerst een beeld van de (on)bekendheid van provincie en waterschap onder inwoners. Vervolgens is de focus gericht op de waardering van inwoners voor provincies en waterschappen om na te gaan of ze (on)bemind zijn. Tot slot staat de vraag centraal of de (on)bekendheid van provincies en waterschappen doorwerkt op de waardering van deze twee bestuurslagen.

1.2. Provincies en waterschappen: onbekenden voor veel kiezers

Om de (on)bekendheid van provincies en waterschappen na te gaan, kijken we achtereenvolgens voor wat betreft deze beide bestuurslagen naar a. kennis; b. interesse in politiek en nieuws; d. gevoel van verbondenheid; e. de ervaren invloed op het dagelijkse leven; en e. de toegedichte verantwoordelijkheden.

1.2.1 Kennis over provincie en waterschap

Kennis over provincie en waterschap is beperkt. Dat blijkt alleen al uit het feit dat deelnemers aan het kiezersonderzoek vaak “ik weet niet” als antwoord hebben gegeven op vragen. Ruimt de helft is bijvoorbeeld *niet* in staat om aan te geven wat het belangrijkste probleem in hun provincie of waterschap is. Overigens bleek eerder uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2016 (LKO 2016) dat haast evenveel inwoners ook niet het belangrijkste probleem in hun

We hebben principe bij elk aspect gekeken naar verschillen tussen inwoners op basis van geslacht, leeftijd en opleiding. Waar verschillen zijn genoemd, zijn die statistisch significant. De volgende termen gebruiken we voor deze groepen:

Jongvolwassenen: inwoners van 18 tot 34 jaar

Mensen van middelbare leeftijd: inwoners van 35 tot 54 jaar

Ouderen: inwoners van 55 jaar en ouder

Hoger opgeleiden: inwoners met een afgeronde wetenschappelijke of hbo-opleiding

Lager opgeleiden: inwoners die basisonderwijs of vmbo hebben afgerond

gemeente kunnen noemen (Steenvoorden & Van der Waal, 2016: 41).

Om het kennisniveau te bepalen, hebben we in dit onderzoek gevraagd naar de naam van een prominent provinciaal bestuurder, de Commissaris van de Koning, en naar de naam van het waterschap. Bij het overgrote deel van de inwoners zijn die namen onbekend. Slechts 17% weet de correcte de naam van de Commissaris (zie tabel 1.1).³ Dat staat in schril contrast met de 54% van de inwoners die in het LKO 2016 correct de naam van hun burgemeester wisten te noemen (Jakobs, 2016: 27). Wel zijn er duidelijke verschillen tussen provincies te zien. Een meerderheid van de kiezers kent Jetta Kleinsma (Drenthe) en Arno Brok (Friesland), terwijl nog niet een op de tien inwoners de commissarissen Jaap Smit (Zuid-Holland) en Hans Oosters (Utrecht) kent. Schrale troost voor de laatste twee is dat dat ook gold voor voorgangers van hen (Bouwmans, 2011). In het algemeen geldt dat oudere inwoners de naam van de Commissaris van de Koning vaker dan jongvolwassenen kennen.⁴

Tabel 1.1 Bekendheid naam Commissaris van de Koning per provincie (in %; N tussen 25 en 281)

Provincie	Bekendheid CdK
Nederland	17
Drenthe	56
Friesland	50
Limburg	35
Noord-Brabant	23
Groningen	22
Zeeland	21
Gelderland	15
Noord-Holland	14
Flevoland	10
Overijssel	9
Utrecht	8
Zuid-Holland	7

Tabel 1.2 Bekendheid naam waterschap (in %; N tussen 21 en 268)

Provincie	Bekendheid waterschap
Nederland	22
Zeeland	45
Groningen	31
Gelderland	26
Noord-Brabant	26
Friesland	26
Zuid-Holland	23
Overijssel	21
Drenthe	21
Utrecht	16
Noord-Holland	15
Flevoland	14
Limburg	12

De kennis over waterschappen is eveneens beperkt als we afgaan op de bekendheid van de naam van het waterschap.⁵ Slechts 33% van de inwoners zegt de naam van het waterschap te kennen. Van hen weet 65% vervolgens de juiste naam van het waterschap te geven. Al met al kent dus 22% van de inwoners de juiste naam van het waterschap. Vooral oudere en hogere opgeleide inwoners kunnen dat. Overigens wel noemen sommige inwoners nog voorlopers van de huidige, regelmatig gefuseerde waterschappen. Waterschap Scheldestromen, dat samenvalt met de provincie Zeeland, is het meest bekend. Weinig respondenten uit Limburg weten de juiste naam van het waterschap in hun provincie te noemen, ook al heet dat eveneens Limburg.

³ De exacte vraagformulering was: *Wij willen graag weten in hoeverre informatie over de provinciale politiek de burgers bereikt. Daarom stellen we een vraag over provinciale politiek. Als u het antwoord op de vraag niet weet, dan kunt u dit gerust aangeven. Weet u de naam van de commissaris van de koning van uw provincie?* (antwoordopties: nee; ja, namelijk....). Percentages geven het aandeel aan van het totaal aantal respondenten dat ja antwoordde én de correcte naam gaf.

⁴ Tenzij anders vermeld, zijn beschreven verschillen significant op een betrouwbaarheidsniveau van 5 procent (tweezijdige toetsing). Daarnaast is belangrijk om te benadrukken dat het aantal respondenten per provincie soms beperkt is. Dat aantal loopt uiteen van 55 (Zeeland) tot 561 (Zuid-Holland).

⁵ De vraag luidde: *Wij willen graag weten in hoeverre informatie over de waterschapspolitiek de burgers bereikt. Daarom stellen we nu een vraag over waterschapspolitiek. Als u het antwoord op de vraag niet weet, dan kunt u dit gerust aangeven. Weet u de naam van uw waterschap?* (antwoordopties: nee, ja, namelijk...). Percentages geven het aandeel aan van het totaal aantal respondenten dat ja antwoordde én de correcte naam gaf.

1.2.2 Interesse in politiek en nieuws

Dat de namen van de Commissaris van de Koning en waterschappen onbekend zijn, is niet opmerkelijk, gelet op de beperkte interesse in provinciale en waterschapspolitiek (zie tabel 1.2). Een grote meerderheid van 80% is niet geïnteresseerd in de waterschapspolitiek. Daarnaast is bijna zeven of de tien inwoners niet geïnteresseerd in provinciale politiek. Dat is bij nationale politiek duidelijk anders, want 66% van de inwoners zegt daarin tamelijk of zeer geïnteresseerd te zijn. Met 49% van de inwoners is ook de interesse in lokale politiek groter (Den Ridder en Dekker, 2018).

Er zijn wel verschillen in interesse tussen bevolkingsgroepen. Mannen zijn meer geïnteresseerd in nationale, provinciale en waterschapspolitiek dan vrouwen (niet in tabel opgenomen). Daarnaast leeft er onder oudere inwoners meer interesse in provinciale en nationale politiek. Wat interesse in waterschapspolitiek betreft is er echter geen verschil op basis van leeftijd. Opleiding blijkt van belang in de interesse in nationale politiek (zie tabel 1.2). Wat betreft interesse in provinciale en waterschapspolitiek zijn er geen statistische significante verschillen op basis van opleiding, ook al is het patroon – hoe hoger opgeleid, des te meer geïnteresseerd – wel in de cijfers te zien.

Tabel 1.2 Interesse in provinciale, waterschaps- en nationale politiek (in %; N=1346; N=1315; N=2662) ⁶

	Geïnteresseerd		
	niet	tamelijk	Zeer
<i>Provinciale politiek</i>	68	30	1
basis/vmbo	72	27	1
havo/vwo/mbo	70	29	1
Hbo	66	33	1
Wo	63	36	2
<i>Waterschapspolitiek</i>	80	19	1
basis/vmbo	84	15	1
havo/vwo/mbo	79	20	0
Hbo	80	19	1
Wo	71	26	3
<i>Nationale politiek</i>	34	53	13
basis/vmbo	49	46	5
havo/vwo/mbo	36	54	10
Hbo	24	57	19
Wo	13	55	32

Toelichting: Significante verschillen zijn vet gedrukt

Dat de interesse in provinciale en waterschapspolitiek beperkt is, blijkt ook uit het feit dat slechts 4% van de inwoners provinciale politici op sociale media volgt (niet in tabel opgenomen). Voor wat betreft waterschapspolitici is dat 2% van de inwoners.⁷ Algemeen nieuws over provincie, dus breder dan kwesties van politiek en bestuur alleen, kan wel op wat meer belangstelling rekenen. Van de inwoners doet 19% meestal mee met een gesprek als er in gezelschap over nieuws uit hun provincie wordt gesproken (niet in tabel opgenomen).⁸ Een grote groep van 42% volgt dat met interesse, terwijl 16% aangeeft dat dergelijke situatie nooit voor komt bij

⁶ De exacte vragen luiden: *In hoeverre bent u geïnteresseerd ... in de nationale politiek? ... in de provinciale politiek? In waterschapspolitiek?* (antwoordopties: Niet geïnteresseerd; Tamelijk geïnteresseerd; Zeer geïnteresseerd).

⁷ De vraag was: *Volgt u politici uit uw provincie/waterschap op sociale media als Facebook, Twitter, of Instagram?* (antwoordopties: Ja; Nee).

⁸ De vragen waren: *Als er in gezelschap over nieuws uit uw provincie/waterschap wordt gesproken, doet u dan meestal mee met het gesprek, luistert u met belangstelling, luistert u niet, of hebt u geen belangstelling?* (antwoordopties: Ik doe meestal mee met het gesprek; Ik luister met belangstelling; Ik luister niet; Ik heb geen belangstelling; Deze situatie komt nooit voor). Meer zicht op het democratisch middenbestuur | 13

hen. Een dergelijke interesse blijkt ook dat 33% van de inwoners vaak of (bijna) altijd nieuws over de provincie volgen (zie tabel 3). Daarnaast volgt 22% van de inwoners vaak of (bijna) altijd het provinciale nieuws via lokale of regionale radio en televisie, terwijl 7% dat doet via internet. Niettemin is de interesse in provinciaal nieuws beperkt in vergelijking met de interesse in lokaal nieuws. Van de inwoners volgt namelijk 44% bijna altijd of vaak het lokale nieuws in kranten, terwijl 13% gericht op internet lokaal nieuws zoekt (Jacobs, 2016).

Nieuws over waterschappen kan op weinig interesse rekenen. Als het in gezelschap aan de orde komt, doet slechts 5% mee met het gesprek, terwijl 26% meeluistert. Een grote groep van 44% van de inwoners geeft echter aan dat ze nooit in de situatie verkeren dat erover waterschapsnieuws gesproken wordt. Een beperkte groep van 13% van de inwoners volgt het waterschapsnieuws in kranten, 10% doet dat via lokale of regionale radio en televisie en 2% via internet.

Tabel 1.3 Mediagebruik en volgen van provinciaal en waterschapsnieuws (in %; N=1346; N=1315)⁹

Leest regionale/lokale kranten (betaald)	22
Leest regionale/lokale kranten (gratis)	31
Leest digitale regionale/lokale kranten	19
Leest geen kranten	25
Leest vaak/(bijna) altijd nieuws over provincie:	
• Krant	33
• Lokale/regionale radio en televisie	22
• Internet	7
Leest vaak/(bijna) altijd nieuws over waterschap:	
• Krant	13
• Lokale/regionale radio en televisie	10
• Internet	2

Wat betreft provinciaal nieuws blijken oudere inwoners meer dan jongvolwassenen het nieuws over hun provincie te volgen in de krant (38% tegen 27%) (niet in tabel opgenomen). Ook wat betreft radio en televisie is dat het geval: 29% (oudere inwoners) tegen 13% (jongvolwassenen). Datzelfde beeld komt terug bij het volgen van nieuws over waterschappen, met 16% van de oudere inwoners die dat doet via de krant tegen 3% van de jongvolwassenen; bij lokale/regionale tv en radio is dat 12% (oudere inwoners) tegen 4% (jongvolwassenen). Daarnaast blijken inwoners met een wetenschappelijke opleiding meer nieuws over provincie en waterschap te volgen dan inwoners met een lage opleiding (40% vs. 24% in provincies, en 18% vs. 9% in waterschappen). Bij lokale en regionale tv en radio zijn er geen verschillen te zien op basis van opleidingsniveau. Geslacht doet er over het algemeen niet toe. Alleen mannen volgen nieuws over waterschap in de krant meer dan vrouwen (18%

⁹ De vragen luiden:

- *Welk type krant leest u? (er zijn meerdere antwoorden mogelijk)*
- *Als er in de krant provinciaal/waterschapsnieuws staat, bijvoorbeeld nieuws over problemen in uw provincie/waterschap, hoe vaak leest u dat dan? (antwoordopties: Nooit; Zelden; Zo nu en dan; Vaak; Bijna altijd)*
- *Als er op de lokale of regionale radio of televisie provinciaal nieuws/ nieuws over het waterschap is, bijvoorbeeld nieuws over problemen in uw provincie/ waterschap, hoe vaak luistert/kijkt u dat dan? (antwoordopties: Nooit; Zelden; Zo nu en dan; Vaak; Bijna altijd)*
- *Hoe vaak gaat u op het internet gericht op zoek naar provinciaal nieuws/ nieuws over het waterschap, bijvoorbeeld over problemen in uw provincie/ waterschap? (antwoordopties: Nooit; Zelden; Zo nu en dan; Vaak; Bijna altijd)*

vs. 8%). Maar welke verschillen er tussen inwoners ook zijn, de interesse in provinciale en waterschapspolitiek is in het algemeen beperkt.

1.2.3 Verbondenheid met provincie en waterschap

(On)bekendheid betreft niet alleen (een gebrek aan) kennis en interesse. Het is ook een kwestie hoe iemand een bestuurslaag ervaart: dichtbij of op afstand, waar iemand veel of juist nauwelijks wat van merkt. Om dat na te gaan hebben we allereerst gevraagd naar de mate waarin inwoners zich verbonden voelen met hun provincie en waterschap, ook in vergelijking met andere bestuurslagen. Dan blijkt dat inwoners verbondenheid het krachtigst ervaren met Nederland: 84% voelt zich daar tamelijk tot zeer verbonden mee (zie tabel 1.4). Met gemeente, streek als ook wijk/dorpskern voelt ruim 60% zich ruim tamelijk tot zeer verbonden. Met de Europese Unie (34%) is dat veel minder het geval. Deze mate van verbondenheid komt sterk overeen met de bevindingen uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 (Den Ridder en Dekker, 2018). In dit kiezersonderzoek is ook gevraagd naar de mate van verbondenheid met provincies en waterschappen. Die is met provincies (50%) en vooral waterschappen (20%) fors lager dan met Nederland en gemeenten. Slechts 5% van de inwoners voelt zich bovendien meer verbonden met provincies dan met Nederland en 2% meer met waterschappen dan met Nederland (niet in tabel opgenomen). Uit het LKO-2018 bleek eerder dat zo'n 10% zich meer met wijk/dorpskern, gemeente dan wel streek verbonden voelde dan met Nederland.

Tabel 1.4: Gevoel van verbondenheid met geografische (bestuurs)eenheid (in %; N = 2698)

	Verbonden	
	helemaal niet/niet erg	tamelijk/zeer
Provincie	47	50
Waterschap	74	20
Wijk/dorpskern	36	62
Gemeente	33	65
Streek	32	66
Nederland	14	84
Europese Unie	62	34

Verbondenheid geldt vaak als bouwsteen voor een politieke gemeenschap. In dat licht is het niet opvallend dat inwoners zich weinig verbonden voelen met waterschappen. Zij vormen functioneel bestuur, instellingen die specifieke taken hebben opgelegd gekregen om uit te voeren. Dat leent zich minder snel voor de opbouw van een politieke gemeenschap, waarin inwoners gezamenlijk besluiten willen en kunnen (laten) nemen en uitvoeren op allerlei beleidsterreinen zoals dat in vooral in nationale staten, maar ook gemeenten en provincies het geval is. Verder zal bij waterschappen meespelen dat ze weliswaar oude wortels hebben, maar in de laatste decennia in hoog tempo zijn opgeschaald van honderden traditionele waterschappen tot 21 nieuwe eenheden. Dat vergt tijd om een gevoel van verbondenheid op te bouwen.

Er zijn tussen provincies wel sterke verschillen te zien in de mate van verbondenheid (tabel 1.4). Het gevoel van verbondenheid is veel sterker in Zeeland (72%), Friesland (71%), Groningen (69%) en ook Limburg (63%) dan in de Randstedelijke provincies Utrecht (43%), Noord-Holland (41%), Zuid-Holland (39%) en Flevoland (34%). Waar het verschil in de mate van verbondenheid met provincies tussen Zeeland en Flevoland maar liefst 38% is, zijn de verschillen in verbondenheid met waterschappen aanzienlijk minder groot. Andermaal is de verbondenheid het sterkst in Zeeland (31%), terwijl dat het minste is onder inwoners in Utrecht (15%).

Tussen groepen inwoners zijn er ook verschillen in mate van verbondenheid te zien. Mannen (51%) blijken zich meer verbonden te voelen met provincies dan vrouwen (44%). Bij waterschappen is op dit punt geen verschil te

zien. Wat betreft leeftijd is verbondenheid met provincie en waterschap het sterkste onder oudere inwoners (resp. 52% en 24%) en is het laagst onder jongvolwassenen (45% resp. 11%). Ook zijn er verschillen naar opleidingsniveau. Lager opgeleide inwoners voelen zich *meer* verbonden met waterschappen (24%) dan hun tegenhangers met een wetenschappelijke opleiding (14%). Daarnaast blijken inwoners met een hbo-opleiding zich meer met provincies verbonden te voelen (54%) dan inwoners met een wetenschappelijke opleiding (43%). Welke verschillen er echter ook te zien zijn, in het algemeen is de conclusie dat waterschappen en vooral Randstedelijke provincies wat verbondenheid betreft onbekenden zijn voor veel inwoners.

Tabel 1.4: Provinciale verbondenheid (in %; N = van 55 tot 549)

Provincie	tamelijk/zeer
Zeeland	72
Friesland	71
Groningen	69
Limburg	63
Noord-Brabant	59
Drenthe	58
Overijssel	51
Gelderland	47
Utrecht	43
Noord-Holland	41
Zuid-Holland	39
Flevoland	34

Toelichting: vetgedrukte provincies wijken significant af van een groot aantal andere provincies

1.2.4 Ervaren invloed op het dagelijkse leven

De afstand die inwoners ervaren ten opzichte van provincies en waterschappen is ook te bepalen aan de hand van de ervaren invloed van de verschillende bestuurslagen. Daarbij blijkt dat 61% van de inwoners de invloed van de nationale overheid op het dagelijkse leven het grootste acht (zie tabel 1.5). Ook geeft nog 30% van de inwoners aan dat de gemeente de grootste invloed op hun leven uitoefent. Maar heel weinig kiezers noemen de Europese Unie (5%), provincie (3%) en waterschap (afgerond 0%) als de overheid met de grootste invloed op hun dagelijks leven.

Tabel 1.5 Overheid met grootste invloed op dagelijkse leven (in %; N=2677)¹⁰

Provincie	3
Waterschap	0
Gemeente	30
Nationale overheid	61
Europese Unie	5

Dat provincie en waterschap doorgaans niet de overheden zijn, die in de ogen van de inwoners het meest van belang zijn voor het eigen dagelijkse leven, betekent nog niet dat die overheden géén invloed zouden hebben. Dat blijkt als in antwoord op een vervolgvraag, 12% van de inwoners aangeeft dat beslissingen van het provinciebestuur (zeer) veel invloed hebben op hun leven, en 51% enige invloed (resultaten zijn niet in tabelvorm

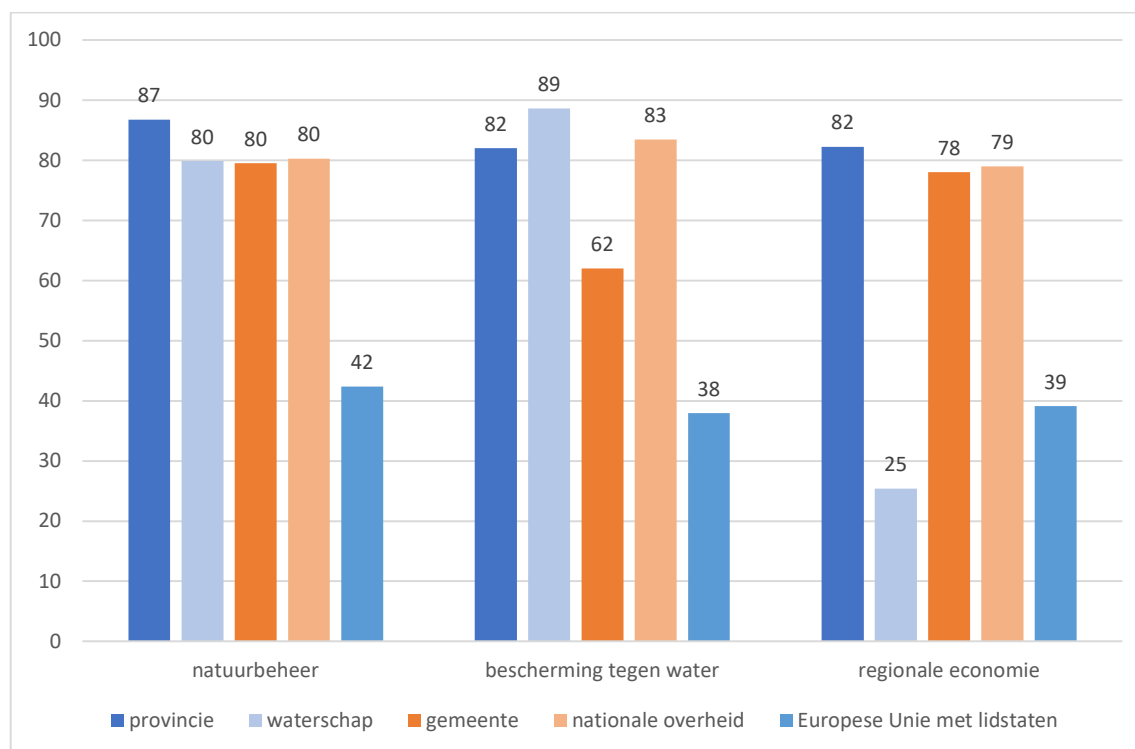
¹⁰ De exacte vraag luidde: *Welke overheid heeft de grootste invloed op uw dagelijkse leven?* (Antwoordopties: De Europese Unie, de nationale overheid, de provincie, het waterschap, de gemeente).

weergegeven).¹¹ De beslissingen van het waterschapsbestuur zijn volgens 9% van de inwoners (zeer) veel van invloed op hun dagelijkse leven, terwijl 40% van hen invloed daarvan ervaart. Er zijn daar geen significante verschillen op te merken, behalve dat oudere inwoners met 11% meer invloed ervaren dan jongvolwassenen (6%). Al met al geeft dus ongeveer de helft van de kiezers aan invloed te ervaren van provincies en waterschappen. Voor hen zijn de twee bestuurslagen op dit punt dus niet onbekend.

1.2.5 Toegedichte verantwoordelijkheden

Om de ervaren afstand tot provincie en waterschap na te gaan, hebben we ook gevraagd welke overheden inwoners verantwoordelijk houden voor natuurbeheer, bescherming tegen water en regionale economie.¹² Dit is dus niet zozeer een kennisvraag, maar een vraag of ze een bepaalde bestuurslaag verantwoordelijk vinden, of dat nu correct is of niet. Natuurlijk hebben we niet zonder reden bovengenoemde beleidsterreinen voorgelegd in het onderzoek. Zeker natuurbeheer maar ook regionale economie behoren tot de kerntaken van provincies. Daarnaast spelen provincies een rol via ruimtelijke ordening bij de bescherming tegen water. En dat terrein is een kerntaak van waterschappen. Als inwoners zelfs op die terreinen provincie dan wel waterschap geen verantwoordelijkheden toedichten, dan staan deze bestuurslagen veraf van de inwoners – als onbekenden.

Figuur 1.1: Toegedichte verantwoordelijkheid (in %; N = 2677)



Toelichting: percentages geven aan hoeveel inwoners een bestuurslaag verantwoordelijk acht voor een beleidsterrein.

¹¹ De gestelde vragen waren: *Hoeveel invloed hebben beslissingen van uw provinciebestuur/ waterschapsbestuur op uw dagelijkse leven?* (antwoordopties: 1= zeer veel invloed; 5= nauwelijks/geen invloed).

¹² De achtereenvolgende vraag luiden: *Overheidstaken zijn verdeeld over de Europese Unie, de nationale overheid, de provincie, het waterschap en de gemeente. We leggen u nu een reeks taken voor met de vraag welke overheden u daarvoor verantwoordelijk houdt. Er zijn geen goede of foute antwoorden, het gaat om uw mening: welke overheid is volgens u verantwoordelijk voor een taak. Welke overheden houdt u verantwoordelijk voor natuurbeheer in Nederland? / bescherming tegen water in Nederland? De regionale economie in Nederland?* (meerdere antwoorden mogelijk). (antwoordopties: de gemeente, het waterschap, de provincie, de nationale overheid en de Europese Unie (in samenwerking met de lidstaten)).
Meer zicht op het democratisch middenbestuur | 17

Er blijken evenwel veel inwoners provincies verantwoordelijkheden toe te dichten op de drie onderzochte beleidsterreinen van natuurbeheer, regionale economie en bescherming tegen water (zie figuur 1.1). Veel inwoners vinden waterschappen daarnaast verantwoordelijk voor natuurbeheer en bescherming tegen water. Wat dat betreft hebben provincie en waterschap dus wel relevantie in de ogen van inwoners.

Overigens sluit de mening van inwoners over de verantwoordelijkheidsverdeling over provincie, waterschap en andere bestuurslagen wel goed aan bij de feitelijke situatie. De inwoners zeggen namelijk dat zij diverse bestuurslagen verantwoordelijk vinden voor de drie beleidsterreinen. En dat is ook zo. De bescherming van Natura-2000-gebieden tegen stikstof laat dat duidelijk zien. Dat betreft Europese regelgeving, die mede door de nationale overheden zijn bepaald. De nationale overheden dragen vervolgens ook de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan. Provincies zijn vervolgens in Nederland voortrekkers in het daadwerkelijke natuurbeheer, terwijl gemeenten daarbij via ruimtelijke ordening en vergunningverlening een rol in vervullen. Ook bij regionale economie zijn allerlei overheden betrokken: van Europese regelgeving en subsidies, nationale aanpak van onderwijs, bereikbaarheid en topsectoren tot gemeenten die (regionaal) de arbeidsmarkt bevorderen en provinciale stimuleringsmaatregelen. Bescherming tegen water is op haar beurt een taak van het waterschap. De nationale overheid heeft daarbij evenwel met onder meer Rijkswaterstaat ook een belangrijke rol, net zo goed als provincies en gemeenten die in de ruimtelijke ordening bescherming tegen water moeten inpassen. Inwoners lijken zich zo bewust te zijn dat provincies en waterschappen onderdeel maken van een meerlagig bestuur in Nederland en – in mindere mate - de Europese Unie.

Al met al blijken provincies en waterschappen dus voor veel inwoners onbekenden te zijn. Veel inwoners weten basale kennisvragen erover niet te beantwoorden. Veel inwoners hebben geen interesse in provinciale en waterschapspolitiek. Vooral met waterschappen en Randstedelijke provincies is de mate van verbondenheid beperkt. Wel ervaart rond de helft van de inwoners invloed van provincie en waterschap nog invloed op hun dagelijkse leven. Ook vinden veel inwoners provincies en waterschappen medeverantwoordelijk op terreinen waarin ze daadwerkelijk ook een rol spelen. Al met al komen provincies en waterschappen zo eerder in de buurt van de Europese Unie wat onbekendheid betreft. De nationale overheid en gemeenten zijn voor inwoners (veel) grotere bekenden.

1.3. Provincies en waterschappen: Minder waardering dan gemeenten

Provincies en waterschappen zijn dus relatief onbekend bij hun inwoners. Maar zijn ze ook onbemind? Daarvoor kijken we achtereenvolgens naar a. de tevredenheid over het functioneren van de democratie in provincie en waterschap, b. het vertrouwen in personen en instellingen in waterschap en provincie; c. de tevredenheid over de volksvertegenwoordigers en d. de waardering voor de aanpak van het belangrijkste probleem in provincie en waterschap. Voor een vergelijkend perspectief zijn daarbij ook gegevens over de waardering voor andere bestuurslagen gepresenteerd.

1.3.1 Tevreden met het functioneren van de democratie

Er blijkt een zekere tevredenheid over het functioneren van de democratie in waterschappen en vooral provincies te bestaan. Van de inwoners geeft 66% aan tamelijk tot zeer tevreden te zijn over het functioneren van provinciale democratie, terwijl 19% aangeeft het niet te weten (zie tabel 1.6). Vooral jongvolwassenen blijken meer tevreden, terwijl lager opgeleiden juist meer ontevreden zijn. Over het functioneren van democratie in waterschappen is 48% van de inwoners tamelijk tot zeer tevreden, waarbij maar liefst 43% aangeeft het niet te weten. Daar zijn lager opgeleiden opnieuw minder tevreden, maar in tegenstelling tot provincies zijn juist oudere inwoners meer tevreden. De tevredenheid over het functioneren van democratie in Nederland is overigens fors hoger dan over democratie in provincie en waterschap. Van de inwoners geeft 75% aan daarover tamelijk of zeer tevreden te zijn, terwijl 18% helemaal niet of niet erg tevreden is (niet in tabel weergegeven). Uit LKO-2016 blijkt dat ook de tevredenheid met lokale democratie hoger is, met 64% van de inwoners die tamelijk tot zeer tevreden

is (Den Ridder en Dekker, 2016). Wat het functioneren van de democratie betreft, ontvangen provincies en waterschappen dus minder waardering dan andere bestuurslagen.

Tabel 1.6 Tevredenheid over het functioneren van provinciale en waterschapsdemocratie (in %; N=2677)¹³

	Provincie		Waterschap	
	helemaal niet/niet erg	tamelijk/zeer	helemaal niet/niet erg	tamelijk/zeer
Totaal	15	66	8	48
18-34	10	68	7	53
35-54	14	65	8	50
55+	17	66	10	45
basis/vmbo	20	58	11	45
havo/vwo/mbo	14	68	7	51
Hbo	12	69	7	48
Wo	12	71	10	50

Toelichting: significante verschillen vetgedrukt

1.3.2 Vertrouwen in personen en instellingen

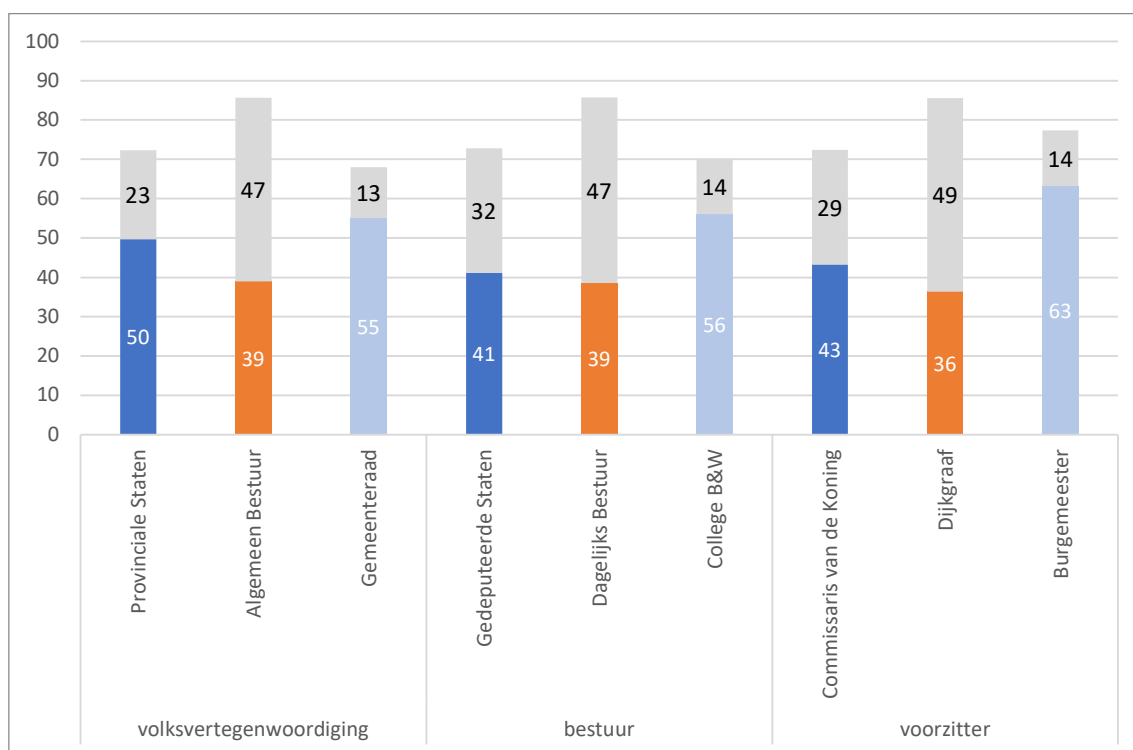
Een andere manier om te bepalen of provincies en waterschappen (on)bemind zijn, is het vertrouwen dat kiezers hebben in instellingen en personen daarin. We hebben daarbij ter vergelijking ook naar het vertrouwen in personen en instellingen op het Europese, nationale en lokale niveau (zie figuur 1.2). Ook hier blijken veel kiezers vaak “ik weet niet” in te vullen, uiteenlopend van 6% (regering en Tweede Kamer), 12% (Europees Parlement en Europese Commissie) en 14% (gemeenten), tot 28% (provincies) en maar liefst 48% (waterschappen).

Bezien we vervolgens de antwoorden van de mensen die wel een antwoord gaven, dan blijken allereerst personen en instellingen in het provincie- en waterschapsbestuur op minder vertrouwen te kunnen rekenen dan hun lokale tegenhangers. Vervolgens is het vertrouwen in decentrale ambtsdragers (ongeacht de bestuurslaag) weer lager dan het vertrouwen in de divers geledingen van het nationaal bestuur: 64% heeft tamelijk veel tot heel veel vertrouwen in de regering, 61% heeft tamelijk veel tot heel veel vertrouwen in Tweede en Eerste Kamer (niet in tabel opgenomen). Dat is opvallend, omdat uit het LKO-2016 en LKO-2018 bleek dat inwoners in ieder geval juist meer vertrouwen hadden in lokale dan in nationale instellingen (Den Ridder en Dekker, 2016; 2018). Terwijl lokale personen en instellingen toentertijd min of meer dezelfde vertrouwenscijfers kregen als in dit onderzoek, was dat zeker in 2016 beduidend lager voor nationale instellingen: maar 43% had toen tamelijk veel tot heel veel vertrouwen in regering, terwijl 45% tamelijk veel tot heel veel vertrouwen had in de Tweede Kamer. De coronacrisis zal naar alle waarschijnlijkheid een rol hebben gespeeld in het hogere vertrouwen in nationale instellingen in najaar 2020. Als dat vertrouwen in nationale instellingen weer zou zakken naar het niveau van 2016, dan blijkt dat min of meer gelijk aan het huidige vertrouwen in provinciale en waterschapsinstellingen. Alleen Europese instellingen kunnen door de bank genomen op minder vertrouwen bogen (36% voor de Europese Commissie; 35% voor het Europees Parlement) dan instellingen en personen in de drie geledingen van het decentraal bestuur (niet in tabel opgenomen).

¹³ De exacte vraag was: *Hoe tevreden bent u over het algemeen genomen over de manier waarop de democratie in uw provincie/ uw waterschap functioneert?* (antwoordopties: Helemaal niet tevreden; Niet erg tevreden; Tamelijk tevreden; Zeer tevreden; Ik weet het niet).

Wat betreft leeftijd en geslacht zijn er geen duidelijke verschillen in vertrouwen te zien. Dat is anders wat opleiding betreft. Onder wetenschappelijk opgeleide inwoners zijn er veel meer die tamelijk veel tot heel veel vertrouwen hebben Provinciale Staten en in Gedeputeerde Staten dan lager opgeleide inwoners (58% vs. 41% resp. 52% vs. 34%) (niet in tabel opgenomen). Dat geldt ook voor het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van waterschappen. Waar 45% van de wetenschappelijk opgeleide inwoners in beide waterschapsinstellingen tamelijk veel tot heel veel vertrouwen heeft, is dat aandeel onder lager opgeleide inwoners 35% resp. 34%. Kortom, hoe hoger de opleiding, des te meer vertrouwen en vice versa. Ook tussen provincies zijn er verschillen te zien in vertrouwen. In Drenthe en Friesland blijkt het vertrouwen in Provinciale Staten relatief hoog (60% resp. 64%), evenals in Gedeputeerde Staten (51% resp. 57%) en de Commissaris van de Koning (54% resp. 60%). In Flevoland, Zuid-Holland en Limburg blijkt vertrouwen bij de ene of andere persoon of instelling juist wat lager. Welke verschillen er echter ook zijn, algemeen gezien is het vertrouwen in personen en instellingen van provincie en waterschap laag ten opzichte van hun lokale en nationale tegenhangers. Alleen de Europese Unie ‘scoort’ lager wat dat betreft.

Figuur 1.2 Vertrouwen in personen en instellingen in het decentraal bestuur (in %; N=2672)¹⁴



Toelichting: percentages geven aandeel inwoners aan die tamelijk veel en heel veel vertrouwen hebben, alsook in grijs het percentage van inwoners die daarover geen oordeel hebben

¹⁴ De antwoordopties waren: Helemaal geen; Niet zo veel; Tamelijk veel; Heel veel; Weet niet op de volgende vragen:

- *Wilt u voor elk van de volgende nationale en Europese personen/instellingen aangeven in hoeverre u daar vertrouwen in heeft: De Regering; De Tweede Kamer; De Eerste Kamer; De Europese Commissie; Het Europees Parlement; Landelijke media;*
- *En hoeveel vertrouwen heeft u in deze personen/instellingen in de provincie, waarin u woont: De Provinciale Staten; Het College van Gedeputeerde Staten; De commissaris van de koning; Provincieambtenaren; Lokale of regionale media;*
- *En hoeveel vertrouwen heeft u in deze personen/instellingen in het waterschap, waarin u woont: Het algemeen bestuur van het waterschap; Het dagelijks bestuur van het waterschap; De voorzitter van het waterschap (dijkgraaf/watergraaf); waterschapsambtenaren;*
- *En hoeveel vertrouwen heeft u in deze personen/instellingen in de gemeente, waarin u woont: De gemeenteraad; Het college van burgemeester en wethouders; De burgemeester; Gemeenteambtenaren.*

1.3.3 Tevredenheid over het functioneren van volksvertegenwoordigers

Een derde manier om te bepalen of provincies en waterschappen (on)bemind zijn, betreft de vraag naar de tevredenheid over de manier waarop leden van Provinciale Staten en de algemene besturen van waterschappen hun rol als volksvertegenwoordiger hebben vervuld. Gemiddeld genomen krijgen Statenleden een 5,0 op een schaal van 0 tot en met 10, terwijl algemene bestuursleden van waterschappen gemiddeld een 5,1 krijgen. Dat is wat lager dan het gemiddelde van een 5,4 dat gemeenteraadsleden krijgen (Denters et al., 2019). Net als bij raadsleden, geven veel inwoners een 5 voor Statenleden en algemeen bestuursleden – de middencategorie. De groep met echte ontevredenheid (<=4) is met 21% voor Statenleden en 18% voor algemeen bestuursleden van waterschappen ongeveer even groot als bij gemeenteraadsleden (19%). Het aandeel kiezers dat min of meer tevreden is met gemeenteraadsleden (>=6) is met 45% echter duidelijk hoger dan bij de leden van Provinciale Staten (30%) en algemeen bestuur (29%). Jongvolwassenen blijken van alle leeftijdscategorieën het meest tevreden over Statenleden (5,5 tegen 5,0) en algemeen bestuursleden (5,3 tegen 5,1). Wetenschappelijk opgeleide inwoners zijn het meest tevreden ten opzichte van andere opleidingsgroepen. Zij geven een 5,3 aan Statenleden als ook algemeen bestuursleden. De verschillen tussen provincies in de waardering van Statenleden en algemeen bestuursleden zijn niet significant.

Tabel 1.7 Tevredenheid over functioneren van decentrale volksvertegenwoordigers (in %; N=1346; N=1317)¹⁵

	oordeel functioneren (cijfer 0-10)		
	0-4	5	6-10
Provinciale Statenleden	21	49	30
Algemeen bestuursleden	18	53	29
Gemeenteraadsleden	19	36	45

1.3.4 Waardering voor aanpak van belangrijkste probleem

Een laatste stap om in kaart te brengen hoe (on)bemind provincies en waterschappen zijn, betreft de waardering voor de aanpak van het belangrijkste probleem daar. Dat is alleen gevraagd aan degenen die ook een probleem hebben genoemd. Van de inwoners geeft namelijk 49% geen antwoord op de vraag wat het belangrijkste probleem in hun provincie is. Maar liefst 70% van de inwoners weet geen antwoord te geven op die vraag voor wat betreft hun waterschap. Van de inwoners die wel het belangrijkste probleem noemen, bestaat de top-3 problemen in provincies uit woonvoorraad, bestuurlijke kwesties (zoals communicatie, effectiviteit en transparantie) en criminaliteit en veiligheid. De top-3 van belangrijkste problemen die inwoners noemen in hun waterschap behelst bestuurlijke kwesties (zoals communicatie, effectiviteit en de dominantie van (boeren)belangen), vraagstukken omtrent droogte, alsook grondwater, bodemdaling en waterhuishouding.

Tabel 1.8 laat zien wat de waardering is van inwoners voor de aanpak van het belangrijkste probleem in hun provincie en waterschap. Gemiddeld genomen weten waterschappen nog een voldoende (5,98) te halen. Zeker voor de aanpak van droogte kunnen ze op waardering rekenen (6,68). De provincie behalen een onvoldoende voor de aanpak van problemen. Van jongvolwassenen die een probleem weten te noemen, krijgen ze gemiddeld nog een krappe voldoende (5,71). Oudere inwoners zijn het minst tevreden van alle leeftijdscategorieën (5,23). Opleiding maakt geen verschil in de waardering van problemen in provincies. Opleiding als ook leeftijd maken geen verschil wat waardering van problemen in waterschappen betreft.

¹⁵ De exacte vraag was: *En als u alles overziet hoe tevreden of ontevreden was u dan over de manier waarop leden van de Provinciale Staten het algemeen bestuur van het waterschap in het algemeen hun rol als volksvertegenwoordiger in de afgelopen vier jaar hebben vervuld?* (antwoordopties: schaal van heel erg ontevreden [0] tot heel erg tevreden [10]).
Meer zicht op het democratisch middenbestuur | 21

Tabel 1.8 Waardering aanpak belangrijkste probleem in provincie en waterschap (N=835; N=638) ¹⁶

	oordeel aanpak	
	algemeen	belangrijkste problemen
Provincie	5,35	
Woonvoorraad		5,28
Bestuur		4,10
Criminaliteit en veiligheid		4,87
Waterschap	5,98	
Bestuur		4,69
Droogte		6,68
Grondwater/bodemdaling		6,09

Toelichting: scores betreffen alleen de mensen die een probleem hebben genoemd

Waardering van inwoners voor de aanpak van problemen is dus vooral bij provincies nogal zuinig. Provincies en waterschappen kunnen daarnaast op minder waardering rekenen dan gemeenten. Dat geldt zowel voor het vertrouwen in personen en instellingen als de tevredenheid over het functioneren van de democratie in het algemeen en van volksvertegenwoordigers in het bijzonder. In die zin zijn provincies en waterschappen onbemind of in ieder geval minder bemind, en dat geldt op diverse vlakken vooral voor lager opgeleide en oudere inwoners.

1.4 Afronding: bekender maakt wat meer bemind

Provincies en waterschappen zijn op verschillende punten voor inwoners grotere onbekenden dan gemeenten. Dat blijkt ook uit het feit dat veel inwoners simpelweg geen antwoord geven op vragen naar de mate waarin ze provincies en vooral waterschappen waarderen. In die zin maakt onbekend meningoos. Uit het oordeel van de inwoners die dat wel hebben, blijkt dat provincies en waterschappen minder bemind zijn dan gemeenten. De vraag is echter of ze minder waardering krijgen, *omdat* ze minder bekend zijn.

We richten ons daarbij eerst op het kennisaspect. We gaan na of er een verband bestaat tussen enerzijds het weten van de naam van de Commissaris van de Koning dan wel het waterschap en anderzijds de tevredenheid over het algehele functioneren van Statenleden dan wel leden van het Algemeen Bestuur van waterschappen als volksvertegenwoordigers. Er is voor wat betreft provincies *geen* significant verschil vast te stellen. Bij waterschappen is dat wel het geval: degenen die de naam van het waterschap weten geven een 5,28 aan algemeen bestuursleden als volksvertegenwoordiger, terwijl degenen die het niet weten een 4,98 geven. Dat is dus een eerste, zij het bescheiden aanwijzing dat bekendheid en waardering samenhangen.

Interesse in provinciale dan wel waterschapspolitiek en het volgen van provinciaal dan wel waterschapsnieuws blijken stuk voor stuk positief, zij het niet al te sterk (kendall's tau maximaal 0,127), samen te hangen met de tevredenheid over het functioneren van algemeen bestuursleden respectievelijk Statenleden als volksvertegenwoordigers. Dat vormt een verdere aanwijzing van een verband tussen bekendheid en waardering.

Vervolgens richten we ons op het aspect van verbondenheid met provincie dan wel waterschap. Is dat van invloed op de waardering van provincie en waterschap? Inwoners die zich meer verbonden voelen met hun provincie, zijn ook meer tevreden over het functioneren van Statenleden als volksvertegenwoordigers (0,156) en over het functioneren van provinciale democratie (kendall's tau: 0,119). Inwoners die zich verbonden voelen met hun waterschap, zijn ook meer tevreden over het functioneren van algemeen bestuursleden (0,127) en

¹⁶ De vraag luidde: *Hoe waardeert u over het algemeen de manier waarop uw provincie/waterschap de belangrijkste problemen aanpakt?* (antwoordopties: rapportcijfer van 1 (zeer slecht) tot 10 (zeer goed)).

waterschapsdemocratie (0,078). Op dit punt is er dus sprake van een bescheiden invloed van bekendheid op waardering.

Een dergelijk verband is ook te zien als het gaat om de ervaren invloed van provincie dan wel waterschap op het dagelijks leven. Inwoners die meer invloed ervaren, zijn ook meer tevreden over de provinciale democratie (0,09) en Statenleden als volksvertegenwoordigers (0,128). Dat is ook het geval in waterschappen. Hoe meer inwoners invloed ervaren, des te meer tevreden ze zijn over waterschapsdemocratie (0,07) en algemeen bestuursleden als volksvertegenwoordigers (0,06).

Een en andermaal blijkt er dus een bescheiden verband tussen bekendheid en waardering. Dat wijst erop dat voor wat betreft provincies en waterschappen onbekend inderdaad onbemind maakt, of positiever geformuleerd gezegd, bekender maakt wat meer bemind.

Intermezzo: Gevoelens van achterstelling binnen Nederland én binnen provincies

Welke regio's krijgen vooral politieke aandacht van het nationale bestuurscentrum? In de tijd dat in nationale staten sociaaleconomische gelijkheid hoog in het vaandel stonden, waren dat in West-Europa juist regio's met achterstand. Om ervoor te zorgen dat zij op gelijk niveau zouden komen als de andere regio's. Met het slechten van handelsgrenzen en de groeiende nadruk op concurrentiekracht in een globaliserende wereldmarkt is in de afgelopen decennia de aandacht echter verschoven naar ondernemende stedelijke gebieden (Brenner, 1999; 2003). Zij hebben de ruimte gekregen om zich te ontwikkelen als knooppunten van kapitaal, dienstverlening en *high tech* in wereldwijde netwerken. Andere gebieden kampen juist met afnemende economische activiteiten en bestuurlijke dienstverlening. Bevolkingskrimp gaat daarmee gepaard.

Of ondernemende stedelijke gebieden nu economisch zo effectief zijn, is de vraag (Dijkstra et al., 2013). Bovendien vormen West-Europese welvaartsstaten een buffer tegen economische achteruitgang in krimpgebieden. Niettemin kunnen mensen wel het gevoel krijgen dat ze minder meetellen in het machtscentrum. En dat kan zich politiek vertalen. Mensen in "places that don't matter" kunnen wraak nemen door te stemmen op partijen die zich keren tegen het establishment en tegen open grenzen (Rodríguez-Pose, 2018). Een geografische tegenstelling tussen centrum en periferie kan zo ontstaan (Ford en Jennings, 2020).

Tabel In:1: gevoelens van sociale en politieke achterstelling binnen Nederland en binnen provincies (in %; N=2668)

Provincie	Mensen in de rest van Nederland kijken neer op mensen uit dit deel van het land	Politici in Den Haag zijn niet geïnteresseerd in dit deel van het land	Mensen in de rest van de provincie kijken neer op mensen uit mijn stad of dorp	Politici in mijn provincie zijn niet geïnteresseerd in mijn stad of dorp	De provincie heeft te weinig gedaan om de leefbaarheid in mijn stad of dorp te verbeteren
Drenthe	59	64	3	31	21
Groningen	58	58	10	30	32
Zeeland	53	63	22	38	43
Limburg	53	50	16	25	26
Friesland	39	41	9	12	19
Overijssel	36	48	5	19	21
Flevoland	30	26	9	20	17
Noord-Brabant	22	30	8	19	18
Gelderland	22	30	7	17	19
Zuid-Holland	11	15	6	16	19
Noord-Holland	10	15	7	14	17
Utrecht	6	14	7	10	15

Toelichting: percentages geven de scores 5 en hoger aan op de vraag: In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen? (1 helemaal mee oneens; 7 helemaal mee eens)

Hoe is dat nu in Nederland? Zijn er tekenen dat zo'n tegenstelling tussen centrum en perifere gebieden opkomt? Het groeiend aantal publicaties daarover, lijkt daar al een indicatie van (zie o.m. Milikowski, 2020; Cordeweners, 2020; Huijsmans, 2021). In dit kiezersonderzoek is de deelnemers gevraagd of zij zich politiek én sociaal achtergesteld voelen om zo te kijken of die nieuwe tegenstelling al speelt in de relatie tussen politici en inwoners, maar ook tussen inwoners onderling. En wat blijkt? Vooral in Drenthe, Groningen, Zeeland en Limburg is er een gevoel van politieke en sociale achterstelling (zie tabel In: 1). Meer dan de helft van de inwoners vindt daar dat politici in Den Haag weinig aandacht voor hun deel van het land hebben.

De helft of meer van de inwoners daar deelt ook de stelling dat mensen in de rest van Nederland op hen neerkijken. In de Randstedelijke provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht is dat veel minder het geval. Dit verschil tussen Randstad en een aantal grensprovincies komt overeen met eerder onderzoek (Harteveld, 2019). Er is dus een voedingsbodem voor een tegenstelling tussen centrum en periferie in Nederland.

Nieuw in dit kiezersonderzoek is dat het zich ook richt op mogelijke centrum-periferie-dynamiek *binnen* provincies. Gevoelens van politieke achterstelling blijken vooral voor te spelen in Drenthe, Groningen en Zeeland. Daar onderschrijven meer dan 30% van de inwoners de stelling dat politici in hun provincie niet geïnteresseerd zijn in hun stad of dorp. Ook zijn in Groningen (32%) en zeker in Zeeland (43%) er heel wat inwoners die vinden dat de provincie te weinig heeft gedaan om de leefbaarheid in hun stad of dorp te verbeteren. Er leeft daar dus niet alleen bij een fors aandeel van de bevolking het gevoel dat ze worden achtergesteld door nationale politici, maar ook door hun provinciale politici. Dat kan erop wijzen dat een deel van de inwoners überhaupt het geloof verloren heeft in politici. Dat wordt ook gevoed door het feit dat de scores op de vijf vragen vrij sterk met elkaar samenhangen (cronbach alpha: 0,872).

In tegenstelling tot gevoelens van politieke achterstelling, blijken gevoelens van sociale achterstelling zich in provincies nauwelijks voor te doen. Alleen in Zeeland lijkt dat enigszins het geval. Er zijn echter relatief weinig deelnemers aan het onderzoek uit Zeeland, waardoor met dat gegeven met voorzichtigheid moet worden omgegaan. Er zijn zo dus aanwijzingen dat een centrum-periferie-dynamiek binnen *provincies* vooral speelt tussen inwoners en politici in enkele grensprovincies, en niet zozeer tussen inwoners onderling.

2. Provinciale en waterschapsverkiezingen: Van tweede orde

Harmen Binnema en Hans Vollaard

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Vooral plichtsbesef als burger blijkt van belang voor de opkomst bij provinciale en waterschapsverkiezingen. Daarnaast spelen leeftijd en opleiding een belangrijke rol bij de opkomst. Dat zijn aspecten die niet zozeer afhangen van wat er speelt in een provincie of waterschap;
- Inwoners die minder invloed ervaren van waterschap en provincie, komen minder op. Dat is in lijn met het van idee van tweede-ordeverkiezingen: kiesgerechtigden komen minder op als in hun ogen er minder op het spel staat;
- Inwoners geven aan dat provincie- en waterschapsspecifieke motieven belangrijker zijn voor hun opkomst en partijkeuze dan de mening over het kabinet. Onder inwoners die opkomen, bestaat ten aanzien van provincies en waterschappen ook meer interesse, een sterker gevoel van verbondenheid en grotere tevredenheid met volksvertegenwoordigers;
- De veranderingen in partijkeuze tussen Tweede Kamerverkiezingen, provinciale en waterschapsverkiezingen laten een stevig stempel van nationale politiek op partijkeuze zien;
- Van de kiesgerechtigde inwoners weet 29% sowieso niet dat de Provinciale Staten de Eerste Kamer verkiezen. De even grote groep van 29% kiesgerechtigde inwoners die dat wel weet, komt veel meer op;
- Het gelijktijdig houden van waterschapsverkiezingen met provinciale verkiezingen heeft de opkomst bevorderd bij waterschapsverkiezingen.

2.1 Inleiding

Provinciale en waterschapsverkiezingen gelden als *second order elections* (Binnema & Vollaard, 2020). Dat is een term van de politicologen Karlheinz Reif en Hermann Schmitt (1980), die in wat moeizaam Nederlands vaak wordt vertaald als tweede-ordeverkiezingen. Kenmerk van dergelijke verkiezingen is dat in de ogen van kiezers er minder op het spel staat. Dat leidt er volgens hen allereerst toe dat de kiezersopkomst lager is dan in landelijke verkiezingen, die kiezers juist van groter belang achten. Waarom zouden kiezers immers de moeite nemen naar het stemhokje te gaan als er minder op het spel staat? En inderdaad, in 2019 was de opkomst bij provinciale verkiezingen (56,2%) en waterschapsverkiezingen (51,3%) een stuk lager dan bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 (81,6%).

Een ander kenmerk van tweede-ordeverkiezingen is dat als kiezers al gaan stemmen, zij zich laten leiden door de nationale politiek (Reif & Schmitt, 1980). Daar worden immers in hun ogen belangrijkere besluiten genomen. Zo kunnen kiezers een signaal geven aan nationale regeringspartijen door nationale oppositiepartijen te steunen. Regeringspartijen zouden daarnaast ook verliezen, omdat inwoners bij andere verkiezingen eerder met hun hart kunnen stemmen. Als er immers minder op het spel staat, hoeven ze ook minder strategisch te kiezen voor een partij met het oog op coalitievorming. En inderdaad, op een enkele uitzondering na verloren in 2019 de nationale regeringspartijen kiezersaandeel ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezingen in 2017, terwijl verschillende nationale oppositiepartijen wonnen.

Een lagere opkomst en dergelijke veranderingen in de partijkeuze zijn echter indirecte aanwijzingen voor tweede-ordeverkiezingen. Door het PWKO kunnen we echter meer in detail inzoomen op de achtergronden van het stemgedrag van de kiesgerechtigden bij provinciale en waterschapsverkiezingen. Zou bij hen bijvoorbeeld meespelen dat Statenleden kort na hun eigen verkiezing ook de leden van de Eerste Kamer aanwijzen, waarbij in 2019 de meerderheid van de regeringscoalitie op het spel stond? Dat zou het belang van nationale overwegingen namelijk versterken. Op zijn beurt was de opkomst bij de waterschapsverkiezingen in 2019 nog nooit zo hoog geweest. De Unie van Waterschappen zag het groeiende bewustzijn over droogte en wateroverlast

daarvoor als oorzaak (Unie van Waterschappen, 2019). De vraag is of waterschapsthema's daadwerkelijk zo zwaar gewogen hebben op de opkomst, terwijl uit het eerdere hoofdstuk bleek dat inwoners zo weinig weten van waterschappen. Door in meer detail de achtergronden van kiesgerechtigde inwoners te beschrijven, laat dit hoofdstuk zien hoe de provinciale en waterschapsverkiezingen van tweede orde zijn.

2.2 Motieven voor opkomst en partij- en kandidaatkeuze

Dit onderzoek is een nulmeting, zo'n twee-en-half jaar voor de geplande provinciale en waterschapsverkiezingen van maart 2023. We hebben daarom kiesgerechtigde inwoners gevraagd welke motieven voor hen belangrijk zijn om te gaan stemmen en voor een bepaalde partij en/of kandidaat te kiezen, als er op het moment van onderzoek (najaar 2020) verkiezingen zouden zijn geweest. Daarmee krijgen we in plaats van indirecte aanwijzingen van het twee-orde karakter van verkiezingen direct zicht op de overwegingen van inwoners. Tabel 2.1 laat dan zien dat plichtsbesef het belangrijkste motief is. Van de inwoners geeft 56% aan dat dat van belang is voor hun opkomst en partijkeuze bij provinciale verkiezingen (scores 5 tot en met 7 op een schaal van 1 tot en met 7) terwijl dat voor 50% van de inwoners geldt ten aanzien van waterschapsverkiezingen. Het motief van plichtsbesef is vooral een uiting van een algemeen democratisch burgerschap. Dat is dus niet zozeer afhankelijk van provincie of waterschap. Niettemin spelen er echter ook overwegingen die wél betrekking hebben op provincie en waterschap. De mening over het beleid van de provincie/het waterschap waarin iemand woont is voor 49% resp. 38% van de inwoners van gewicht. Ook het belang van provincie of waterschap in het dagelijkse leven weegt mee in opkomst en partijkeuze (48% resp. 43%). Dat spoort met het idee van tweede-ordeverkiezingen dat inwoners zich laten leiden door wat er op het spel staat in zo'n verkiezing.

Tabel 2.1 Motieven om te gaan stemmen en op welke partij en kandidaat (in %; N=1354 provincie; N=1330 waterschap)¹⁷

	Provincie	Waterschap
Mijn plichtsbesef als burger	56	50
Mijn mening over het beleid van de provincie/het waterschap waarin ik woon	49	38
Het belang van de provincie/het waterschap voor mijn dagelijks leven	48	43
Mijn mening over een politieke kwestie in de provincie/het waterschap waarin ik woon	47	33
Mijn wil om bij te dragen aan de provinciale democratie/waterschapsdemocratie	46	35
Mijn mening over het beleid van het kabinet	45	32
Mijn mening over het beleid van een bepaalde partij in de provincie/het waterschap waarin ik woon	43	33
Mijn mening over de ideeën van een bepaalde provinciale politicus/ kandidaat voor het waterschap	35	26
Vanwege de persoon van een bepaalde provinciale politicus/ kandidaat voor het waterschap	25	21

Toelichting: percentages geven aandeel scores 5 tot en met 7 aan op een schaal van 1 tot en met 7 aan.

Nationale politiek weegt volgens inwoners minder mee in opkomst en partijkeuze met een zesde plaats in de rij van motieven: voor 45% van de kiezers is het beleid van het kabinet van belang om te gaan te stemmen en een keuze voor een bepaalde partij bij provinciale verkiezingen. Bij waterschapsverkiezingen is dat met 32% nog een stuk lager. Het is niet uit te sluiten dat deelnemers aan het onderzoek sociaal wenselijke antwoorden hebben

¹⁷ De exacte vraag luidde: *Stel dat er vandaag verkiezingen waren voor de Provinciale Staten. Hoe belangrijk zijn de onderstaande redenen als u beslist of u wel of niet gaat stemmen en, zo ja, op welke kandidaat of partij u dan zult stemmen?* (antwoordopties: 1. Helemaal niet belangrijk tot 7 heel erg belangrijk).

gegeven en aangeven zich vooral te (willen) laten leiden door provinciale en waterschapsspecifieke overwegingen. Dat laat echter onverlet dat de conclusie is dat kiezers zich bij provinciale en waterschapsverkiezingen niet slechts laten leiden door nationale politiek. Dat correspondeert ook met eerder onderzoek waaruit naar voren kwam dat kiezers provincie- en waterschapsoverwegingen van groter belang achten dan nationale overwegingen (I&O-research 2019).

2.3. Opkomst bij provinciale en waterschapsverkiezingen

In ons onderzoek hebben we inwoners ook gevraagd naar hun stemgedrag bij de laatste provinciale en waterschapsverkiezingen in maart 2019. Dat biedt nog een mogelijkheid om het belang van bepaalde verklaringen van opkomst en partijkeuze in beeld te krijgen. We hebben daarbij over het algemeen gegevens gebruikt die toen golden voor de situatie van inwoners. Sommige gegevens zijn echter van later datum, zoals de motieven die inwoners noemen als er op het moment van onderzoek verkiezingen zouden zijn. We zijn daarbij dus uitgegaan dat inwoners redelijk stabiel zijn in hun politieke overwegingen. Een vervolgonderzoek bij de verkiezingen van 2023 zou de mogelijkheid bieden om dat ook na te gaan.

Tabel 2.1 Opkomst verkiezingen Provinciale Staten en Algemeen Bestuur 2019 (% , N=2698)¹⁸

	Gestemd PS 2019	Gestemd AB 2019
Totaal	56	51
Man	58	54
Vrouw	54	49
18-34	47	43
35-54	50	48
55+	63	57
basis/vmbo	45	38
havo/vwo/mbo	52	48
Hbo	65	61
Wo	73	70

We staan allereerst stil bij de vraag wie de gang naar stembus maakten bij de provinciale en waterschapsverkiezingen in 2019.¹⁹ Alleen bij waterschapsverkiezingen blijken er significante verschillen qua geslacht. Mannen stemmen daar vaker dan vrouwen (zie tabel 2.1). Qua leeftijd en opleiding zijn er zowel bij provinciale als waterschapsverkiezingen verschillen te zien. Jongvolwassenen stemmen minder vaak dan inwoners van middelbare leeftijd, en die stemmen weer minder vaak dan oudere inwoners. Het grootste verschil is echter op te merken tussen de verschillende opleidingscategorieën. Hoe hoger opgeleid, des te vaker inwoners gaan stemmen en vice versa. Bij nationale en lokale verkiezingen zien we een zelfde beeld: oververtegenwoordiging van hoger opgeleide en oudere inwoners onder de kiezers en een spiegelbeeldige

¹⁸ De exacte vraag luidde: *Nu willen we u wat vragen stellen over de provinciale statenverkiezingen die vorig jaar, op 20 maart 2019, zijn gehouden. Hebt u gestemd tijdens de provinciale statenverkiezingen van maart 2019?* (antwoordopties: Ja; Nee; Ik mocht niet stemmen; Ik weet het niet; Ik wil het niet zeggen).

¹⁹ Het is een bekend verschijnsel dat in dit soort kiezersonderzoeken de opkomst onder respondenten hoger is dan feitelijk het geval is. Dat zou deels kunnen komen doordat respondenten het sociaal wenselijke antwoord geven dat ze zijn gaan stemmen. Ook in dit kiezersonderzoek blijkt zo'n verschil. Waar de feitelijke opkomst 56,2% (provinciale verkiezingen) en 51,3% (waterschapsverkiezingen) was, was de opgegeven opkomst in het onderzoek 69,5% resp. 62,5%. Daarom hebben we een weging toegepast op basis van opkomst om een zo goed mogelijk beeld te geven van alle inwoners (zie Onderzoeksverantwoording). Het betekent evenwel dat enige voorzichtigheid gepast is in de interpretatie van de gegevens.

ondervertegenwoordiging van lager opgeleide en jongere inwoners (Steenvoorden & Van der Waal, 2016). Wat betreft het patroon van over- en ondervertegenwoordiging, maakt het dus niet uit of een verkiezing van eerste of tweede orde is.

Om verder na te gaan wat stemmers en niet-stemmers kenmerkt, hebben we in het onderzoek inwoners ook gevraagd naar hun opkomst bij de laatste eerste-orde verkiezingen die voorafgingen aan de provinciale en waterschapsverkiezingen in 2019. Dat waren dus de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Dan blijkt dat er drie grotere groepen inwoners zijn te onderscheiden. Er is een groep van 48% van de kiesgerechtigde inwoners die bij alle drie de verkiezingen hebben gestemd (zie tabel 2.2) Vervolgens is 12% van de inwoners geen enkele keer gaan stemmen, terwijl 21% alleen is gaan stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen.

Tabel 2.2 Wel of niet gaan stemmen bij verschillende verkiezingen (in %; N=2220)

	Gestemd Tweede Kamer 2017	Gestemd Provincie 2019	Gestemd Waterschap 2019	aandeel (%)
Drie keer gestemd	Ja	ja	ja	48
Alleen nationaal	Ja	nee	nee	21
Nationaal met provincie	Ja	ja	nee	6
Nationaal met waterschap	Ja	nee	ja	2
Provincie en waterschap	Nee	ja	ja	1
Helemaal niet gestemd	Nee	nee	nee	21

Onder de consequente niet-stemmers zijn lager opgeleide inwoners wat oververtegenwoordigd. De groep van niet-stemmers bestaat voor 39% uit lager opgeleiden (zie tabel 2.3). Dat is ruim 10% meer dan het aandeel lager opgeleiden van alle inwoners. Op hun beurt zijn er zo 10% minder hoger opgeleiden onder de niet-stemmers dan onder alle inwoners. Het omgekeerde patroon doet zich voor bij de inwoners die telkens stemmen. Het aandeel jongvolwassenen dat stemt is de helft lager dan hun feitelijk aandeel van alle inwoners (net geen een derde). Op hun beurt zijn ze met 34% juist wat oververtegenwoordigd onder de niet-stemmers. Daar zijn oudere inwoners met 36% juist minder vertegenwoordigd, terwijl ze ruim 60% van alle inwoners uitmaken. Opleiding en leeftijd blijken zo dus andermaal zwaar te wegen bij de opkomst.

Tabel 2.3 Kenmerken van verschillende kiezersgroepen (in %; N=1076; N=467; N=475)

	Gestemd TK, PS en AB	Alleen TK gestemd	Helemaal niet gestemd
Man	50	42	46
Vrouw	50	58	54
18-34	14	19	34
35-54	26	32	31
55+	60	49	36
basis/vmbo	18	27	39
havo/vwo/mbo	32	38	41
hbo	33	27	13
wo	17	8	8

Leesvoorbeeld: van de groep die alle keren heeft gestemd is 26% tussen de 35 en 54 jaar

2.2.1. Opkomst bij provinciale verkiezingen van 2019

We zoomen nu verder in op de opkomst bij de provinciale verkiezingen van 2019. De Provinciale Staten verkiezen de Eerste Kamer. Campagnes voor Provinciale Staten staan daarom mede in het teken van de verkiezing van de senaat. Daarmee zouden de Statenverkiezingen aan gewicht kunnen winnen. Zeker in 2019 zou dat het geval geweest kunnen zijn, omdat de regeringscoalitie de meerderheidssteun in de Eerste Kamer kon verliezen. De opkomst in 2019 was inderdaad relatief hoog, want sinds 1995 was die niet meer boven de 50% geweest - met uitzondering van 2011, toen de meerderheid in de Eerste Kamer voor het toenmalige kabinet (VVD-CDA met PVV-steun) eveneens aan de orde was. Dat roept de vraag op hoeveel kiezers eigenlijk weten of Provinciale Staten invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer. Dat is immers bij uitstek wat provinciale verkiezingen meer of minder een eerste-orde randje kan geven.

In het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 kwam al naar voren dat lang niet iedereen het antwoord wist door wie de leden van de Eerste Kamer gekozen worden (Wille, 2017). Dat varieerde van 28% van de laag opgeleiden tot 56% van de hoger opgeleiden. In dit onderzoek is de vraag juist gesteld vanuit het perspectief van de Provinciale Staten. Eerst is inwoners voorgelegd of ze weten dat ze met een stem bij provinciale verkiezingen ook indirect invloed hebben op de samenstelling van een andere volksvertegenwoordiging. Dan blijkt 29% dat sowieso niet te weten (zie tabel 2.4). Daarnaast zegt 43% het wel te weten, terwijl 29% zich weer iets herinnert of het weer weet doordat er naar gevraagd werd. De laatste twee groepen is vervolgens gevraagd op welke volksvertegenwoordiging ze met een provinciale stem dan indirect invloed hebben. Van het totaal aantal inwoners blijkt vervolgens 29% te weten dat Provinciale Staten de Eerste Kamer kiezen.

Tabel 2.4 Kennis over invloed stem bij provinciale verkiezingen op samenstelling van een andere volksvertegenwoordiging? (% , N=2698)²⁰

Weet helemaal niet van indirecte verkiezingen	29
Op Eerste Kamer	29
Op Algemeen bestuur waterschap	12
Op Gemeenteraad	5
Op Tweede Kamer	3
Op Europees Parlement	2
Weet niet welk ander orgaan wordt gekozen	21

Toelichting: percentages betreffen aandeel van alle inwoners

De vraag is vervolgens hoe de kennis over de invloed van Provinciale Staten op de samenstelling van de Eerste Kamer samenhangt met opkomst. Inwoners die het niet weten, komen met 36% beduidend minder vaak op dan het gemiddelde van 56% (zie tabel 2.5). Inwoners die wel weten dat Provinciale Staten de Eerste Kamer kiezen, komen met 82% juist veel vaker op. Op het eerste gezicht lijkt dat dus te bevestigen dat er een verband is. Daar gelden echter twee kanttekeningen bij. Zoals al bleek uit het Nationaal Kiezersonderzoek, hangt opleiding stevig samen met dit soort kennis. Dat is ook nu weer het geval. Zeker wetenschappelijk opgeleiden zeggen het vaker te weten dan lager opgeleiden (63% tegen 30%), en zij geven ook vaker het correcte antwoord dan lager opgeleiden (78% tegen 40%). Daarnaast is de kennis over de verkiezingen van de Eerste Kamer door de

²⁰ De vragen luiden als volgt: *Weet u dat u met een stem voor de provinciale statenverkiezingen niet alleen invloed heeft op de samenstelling van de provinciale volksvertegenwoordiging (de Provinciale Staten)?* (antwoordopties: Ja, dat wist ik inderdaad; Nee, maar nu u het zegt weet ik dat wel; Nee, maar nu u het zegt herinner ik me vaag wel zoiets; Nee, dat wist ik niet). En: *Weet u waarop u met uw stem voor de provinciale statenverkiezingen nog meer invloed heeft, doordat de leden van de Provinciale Staten ook een ander orgaan verkiezen?* (Wilt u bij deze vraag meer antwoorden aankruisen, dan kan dat ook). (antwoordopties: De samenstelling van de gemeenteraad; De samenstelling van het bestuur van het waterschap; De samenstelling van de Tweede Kamer; De samenstelling van de Eerste Kamer; De samenstelling van de Nederlandse afvaardiging naar het Europees Parlement; Weet niet).

Provinciale Staten niet nodig om toch invloed te ondervinden van nationale politici die proberen kiezers te overtuigen op hun partij te gaan stemmen. Grotere inzet van nationale politici als het er bijvoorbeeld om spant of de regeringscoalitie haar meerderheid in de Eerste Kamer behoudt, zou ook een ophogend effect kunnen hebben.

Volgens het idee van tweede-ordeverkiezingen komen kiezers minder op, als er in hun ogen minder op het spel staat. Dat is te bepalen aan de hand van de mate waarin de ervaren invloed op het dagelijkse leven samenhangt met de opkomst. En dat blijkt inderdaad een rol te spelen. Van de inwoners die (zeer) veel invloed ervaren op hun dagelijkse leven van de provincie gaat 62% naar de stembus, terwijl 46% van de inwoners die weinig tot nauwelijks invloed ervaren, dat doen.

Wat kenmerkt stemmers en niet-stemmers bij provinciale verkiezingen verder? Allereerst blijkt dat mate van verbondenheid een rol te spelen. Inwoners die zich tamelijk tot heel erg verbonden voelen met hun provincie, komen wat vaker op, terwijl dat voor wat betreft voor hen die zich helemaal niet of niet erg verbonden voelen de opkomst juist wat lager is. Daarnaast blijken inwoners die tevreden te zijn over provinciale democratie en over Statenleden als volksvertegenwoordigers ook vaker op te komen dan degenen die juist over provinciale democratie en volksvertegenwoordigers juist niet tevreden zijn. Daarnaast blijken inwoners met inwoners met interesse in provinciale politiek veel vaker naar de stembus te gaan dan degenen die dat niet zijn. Gelet op het feit dat hoger opgeleide en oudere inwoners vaker opgekomen, is het wel de vraag of opleiding en leeftijd niet (deels) achterliggende verklarende factoren zijn. Dan zou niet zozeer de specifieke situatie in een provincie of waterschap van invloed zijn op de opkomst, maar de persoonlijke kenmerken van een kiesgerechtigde inwoner. Dat laat echter onverlet dat bij kiezers dergelijke provinciespecifieke overwegingen in ieder geval aanwezig zijn.

Tabel 2.5 Factoren die samenhangen met opkomst provinciale verkiezingen 2019 (% , N=2698; N=1346)

	Gestemd PS 2019
Weet dat ook andere volksvertegenwoordiging wordt gekozen	70
Weet dit niet	36
Weet dat Eerste Kamer door Statenleden wordt gekozen	82
Veel/zeer veel invloed provincie	62
Weinig/nauwelijks invloed provincie	46
Tamelijk/heel erg verbonden provincie	61
Helemaal niet/niet erg verbonden provincie	52
Tamelijk/zeer tevreden provinciale democratie	62
Helemaal niet/niet erg tevreden provinciale democratie	53
Tevreden over Statenleden als volksvertegenwoordigers	67
Ontevreden over Statenleden als volksvertegenwoordigers	58
Tamelijk/zeer geïnteresseerd in provinciale politiek	72
Niet geïnteresseerd in provinciale politiek	52

Toelichting: significante verschillen zijn vet gedrukt.

2.2.2 Opkomst bij waterschapsverkiezingen van 2019

Waterschapsverkiezingen worden sinds 2015 gelijktijdig met de provinciale verkiezingen gehouden. Net als in 2015 is de opkomst voor het waterschap weliswaar lager dan voor provincie, maar die ligt nog altijd ruim boven de opkomst die bij eerdere apart gehouden verkiezingen werd behaald (in 2008 bijvoorbeeld 22,7%). De vraag is

daarom gesteld naar het effect van het gelijktijdig houden van de verkiezingen.²¹ Van de opgekomen inwoners geeft 46% aan ook te zijn gaan stemmen bij de waterschapsverkiezingen als die niet samen met de provinciale verkiezingen waren gehouden (niet in tabel weergegeven). 29% zou dit waarschijnlijk wel te hebben gedaan. Daarentegen zou 17% waarschijnlijk of zeker niet zijn gaan stemmen voor het waterschap. Dat is een aanwijzing dat het gelijktijdig houden van verkiezingen inderdaad opkomstverhogend heeft gewerkt.

Tabel 2.6 Belangrijkste probleem en opkomst (% , N=1174)

Belangrijkste probleem	Gestemd AB 2019
grondwater, bodemdaling	83
Droogte	69
Wateroverlast	64
bestuur, communicatie, transparantie	56
geen, weet niet, geen idee	34

De Unie van Waterschappen had ook aangegeven dat de hogere opkomst van 2019 voortvloeide uit het groeiende bewustzijn over water- en droogtekwesties. Inwoners die dergelijke kwesties als belangrijkste probleem in hun waterschap noemen lijken vaker op te komen dan inwoners die geen probleem aangeven (zie tabel 2.6). Dat verschil is echter niet significant. Bovendien zijn de percentages van inwoners die problemen van grondwater en bodemdaling (5%), droogte (5%) en wateroverlast (4%) nogal klein om zwaar te wegen op de opkomst. Daarnaast is het aannemelijk dat inwoners die een probleem kunnen noemen, al langer op de hoogte zijn van wat er speelt in hun waterschap. Denk daarbij aan boeren en actieve leden van milieuorganisaties. Het is te verwachten dat die ook vaker opkomen, omdat de opkomst hoger is onder inwoners die (zeer) veel invloed van waterschappen ervaren op hun dagelijkse leven dan de inwoners die dat niet of nauwelijks ervaren (zie tabel 2.7).

Tabel 2.7 Factoren die samenhangen met opkomst Waterschapsverkiezingen 2019 (% , N=2698; N=1317)

	Gestemd AB 2019
Veel/zeer veel invloed waterschap	58
Weinig/nauwelijks invloed waterschap	43
Tamelijk/heel erg verbonden waterschap	64
Helemaal niet/niet erg verbonden waterschap	47
Tamelijk/zeer tevreden waterschapsdemocratie	54
Helemaal niet/niet erg tevreden waterschapsdemocratie	55
Tevreden over AB-leden als volksvertegenwoordigers	59
Ontevreden over AB-leden als volksvertegenwoordigers	49
Tamelijk/zeer geïnteresseerd in waterschapspolitiek	70
Niet geïnteresseerd in waterschapspolitiek	43
kent naam van het waterschap	67
kent naam van het waterschap niet	39

Het feit dat de opkomst hoger is bij inwoners die meer invloed van het waterschap ervaren, onderstreept andermaal het idee van tweede-ordeverkiezingen dat inwoners vaker opkomen als er meer op het spel staat bij

²¹ De vraag was: *Zou u ook zijn gaan stemmen bij de waterschapsverkiezingen als er niet gelijktijdig provinciale statenverkiezingen waren gehouden?* (antwoordopties: Ja, zeker wel; Waarschijnlijk wel; Waarschijnlijk niet; Nee, zeker niet; Ik weet het niet; Ik wil het niet zeggen).

verkiezingen en vice versa. Een ander belangrijk punt van het idee van tweede-ordeverkiezingen is dat waterschapsspecifieke aspecten niet zozeer een rol zouden vervullen. De mate van tevredenheid met waterschapsdemocratie blijkt inderdaad geen verschil uit te maken in opkomst. Evenmin of een waterschap hoger of lager ligt. Grotere tevredenheid met volksvertegenwoordigers in het waterschap, hogere interesse in waterschapspolitiek en kennis van de naam van het waterschap hangen samen met een hogere opkomst. Net als provinciale verkiezingen zouden ook hier opleiding en leeftijd achterliggende factoren zijn die zowel opkomst als dergelijke waterschapsspecifieke aspecten als verbondenheid en interesse (deels) kunnen verklaren. Niettemin geldt ook hier dat die waterschapsspecifieke aspecten in ieder geval wel present zijn wanneer een inwoner voor de keuze staat om al dan niet naar de stembus gaan.

Al met al hangt opkomst dus af van aspecten die niet zozeer afhangen van het waterschap of provincie waarin een kiesgerechtigde inwoner leeft. Leeftijd en opleiding blijken de meer belangrijke algemenere drijfveren van politieke participatie op dit vlak. Inwoners noemen zelf ook de algemene notie van plichtsbefes als belangrijkste motief om te gaan stemmen. Inwoners komen minder op als ze vinden dat provincie dan wel waterschap minder van invloed is op hun dagelijkse leven. Daarmee staat er voor hen dus minder op het spel. Dat is in lijn met het idee van tweede-ordeverkiezingen.

2.3. Partijkeuze bij provinciale en waterschapsverkiezingen van 2019

Het idee van tweede-ordeverkiezingen betreft ook de partijkeuze. Die zou dan vooral bepaald worden door overwegingen over nationale politiek. In dat geval zouden inwoners minder stemmen op nationale regeringspartijen ten gunste van nationale oppositiepartijen. Zoals eerder bleek, achten 45% van de inwoners het beleid van het kabinet van belang in hun partijkeuze bij provinciale verkiezingen, tegen 32% bij waterschapsverkiezingen (zie tabel 2.1). Veranderingen in partijkeuze tussen de diverse verkiezingen hoeven echter niet alleen voort te vloeien uit de wens om een signaal af te geven aan het nationale kabinet. Inwoners geven immers al aan dat ook waterschaps- en provinciespecifieke motieven hun partijkeuze bepalen. En op zich is daar ook reden toe. In Tweede Kamerverkiezingen kunnen kiezers zich uitspreken over kwesties als Europese integratie, sociale zekerheid, belastingen, mobiliteit, klimaat, werkgelegenheid, en gezondheidszorg. In provincie en waterschap komt een onderwerp als klimaat ook aan bod, zeker in de verkiezingscampagne van 2019 (Binnema en Vollaard, 2020), maar andere onderwerpen niet of veel minder. Simpelweg omdat provincie dan wel waterschap daar geen of minder zeggenschap over hebben. Bij een andere inhoudelijke keuze kunnen kiezers in provinciale verkiezingen op een andere partijkeuze komen dan bij Tweede Kamerverkiezingen. Even goed kan de partijkeuze in provinciale verkiezingen verschillen van partijkeuze in waterschapsverkiezingen, doordat er inhoudelijk (deels) andere kwesties spelen in provincies dan in waterschappen.

Ook al zouden inwoners echter alleen maar een signaal aan het nationale kabinet willen afgeven, dan kan toch de partijkeuze in provinciale en waterschapsverkiezingen afwijken van de partijkeuze in de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen. Er zijn immers provinciale partijen zoals Lokaal Brabant, Fryske Nasjonale Partij en Partij voor Zeeland, en waterschapspartijen zoals Algemene Waterschapspartij en Water Natuurlijk (ook al wordt die laatste partij door D66 en GroenLinks aanbevolen). Daarnaast doen niet alle nationale partijen mee in alle waterschappen en provincies. Met een afwijkend aanbod aan partijen kunnen kiezers eveneens op een andere keuze uitkomen.

Er zijn zo verschillende redenen waarom inwoners al dan niet van partijkeuze kunnen veranderen tussen Tweede Kamerverkiezingen enerzijds en provinciale en waterschapsverkiezingen anderzijds. Als er sprake is van tweede-ordeverkiezingen, en dus vooral nationale overwegingen die een rol spelen, dan is te verwachten dat nationale regeringspartijen niet of nauwelijks stemmen aantrekken van kiezers die op andere partijen hebben gestemd bij de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen. Oppositiepartijen daarentegen zouden juist verhoudingsgewijs veel kiezers van andere partijen – regeringspartijen - moeten hebben verwelkomd. Tabel 2.8 laat inderdaad zien dat de kleinste en grootste regeringspartij (ChristenUnie en VVD) weinig kiezers van andere partijen weet te werven. Ze moeten het vooral hebben van kiezers die in 2017 ook op hen hadden gestemd. Bij de andere twee

regeringspartijen D66 en CDA speelt dat in mindere mate. Oppositiepartijen als PVV, SP en GroenLinks en Partij voor de Dieren weten niet veel meer kiezers van andere partijen aan te trekken. Wel is Forum voor Democratie in staat veel kiezers van andere partijen werven, met name van de PVV maar ook van de VVD. Een nationale oppositiepartij werft dus kiezers, terwijl regeringspartijen daartoe minder in staat zijn gebleken. Dat wijst op een tweede-orde karakter.

Tabel 2.8 Vergelijking stemgedrag nationale en provinciale verkiezingen* (in %; N=1126)

Partij	Zelfde partij TK 2017
ChristenUnie	93
VVD	89
SGP	84
D66	80
PVV	78
CDA	77
SP	76
PvdA	75
GroenLinks	74
Partij voor de Dieren	72
Forum voor Democratie	27

* Te weinig waarnemingen voor DENK en 50PLUS
 Leesvoorbeeld: van de CDA-stemmers bij PS 2019 stemde 77% ook CDA bij de TK 2017

Tabel 2.9 Vergelijking stemgedrag nationale en waterschapsverkiezingen* (in %; N=782)

Partij	Zelfde partij TK 2017
VVD	86
ChristenUnie	81
CDA	75
PvdA	59
Water Natuurlijk	59**
Partij voor de Dieren	43
50PLUS	42
Algemene Waterschapspartij	n.v.t.

* te weinig waarnemingen voor SGP en combinatie ChristenUnie-SGP
 ** betreft stemmers op GroenLinks en D66

Bij de gelijktijdig gehouden waterschapsverkiezingen deden Forum voor Democratie en PVV niet mee. Verder hadden D66 en GroenLinks geen eigen lijsten, maar bevalen de waterschapspartij Water Natuurlijk aan. Dat betekent dus dat het partijaanbod duidelijk anders is. Als bij dit afwijkend partijaanbod er niettemin een patroon is te zien dat nationale regeringspartijen in tegenstelling tot nationale oppositiepartijen weinig kiezers weten te werven die in 2017 op andere partijen hadden gestemd, dan onderstreept het de tweede-orde karakter van beide verkiezingen. Inderdaad blijkt ook hier dat regeringspartijen VVD, ChristenUnie en CDA het voornamelijk moeten hebben die in de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen ook op hen hadden gestemd. Oppositiepartijen als PvdA, Partij voor de Dieren en 50Plus weten juist een fors aandeel van hun kiezers van andere partijen aan te trekken. Dat is dus andermaal een bevestiging van het tweede-orde karakter, waarbij het kabinet indirect wordt afgestraft.

Een andere manier om na te gaan of nationale overwegingen dominant zijn, is de overeenkomsten in partijkeuze tussen provinciale en waterschapsverkiezingen. Als kiezers bij beide verkiezingen op dezelfde partij stemmen, dan is dat een aanwijzing dat waterschaps- of provinciespecifieke aspecten niet zozeer een rol spelen, maar kiezers hetzelfde signaal willen afgeven aan de nationale politiek. Voor wat betreft VVD, CDA, SGP, ChristenUnie en in mindere mate PvdA blijkt inderdaad een meerderheid van de kiezers bij de waterschapsverkiezingen hetzelfde te stemmen als bij de provinciale verkiezingen (zie tabel 2.10). Dat suggereert nadrukkelijk dat ook daar andere dan provincie- of waterschapsspecifieke overwegingen een stevig stempel drukken op partijkeuze.

Spijtig genoeg zijn de aantallen respondenten te klein in dit onderzoek om verdere uitspraken te doen over de kenmerken van kiezers die een stem hebben uitgebracht op regionale en waterschapspartijen evenals van de kiezers die van partij zijn veranderd tussen de Tweede Kamerverkiezingen, provinciale verkiezingen en waterschapsverkiezingen. Dat zou in een vervolgonderzoek beter inzicht geven in hoeverre nationale politiek precies haar stempel drukt op waterschaps- en provinciale verkiezingen.

Tabel 2.10 Stemgedrag waterschapsverkiezingen in vergelijking met provincie (in %; N=774)

Partij	ook gestemd bij PS 2019
VVD (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie)	85
SGP (Staatkundig Gereformeerde Partij)	82
ChristenUnie	80
CDA (Christen-Democratisch Appèl)	80
PvdA (Partij van de Arbeid)	65
WN (Water Natuurlijk)	57*
PvdD (Partij voor de Dieren)	43
50PLUS	42
AWP (Algemene Waterschapspartij)	n.v.t.

* dit betreft GroenLinks stemmers en D66 stemmers

Leesvoorbeeld: 65% van de PvdA-stemmers bij de waterschapsverkiezingen van 2019 heeft bij de gelijktijdige verkiezingen voor Provinciale Staten ook PvdA gestemd

2.5 Afronding

Het idee van tweede-ordeverkiezingen behelst dat kiesgerechtigde inwoners minder opkomen bij provinciale en waterschapsverkiezingen dan bij Tweede Kamerverkiezingen, omdat ze provincie en waterschap minder van belang achten dan nationale politiek. De bevinding dat inwoners die meer invloed van provincie en waterschap ervaren in hun dagelijks leven, wel meer opkomen, onderschrijft dat idee. Niettemin blijkt de belangrijkste motief om te gaan stemmen los te staan van het eerste of tweede-orde karakter van verkiezingen. Dat is namelijk het plichtsbef van burgers. Het verklaart ook waarom de patronen van over- en ondervertegenwoordiging bij waterschaps- en provinciale verkiezingen overeenkomen met andere verkiezingen. Hoger opgeleide en oudere inwoners stemmen meer. Deels omdat juist bij hen echter op bepaalde punten ook meer provinciale en waterschapsspecifieke motieven te zien zijn, worden opkomst en partijkeuze bij provinciale en waterschapsverkiezingen niet slechts bepaald door overwegingen van nationale politiek. Opkomst bij provinciale en waterschapsverkiezingen staan zo dus niet alleen in de schaduw van nationale politiek. De verschuivingen in partijkeuze tussen de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2017 en de Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen in 2019 wijzen er op dat nationale politiek een nadrukkelijk stempel heeft gedrukt op de partijkeuze. Provinciale en waterschapsverkiezingen zijn zo van tweede orde.

3. Vertegenwoordiging en representativiteit: Opvattingen van kiesgerechtigden, kiezers en politieke ambtsdragers

Bas Denters en Giedo Jansen

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De **politieke oriëntatie en beleidsopvattingen** van het electoraat en die van de politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen verschillen, afhankelijk van het onderwerp in meerdere of mindere mate. Zo blijkt onder meer dat:
 - politieke ambtsdragers bij zowel de provincies als de waterschappen zich wat meer links op het politieke spectrum plaatsen dan het electoraat.
 - bij de beleidsopvattingen van electoraat en deze ambtsdragers is soms vooral sprake van overeenstemming (zoals over nivellering via belastingheffing) en soms van duidelijke verschillen (bijvoorbeeld bij de vraag naar strengheid van straffen bij overtredingen, bij de noodzaak van meer milieumaatregelen en bij de tevredenheid over de manier waarop de provincie en het waterschap belangrijke problemen aanpakken).
 - Ambtsdragers zijn daarnaast duidelijk tevredener over de **kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging** in hun provincie of waterschap (cijfer van circa 7 op schaal van 0 - 10) dan hun electoraat (cijfer van circa 5). Ook op specifieke onderdelen van politieke vertegenwoordiging zijn ambtsdragers beduidend meer tevreden dan het electoraat.
- Voor dit tamelijk grote verschil in de tevredenheid over de kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging blijkt vooral het oordeel over het optreden van ambtsdragers bij het **borgen van het democratisch gehalte van het besluitvormingsproces** van belang. Allereerst weegt dit vertegenwoordigingsaspect bij zowel politieke ambtsdragers (in provincies en in waterschappen) als bij hun kiesgerechtigden zwaar mee in het algemene oordeel. Daarnaast is er op dit onderdeel ook sprake van een relatief groot verschil in de tevredenheid tussen ambtsdragers (relatief tevreden) en kiesgerechtigden (relatief ontevreden).
- Bij het oordeel over het **functioneren van de democratie** in provincie en waterschap zijn verschillen in de gemiddelde tevredenheid van ambtsdragers en het electoraat relatief klein. Zowel voor de ambtsdragers als bij het electoraat zijn bij de vorming van dit oordeel procedurele overwegingen (over de kwaliteit van de representatie) belangrijker dan functionele overwegingen (over de rol van het bestuur als probleemoplosser). Bij de waterschappen, vaak omschreven als een functionele vorm van democratie, lijkt het belang van functionele overwegingen (het adequaat oplossen van problemen) in de oordeelsvorming van de ambtsdragers en het electoraat overigens wat groter dan bij de provincies.
- Onder het electoraat bestaat brede steun voor **staatkundige hervormingen** die inwoners meer rechtstreeks invloed geven op de besluitvorming in provincies en waterschappen. Ook is een ruime meerderheid van de kiesgerechtigden er voor dat – net zoals nu – niet alleen inwoners, maar ook vertegenwoordigers van organisaties van boeren, ondernemers en natuurbeheerders deel uitmaken van het waterschapsbestuur.

3.1 Inleiding

Door de verkiezing van Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap kunnen kiesgerechtigde inwoners van provincies en waterschappen rechtstreeks invloed uitoefenen op de samenstelling van deze beide volksvertegenwoordigende organen. Via deze verkiezing van deze volksvertegenwoordigers kunnen de kiesgerechtigden ook indirect invloed uitoefenen op de benoeming van de bestuurders van de provincie en het waterschap.

Vanuit democratisch perspectief is een belangrijke vraag in hoeverre het stelsel van de verkiezing en benoeming van politieke ambtsdragers ervoor zorgt dat de selecte groep van politieke ambtsdragers voor een goede

afspiegeling vormt van de inwoners en de kiezers die zij vertegenwoordigen. Daarom stellen we in dit hoofdstuk de vraag naar de representativiteit van politieke ambtsdragers.

Bij de beantwoording van deze vraag wordt in de regel stilgestaan bij de afspiegeling in termen van de persoonlijke achtergronden van het electoraat en van de ambtsdragers; de zogenaamde *descriptieve representativiteit*. In het gelijktijdig met dit onderzoeksverslag verschijnende rapport *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2021: Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen over hun ambt* (Jansen et al., 2021) wordt geconstateerd dat in termen van bijvoorbeeld het geslacht, de leeftijd, het opleidingsniveau en de immigratieachtergrond deze politieke ambtsdragers bepaald geen getrouwe afspiegeling vormen van het electoraat. Die conclusie sluit aan bij de bevindingen uit veel eerder onderzoek (vergelijk bijvoorbeeld de meest recente editie van het rapport Staat van het Bestuur).

Minstens zo belangrijk voor het functioneren van de representatieve democratie is echter dat er een ruime mate van overeenstemming is in de politieke opvattingen van het electoraat en degenen die hen vertegenwoordigen. Daarom stellen we in dit hoofdstuk de vraag: *in hoeverre vormen de volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen naar hun politieke opvattingen een getrouwe afspiegeling van de stemgerechtigde inwoners (kiesgerechtigden) en degenen die bij de provinciale en waterschapsverkiezingen (de kiezers) hebben gestemd?*

In deze vraag en bij de beantwoording daarvan gaat het dus enerzijds om opvattingen van twee groepen politieke ambtsdragers; die bij de provincies en die bij de waterschappen. Anderzijds gaat het om de opvattingen van de inwoners van provincies en waterschappen. Bij die inwoners maken we een nader onderscheid tussen de kiesgerechtigden en kiezers (zie kader).

Over de mate waarin ambtsdragers in hun opvattingen over belangrijke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke vraagstukken een goede afspiegeling vormen van het electoraat is betrekkelijk weinig bekend (zie echter voor het nationale niveau: Thomassen en Zielonka-Goei, 1992 en Andeweg 2018; en op het gemeentelijk niveau: Denters, Klok en De Groot 2011) en dat geldt a fortiori bij de provincies en de waterschappen. Dat er zo weinig bekend is over deze zogenaamde *inhoudelijke representativiteit* komt omdat hiervoor vergelijkbare gegevens over relevante opvattingen van ambtsdragers en van het electoraat nodig zijn. Zeker als het gaat om ambtsdragers bij provincies en waterschappen – voor wie vaak nog weinig belangstelling bestaat – ontbraken dergelijke gegevens tot dusver. In dit hoofdstuk kunnen we, gebruik makend van de resultaten van het PWKO en de tweede tranche van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020, echter wel ingaan op de inhoudelijke representativiteit van de ambtsdragers bij provincies en waterschappen.

TERMINOLOGIE: KIESGERECHTIGDEN en KIEZERS

We vergelijken hier de ambtsdragers zowel met **kiesgerechtigden** (alle respondenten die stemgerechtigd zijn) als met **kiezers** (de respondenten die aangeven bij de laatste verkiezingen voor de provincie of het waterschap hun stem te hebben uitgebracht). Regelmatig spreken we kortheidshalve – als we refereren aan beide vergelijkingen ook wel van een vergelijking van de ambtsdragers en het **electoraat**. Dan doelen we op de vergelijking van alle ambtsdragers met a. alle kiesgerechtigden en b. alle kiezers (bij de provinciale verkiezingen: P; c.q. bij de waterschapsverkiezingen W).

Als er een verschil van opvatting bestaat tussen kiesgerechtigden en kiezers dan ontstaat dit omdat er een verschil bestaat in de opinies van de kiezers en van de niet-kiezers (dat zijn de stemgerechtigde inwoners die geen gebruik maakten van het stemrecht). In deze rapportage gaan we alleen in op eventuele verschillen tussen kiesgerechtigden en kiezers – in de figuren aangeven met verschillende kleuren blauw – als er een statistisch significant verschil bestaat tussen kiezers en niet-kiezers.

KIESGERECHTIGDEN (P & W)	
KIEZERS P	Niet-Kiezers
KIEZERS W	

gaan we tenslotte in op de opvattingen van het electoraat en politieke ambtsdragers over de kwaliteit van het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen. Tegen die achtergrond bespreken we ten slotte ook nog de opvattingen van het electoraat over nut en noodzaak van democratische vernieuwingen in het provinciaal en waterschapsbestuur.

We vergelijken hierbij steeds de resultaten van het Provinciaal en Waterschaps-Kiezersonderzoek (PWKO) en de tweede tranche van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA-2). Daarbij kijken we naar de opvattingen van:

- de provinciale ambtsdragers met a. de kiesgerechtigden bij de gecombineerde provinciale en waterschapsverkiezingen van 20 maart 2019 en met b. de kiezers bij de provinciale verkiezingen van 2019.
- de ambtsdragers in de waterschappen met a. de kiesgerechtigden bij de gecombineerde provinciale en waterschapsverkiezingen van 20 maart 2019 en met b. de kiezers bij de waterschapsverkiezingen provinciale verkiezingen van 2019.

Vanwege de kleine aantallen respondenten, met name bij de ambtsdragers – zijn deze vergelijkingen niet te maken voor elke provincie en elk waterschap afzonderlijk. Omwille van de overzichtelijkheid gaan we hier ook niet in op eventuele verschillen per bestuurslaag tussen volksvertegenwoordigers enerzijds en bestuurders anderzijds.²²

3.2 Politieke oriëntatie en beleidsopvattingen van het electoraat en ambtsdragers

In een representatieve democratie is van belang dat de beleidsopvattingen van het electoraat zo goed mogelijk worden vertaald in daarop aansluitende beleidsbeslissingen. Zo betoogt Hannah Pitkin (1967) in haar standaardwerk over politieke representatie dat in een democratie de ambtsdragers in hun beslissingen *zoveel als mogelijk* de voorkeuren van het electoraat zouden moeten volgen. In uitzonderingsgevallen – als zij menen dat het volgen van de electorale voorkeuren strijdig is met het welbegrepen eigenbelang de van de kiesgerechtigden – kunnen ze overigens wel anders beslissen. In dat geval mag echter van ambtsdragers worden verwacht dat ze zich achteraf voor deze afwijkende keuze verantwoordelijk tegenover hun achterban.

Tegen deze achtergrond is het interessant om na te gaan in welke mate er sprake is van overeenstemming tussen de voorkeuren van het electoraat en de opvattingen van de politieke ambtsdragers. Om deze inhoudelijke overeenstemming te bepalen is zowel in het PWKO als in de BPA-2 een aantal vergelijkbare vragen gesteld. In deze paragraaf gaan we in op elk van deze vragen.

In de eerste plaats is gekeken naar de vraag of het electoraat en de politieke ambtsdragers zich zelf als min of meer links of rechts beschouwen. Daarom is zowel in het PWKO als in de BPA-2 de vraag gesteld: *In de politiek wordt soms gesproken over 'links' en 'rechts'. Wanneer u denkt aan uw eigen politieke opvattingen, waar zou u zichzelf dan plaatsen op een lijn van 0 tot en met 10, waarbij 0 staat voor links en 10 voor rechts?* Traditioneel verwees deze links-rechts zelfplaatsing vooral naar de houding ten opzichte van sociaaleconomische vraagstukken, betreffende de verhouding overheid – markt en sociale en economische gelijkheid. Sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw heeft bij de links-rechts zelfplaatsing de houding tegenover de multiculturele samenleving aan belang gewonnen (Hakhverdian, 2013).

Vergelijken we de links-rechts zelfplaatsing van het provinciale electoraat met de provinciale ambtsdragers, dan zien we (figuur 3.1.) dat de provinciale ambtsdragers (M= 4,73; in dit hoofdstuk staat de hoofdletter M voor de gemiddelde score in een groep) gemiddeld wat linkser zijn dan de kiezers bij de provinciale verkiezingen (M= 5,12). In vergelijking tot de kiesgerechtigden (M=5,26) is dat verschil nog iets groter. Bij de ambtsdragers in de

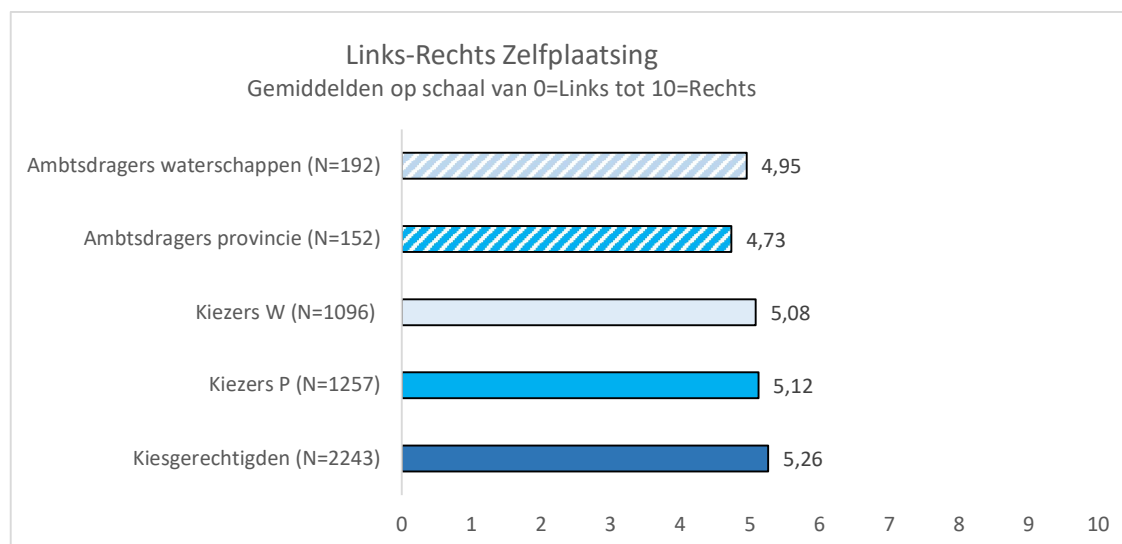
²² Dergelijke verschillen komen wel aan de orde in de BPA-2 rapportage. We toetsen door met behulp van de Summary Independent T-TEST procedure binnen SPSS 27 de gemiddelde scores (M) tussen groepen (ambtsdragers enerzijds en kiesgerechtigden of kiezers anderzijds) te vergelijken. Daarbij is getoetst op significante bij een $\alpha < 0,05$ (tweezijdige toetsing). In de tekst worden – tenzij anders vermeld – uitsluitend statistisch significante verschillen gerapporteerd. Bij de vergelijking van kiesgerechtigden en kiezers is een andere werkwijze gehanteerd (zie kader; waarbij overigens dezelfde toetsingscriteria zijn gehanteerd).

waterschappen (M=4,95) vinden we vergelijkbare verschillen. Ook hier zijn de ambtsdragers gemiddeld genomen wat meer links georiënteerd dan de kiezers (M=5,08) en de kiesgerechtigden (M=5,26).

Uit beide vergelijkingen blijkt dus dat er in de links-rechtsoriëntatie een bescheiden afstand bestaat tussen electoraat en politieke ambtsdragers. Ambtsdragers bij zowel de provincies als de waterschappen positioneren zich wat meer links op het politieke spectrum dan het electoraat. Deze afstand is bij de kiesgerechtigden groter dan bij de kiezers.

Uit eerder onderzoek weten we dat op het nationale niveau (Andeweg 2018) en in de gemeentelijke democratie (Denters, Klok en De Groot 2011) vergelijkbare verschillen bestaan. Daarbij wijst met name Andeweg (2018) er ook op dat – bij Kamerleden – niettegenstaande dergelijke verschillen, de overlap (congruentie) in de verdeling van links-rechtsvoorkeuren bij het electoraat en bij deze ambtsdragers groot is.

Figuur 3.1: Links–Rechts zelfplaatsing ambtsdragers (provincies en waterschappen) en het electoraat



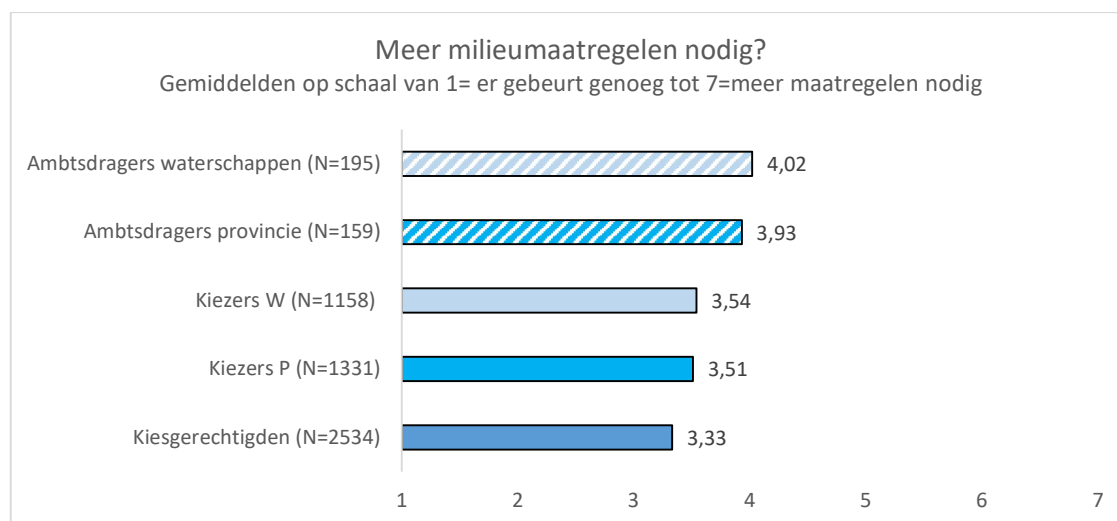
De links-rechts zelfplaatsing geeft een globale indicatie voor mogelijke verschillen in de politieke opvattingen van de politieke ambtsdragers en het electoraat. In het PWKO en de BPA-2 zijn echter ook meer specifieke vragen opgenomen. Zo is in de vragenlijsten van deze twee onderzoeken bij de ambtsdragers en het electoraat gevraagd naar hun opvattingen over het milieubeleid, een terrein dat zowel voor het provinciale als het waterschapsbestuur relevant is.

Figuur 3.2 laat zien dat zowel de provinciale ambtsdragers (M= 3,93) als hun collega's bij de waterschappen (M=4,02) nadrukkelijker dan de kiesgerechtigden (M= 3,33) van mening zijn dat er meer milieumaatregelen nodig zijn. Vergelijken we de opvattingen van de ambtsdragers met hun kiezers, dan is deze discongruentie overigens wat kleiner (bij de provinciale kiezers is M= 3,51 en de kiezers bij de waterschapsverkiezingen is M= 3,54).

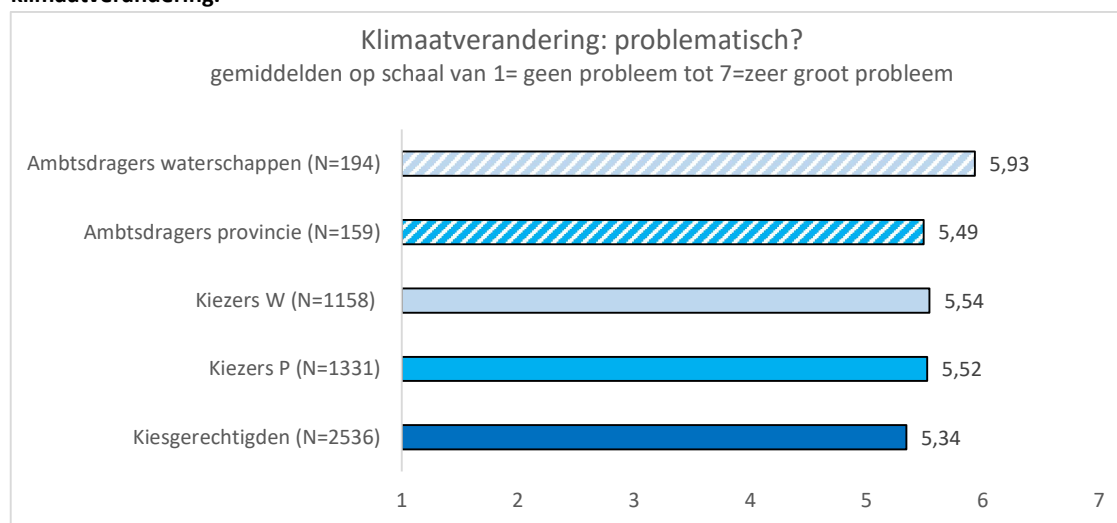
Dit beeld is deels vergelijkbaar met het patroon dat we zien bij de vraag hoe ambtsdragers en het electoraat aankijken tegen het vraagstuk van de klimaatverandering: ziet men dit als een min of meer groot probleem?²³

²³ De gestelde vraag was: *Nederland krijgt in de toekomst mogelijk steeds meer te maken met de negatieve gevolgen van veranderingen in ons klimaat. Een klimaatverandering kan leiden tot hitte en droogte, maar ook tot wateroverlast en overstromingen. Sommige mensen zien in de mogelijke gevolgen van de klimaatverandering geen probleem, terwijl anderen dit een groot probleem vinden. Ziet u de mogelijke gevolgen van een klimaatverandering als... 1: geen probleem 7: een zeer groot probleem.*

Figuur 3.2: Opvattingen van ambtsdragers (provincies en waterschappen) en het electoraat over wenselijkheid van meer milieumaatregelen.²⁴



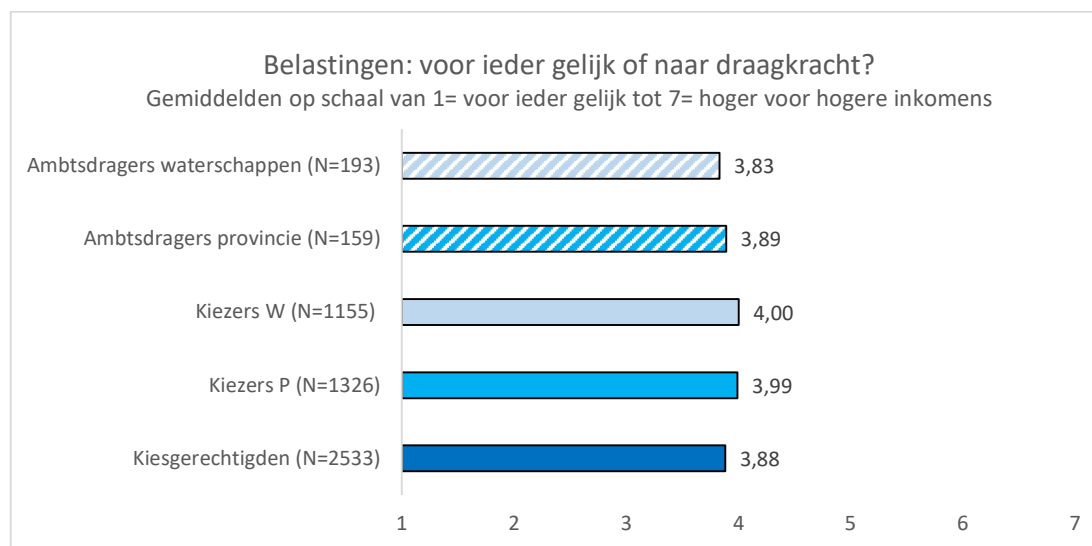
Figuur 3.3: Opvattingen van ambtsdragers (provincies en waterschappen) en het electoraat over de klimaatverandering.



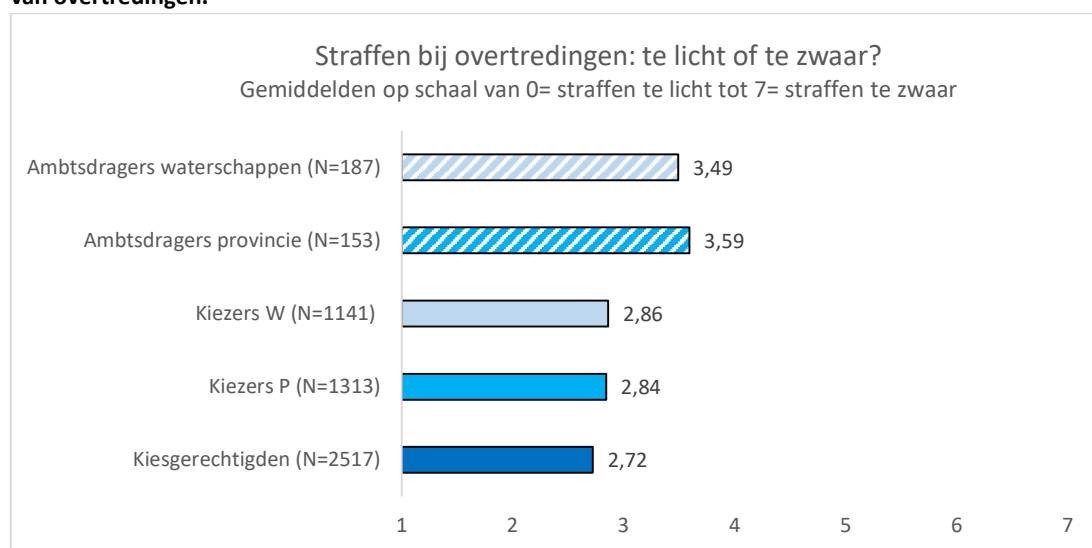
Uit figuur 3.3 blijkt dat de ambtsdragers bij de waterschappen ($M= 5,93$) nadrukkelijker dan de kiezers bij waterschapsverkiezingen ($M= 5,54$) en zeker vergeleken met de kiesgerechtigden ($M=5,34$) van mening zijn dat klimaatverandering een groot probleem vormt. De verschillen tussen provinciale ambtsdragers en hun electoraat in de gevoelde urgentie van het klimaatvraagstuk zijn duidelijk minder groot: de score van provinciale ambtsdragers (5,49) is niet significant anders dan die van 'hun' kiezers (5,52) en de kiesgerechtigden (5,34). Net als bij de links-rechts zelfplaatsing zien we bij de opvattingen over milieuvraagstukken dus dat er een zekere discongruentie bestaat tussen ambtsdragers en hun electoraat.

²⁴ De vraag die werd gesteld was: *Sommige mensen vinden dat de overheid meer moet doen om het milieu te beschermen. Andere mensen vinden dat de overheid al genoeg doet. Natuurlijk zijn er ook mensen met een mening die daar tussenin ligt. Waar zou u uzelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7, waarbij de 1 dat er al genoeg gebeurt en 7 dat de overheid zich meer moet inspinnen om het milieu te beschermen* (ten opzichte van de vragenlijsten zijn de scores omgedraaid).

Figuur 3.4: Opvattingen van ambtsdragers (provincies en waterschappen) en het electoraat over de belastingheffing.



Figuur 3.5: Opvattingen van ambtsdragers (provincies en waterschappen) en het electoraat over de bestraffing van overtredingen.²⁵



Treedt een dergelijk verschil ook op bij andere kwesties? In ons onderzoek is ambtsdragers en het electoraat ook gevraagd naar hun opvattingen over belastingheffing en over het straffen bij overtredingen. Bij de belastingheffing is gevraagd of belastingen voor iedereen gelijk zouden moeten zijn of dat men de voorkeur geeft aan belasting naar draagkracht.²⁶ In dit opzicht zien we dat de verschillen in de opvattingen over het belang van

²⁵ De vraag luidde als volgt: *Sommige mensen vinden dat het overtreden van regels in Nederland te licht wordt bestraft. Andere vinden dat de straffen in Nederland te hoog zijn. Natuurlijk zijn er ook mensen met een mening die daar tussenin ligt. Waar zou u uzelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7, waarbij de 1 betekent dat straffen te laag zijn en 7 dat ze te hoog zijn?*

²⁶ De vraag was hierbij: *Sommige mensen vinden dat mensen met hogere inkomens meer belasting zouden moeten betalen. Andere mensen vinden dat iedereen evenveel belasting zou moeten betalen, ongeacht het inkomen. Natuurlijk zijn er ook mensen met een mening die daar tussenin ligt. Waar zou u uzelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7, waarbij 1 betekent Meer zicht op het democratisch middenbestuur | 41*

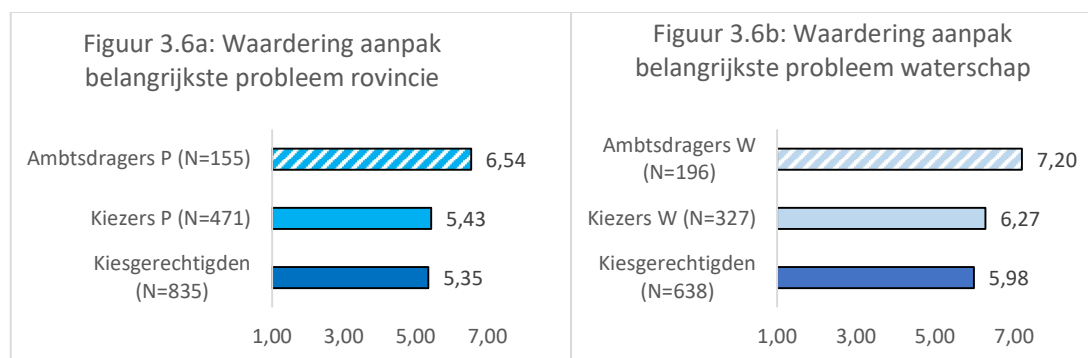
draagkracht als grondslag voor de heffing van belastingen klein (en statistisch niet significant) zijn. In alle groepen is er steun voor een zekere mate van progressiviteit van de belastingheffing. In dit opzicht is er dus geen sprake van een 'kloof' tussen de opvattingen van ambtsdragers en het electoraat.

Dat is anders als we kijken naar de opvattingen over de strengheid van straffen bij overtredingen. Uit figuur 3.5 kan worden afgeleid dat onder kiezers bij provinciale (M= 2,84) en waterschapsverkiezingen (M= 2,86) en meer nog onder de kiesgerechtigden (M=2,72) de mening overheerst dat de bestraffing bij overtredingen veelal te licht is. De ambtsdragers bij de provincies (M=3,59) en de waterschappen. (M=3,49) onderschrijven dit standpunt duidelijk minder nadrukkelijk.

In eerder onderzoek – vooral op nationaal niveau – is ook gekeken naar de overeenstemming in de opvattingen van het electoraat en politieke ambtsdragers over specifieke politieke strijdpunten. Voor een deel gaat het hierbij om issues die hierboven aan de orde kwamen, zoals het beleid gericht op verkleining van inkomensverschillen. In dat opzicht concludeerde Andeweg (2018) – vergelijkbaar met de hier zonet getrokken conclusie – dat bij de nivellering van inkomens er een grote mate van overeenstemming is tussen het electoraat en ambtsdragers – in dit geval Tweede Kamerleden. In een eerder onderzoek – eveneens onder nationale volksvertegenwoordigers - was de conclusie dat de overeenstemming op een aantal issues duidelijk kleiner was; dat was onder meer het geval bij opvattingen over het optreden tegen ordeverstoringen en bij het verlenen ontwikkelingshulp (Thomassen en Zielonka-Goei 1992). Dat wisselende beeld treffen we ook hier aan: naast overeenstemming (bij de vraag over nivellering via belastingheffing) zijn er bij ambtsdragers van provincies en waterschappen soms ook duidelijk verschillen van mening met het electoraat (bijvoorbeeld bij de vraag naar strengheid van straffen bij overtredingen en bij aspecten van het milieubeleid).

Ten slotte is aan het electoraat en de politieke ambtsdragers ook gevraagd naar de waardering voor de manier waarop provincies en waterschappen de belangrijkste problemen in hun bestuursrayon aanpakken.²⁷

Figuur 3.6: Waardering van ambtsdragers (provincies en waterschappen) en electoraat van de manier waarop provincie/waterschap urgente problemen aanpakt (1=zeer slecht – 10=zeer goed) .



Op grond van figuur 3.6 kunnen we concluderen dat:

- over de hele linie (bij de kiesgerechtigden, bij de kiezers en bij de ambtsdragers) de tevredenheid over de waterschappen significant groter is dan over de tevredenheid over de provincies.

dat iedereen evenveel en 7 betekent dat hogere inkomens meer belasting betalen (ten opzichte van de vragenlijsten zijn de scores omgedraaid).

²⁷ De vraag luidde: *Hoe waardeert u over het algemeen de manier waarop uw [provincie/waterschap] de belangrijkste problemen aanpakt? Geef dit aan met een rapportcijfer van 1 (zeer slecht) tot en met 10 (zeer goed).* Deze vraag behoorde tot het specifieke deel van de vragenlijst. Een aantal vragen is slechts voorgelegd aan de helft van de steekproef. De ene helft van de respondenten is gevraagd bepaalde vragen (zoals die over welke problemen spelen hier) te beantwoorden over de provincie, terwijl de andere helft van de steekproef is gevraagd eenzelfde vraag te beantwoorden over het waterschap. Daarom is de N bij deze analyses relatief klein.

- de tevredenheid over de prestaties van provincie en waterschap onder de kiezers net wat hoger is dan onder de kiesgerechtigden.
- er een duidelijk verschil bestaat in de tevredenheid over het functioneren van provincie en waterschap tussen het electoraat en de ambtsdragers van die bestuurslaag.

Al met al bestaat er dus wat betreft de inhoudelijke opvattingen van het electoraat en ambtsdragers een wisselend beeld. Op sommige punten komen die opvattingen overeen, op andere punten zijn er juist verschillen.

3.3 Opvattingen van het electoraat en ambtsdragers over “vertegenwoordiging”

Direct en indirect gekozen politieke ambtsdragers zijn in een representatieve democratie een essentiële schakel in de verbinding tussen burgers en bestuur. Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag wat er nodig is om deze schakelfunctie adequaat te vervullen (Thomassen 1991; Denters 2012). In één van deze opvattingen (het afspiegelingsmodel) moeten de politieke ambtsdragers een zo getrouw mogelijke afspiegeling vormen van het electoraat: in termen van persoonlijke achtergronden, maar ook als het gaat om hun politiek relevante opvattingen. In de vorige paragraaf zijn tegen die achtergrond de beleidsopvattingen van het electoraat en de ambtsdragers bij provincies vergeleken. Het is echter ook interessant om de overeenkomsten en verschillen in kaart te brengen in de manier waarop het electoraat en de politieke ambtsdragers aankijken tegen de vertegenwoordigende rol:

- hoe tevreden zijn beiden over verschillende vormen van vertegenwoordiging door de ambtsdragers, en
- welk belang hechten het electoraat en de ambtsdragers aan de verschillende vormen van vertegenwoordiging?

Die twee vragen beantwoorden we eerst voor de provincies (in paragraaf 3.3.1) en daarna voor de waterschappen (in paragraaf 3.3.2).

In de literatuur over politieke representatie treffen we naast het al genoemde **afspiegelingsmodel** ook nog drie andere opvattingen aan over de manier waarop ambtsdragers kunnen bijdragen aan een goed functionerende representatieve democratie:

- **Het vertrouwensmodel:** in deze visie opereren ambtsdragers als vertrouwenspersoon namens de inwoners. De ambtsdrager heeft als vertegenwoordiger oog voor de lange termijn en het algemeen belang, en beslist op basis van zijn eigen expertise en in goed overleg met andere volksvertegenwoordigers.
- **Het democratische procesmodel:** hier onderhoudt de vertegenwoordiger nauw contact met inwoners en lokale organisaties, en probeert ervoor te zorgen dat met hun opvattingen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden. Verder zet hij/zij zich in voor voldoende mogelijkheden voor burgerparticipatie en voor de democratische kwaliteit van beslissingen.
- **Het partijmodel:** in deze visie is de vertegenwoordiger iemand die het geluid van zijn partij vertolkt en zich inzet voor de realisatie van het partijprogramma en de wensen van de kiezers die die partij bij de verkiezingen hebben gesteund.²⁸

In zowel het PWKO als in de BPA-2 is – aansluitend op eerder onderzoek – aan zowel kiesgerechtigden (en kiezers) als aan politieke ambtsdragers van provincies en waterschappen – gevraagd hoe tevreden ze waren over verschillende aspecten van het functioneren van ambtsdragers in hun vertegenwoordigende rol (zie tabel 3.1). Op basis van deze items zijn vier schalen geconstrueerd en met die schalen kunnen we nagaan in hoeverre het electoraat en de ambtsdragers tevreden zijn over de diverse aspecten van vertegenwoordiging.²⁹

²⁸ De typering van de vier mechanismen is ontleend aan Denters, Van de Bovenkamp en Vollaard 2019.

²⁹ De betrouwbaarheid van de schalen is bevredigend. De Cronbach alpha van de vier schalen onder de electoraten (van provincies en waterschappen) varieert tussen de 0,90 en de 0,94; bij de ambtsdragers is de betrouwbaarheid wat lager, daar varieert de alpha tussen 0,75 en 0,85.

Tabel 3.1: Overzicht items ter bepaling tevredenheid over diverse aspecten van politieke representatie door ambtsdragers bij provincies en waterschappen

MODEL	ITEM (tevredenheid over mate waarin leden orgaan ...)*
Afspiegeling	
	naar geslacht een goede afspiegeling van de bevolking vormen?
	naar leeftijd een goede afspiegeling van de bevolking vormen?
	naar opleiding een goede afspiegeling van de bevolking vormen?
	hun opvattingen een goede afspiegeling vormen van de bevolking?
Vertrouwen	
	oog hebben voor het belang van provincie / waterschap als geheel?
	luisteren naar argumenten en besluiten naar eigen oordeel?
	deskundig zijn?
Democratische proces	
	Weten wat er leeft onder inwoners en lokale / regionale organisaties
	zorgen dat rekening wordt gehouden met mening inwoners / organisaties?
	zorgen voor voldoende mogelijkheden inwoners om mee te beslissen?
Partij	
	in het politieke debat een duidelijk herkenbaar partijgeluid laten horen?
	bij besluiten het partijprogramma volgen?
	bij besluiten de wensen van de kiezers van hun eigen partij volgen?

* Voor letterlijke tekst van de items: zie codeboek PWKO.

Bij de politieke ambtsdragers werd daarbij gevraagd hoe tevreden ze waren over een aantal aspecten van de vertegenwoordigende rol van *hun eigen bestuursorgaan* (bijvoorbeeld: statenleden over de Provinciale Staten en de gedeputeerden en de commissaris over Gedeputeerde Staten). In het PWKO in 2020 zijn vergelijkbare vragen gesteld over het oordeel van een steekproef van kiesgerechtigde inwoners over de gekozen volksvertegenwoordiging in hun provincie en in hun waterschap. Met het oog op de lengte van de vragenlijst is er daarbij voor gekozen om de PWKO steekproef op te delen in twee aselechte steekproeven, waarin de ene helft van de respondenten is gevraagd naar hun opvattingen over representatie in Provinciale Staten en de andere helft is gevraagd over hun opvattingen over vertegenwoordiging in het Dagelijks Bestuur van het waterschap.³⁰ De respondenten is verder ook nog gevraagd om aan te geven hoe tevreden men *in het algemeen* was over de manier waarop over vertegenwoordigende rol van leden van PS-leden en van AB-leden.³¹

3.3.1 Provincies en politieke vertegenwoordiging

In deze deelparagraaf richten we ons eerst op de tevredenheid van politieke ambtsdragers en het electoraat over verschillende vormen van vertegenwoordiging (vraag a) en daarna ook op de vraag welk belang ambtsdragers en het electoraat hechten aan verschillende vormen van vertegenwoordiging (vraag b)?

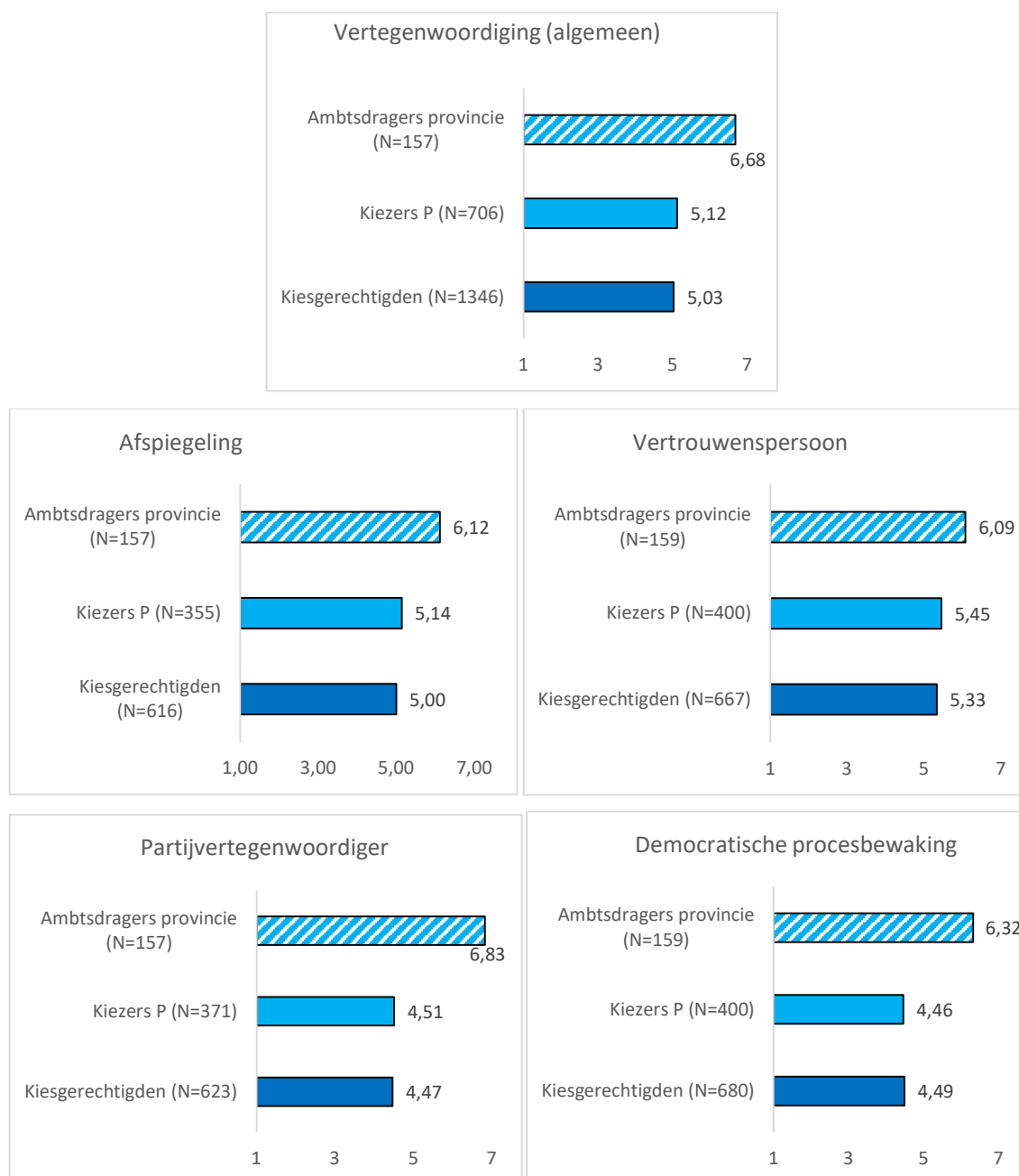
Voor de provincies zijn de belangrijkste resultaten voor de beantwoording van vraag (a) samengevat in figuur 3.7. Voordat we ingaan op specifieke resultaten is het belangrijk om op te merken dat bij de vragen naar de tevredenheid met specifieke aspecten van vertegenwoordiging een groot deel van de kiesgerechtigden en de kiezers het antwoord schuldig blijft. Dat geldt bij de waterschappen in nog sterkere mate dan bij de provincies.

³⁰ Dit heeft ook consequenties voor de analyses in de twee volgende deelparagrafen. Deze analyses zijn niet gebaseerd op de totale steekproef maar op één van de twee deelsteekproeven. In paragraaf 3.1 rapporteren we over de deelsteekproef bestaande uit respondenten die de vragen hebben beantwoord die de provincie betroffen en in paragraaf 3.2 gaat het over de respondenten die de waterschapsvragen hebben beantwoord.

³¹ Voor een deel van de ambtsdragers (de bestuurders) is de vergelijking met de aan de kiesgerechtigden gestelde vraag dus niet helemaal zuiver.

Weliswaar beantwoorden vrijwel alle respondenten de vraag naar de algemene tevredenheid over vertegenwoordiging in hun provincie (98%), maar slechts een minderheid (39%) van de mensen beantwoordt de vragen over specifieke aspecten van de vertegenwoordiging.

Figuur 3.7: Gemiddelde tevredenheid over vertegenwoordiging bij de provincie; oordeel in het algemeen en op vier aspecten (1=heel erg ontevreden 10= heel erg tevreden)



In de eerste plaats zien we dat **kiezers** iets meer dan **kiesgerechtigden** positief oordelen over de partijpolitieke vertegenwoordiging, de democratische procesbewaking en de politieke representatie door de PS-leden. Maar zowel in het algemeen, als bij elk van de vier aspecten is het oordeel van de **provinciale ambtsdragers** duidelijk positiever dan het oordeel van **kiesgerechtigden en kiezers bij provinciale verkiezingen**. Er is in dat opzicht dus

sprake van een aanzienlijke afstand tussen het electoraat en de ambtsdragers in hun beoordeling van de kwaliteit van de *representatieve* democratie.

Ook zien we duidelijke accentverschillen in de tevredenheid. Onder de **provinciale ambtsdragers** is men duidelijk het *meest tevreden* over de partijpolitieke aspecten van de vertegenwoordiging en is men het *minst tevreden* over de afspiegeling en de rol als vertrouwenspersoon. Onder het **electoraat** is het tevredenheidspatroon precies omgekeerd. Voor zover men specifieke oordelen over aspecten van vertegenwoordiging heeft, is het electoraat het *minst tevreden* over de partijpolitieke profilering en nog het *meest tevreden* over de afspiegeling en de rol als vertrouwenspersoon. Waarop die ontevredenheid van het electoraat over de partijpolitieke vertegenwoordiging precies betrekking heeft, is overigens niet duidelijk. Het kan gaan om onvrede over het mogelijke ontbreken van duidelijke politieke scheidslijnen, waardoor er voor kiezers niets te kiezen valt. Maar het kan even goed gaan om ontevredenheid met een teveel aan wat men ervaart als “politiek gedoe en gekissebis”. Waarschijnlijk geldt voor een deel van de kiezers het één en voor een ander deel het ander. Onduidelijk is – evenwel – of dit ook inderdaad zo is, en zeker hoe groot deze twee groepen ontevredenen zijn.

Op basis van de gegevens is ook nagegaan wat het **belang van de verschillende aspecten van de vertegenwoordiging** is wanneer het electoraat en ambtsdragers zich een totaaloordeel vormen over de kwaliteit van de vertegenwoordiging (vraag b).

Om deze vraag te beantwoorden zijn twee regressieanalyses uitgevoerd – één voor de provinciale ambtsdragers en één voor de kiesgerechtigden. In deze analyses is de afhankelijke variabele het totaaloordeel over de vertegenwoordiging door provinciale ambtsdragers. Vervolgens is voor zowel het electoraat als voor de provinciale ambtsdragers bezien hoe sterk de invloed (het gewicht in de oordeelvorming) is van de verschillende aspecten op het totaaloordeel. De resultaten zijn samengevat in Tabel 3.2.

Uit een eerdere vergelijkbare analyse op gegevens over *gemeenten* bleek dat in de oordeelsvorming over de kwaliteit van de representatie door de ambtsdragers, zowel de inwoners als de politieke ambtsdragers, dezelfde factoren van belang achtten (Denters et al., 2019). Het electoraat en de lokale ambtsdragers hechtten relatief weinig belang aan de afspiegeling en aan een goed functionerende partijdemocratie. Relatief veel gewicht werd door zowel het electoraat als door de gemeentelijke ambtsdragers gehecht aan de twee andere aspecten: het functioneren als vertrouwenspersoon en als democratische procesbewaker.

Tabel 3.2: Gewicht van vier representatieaspecten in de bepaling van de algemene tevredenheid over politiek vertegenwoordiging in de provincie onder kiesgerechtigden en provinciale ambtsdragers*

ASPECT VERTEGENWOORDIGING	KIESGERECHTIGDEN (N=527) Gewicht	PROVINCIALE AMBTSDRAGERS (N=152) Gewicht
AFSPIEGELING	+	
VERTROUWENSPERSOON	+	++
PARTIJEN	++	
DEMOCRATISCHE PROCESBEWAKER	++	++
R ²	67%	71%

* *Toelichting: Het gewicht van een opvatting is alleen met een + of een ++ weergegeven indien er een statistisch significant effect is op de algemene tevredenheid; vanwege de verschillen in de N's is bij inwoners een p-waarde gehanteerd van 1% (tweezijdig); bij de ambtsdragers 5% (tweezijdig). Het gewicht is bepaald op basis van de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt; + = enig gewicht (coëfficiënt van < 0,20); ++ = aanzienlijk gewicht (coëfficiënt ≥ 0,20).*

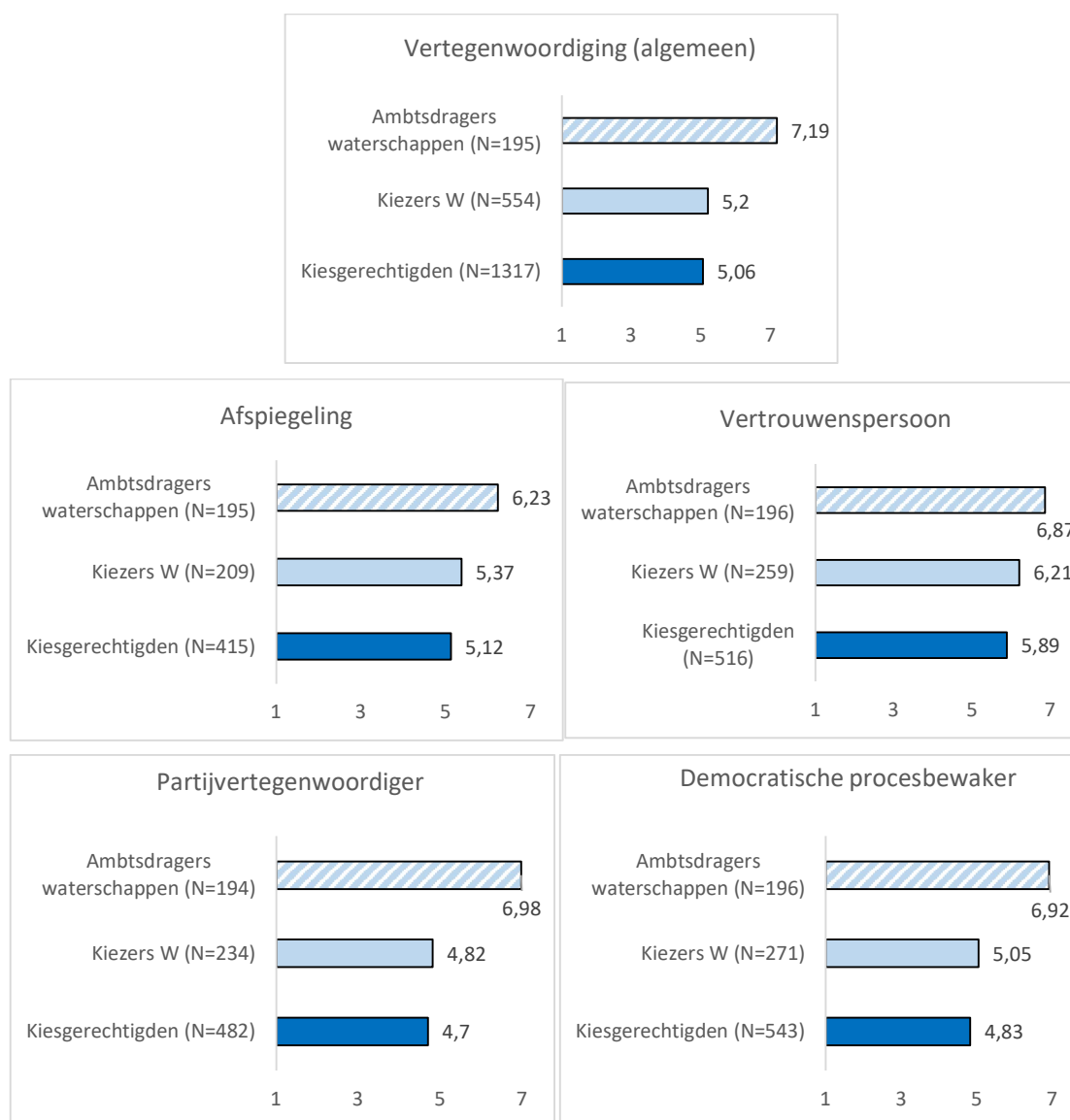
In de context van vertegenwoordiging op *provinciaal niveau* ligt dat deels anders. De provinciale ambtsdragers hechten net als hun gemeentelijke collega's veel waarde aan de vertrouwensrol en het borgen van de democratische kwaliteit. Maar als het gaat om het de provinciale politiek is het electoraat – anders dan de vertegenwoordiging in de gemeentepolitiek – veeleisender: de vertrouwens- en de procesbewakingsfuncties zijn van belang, maar ook afspiegeling en partijpolitieke profilering zijn relevant.

Overigens zien we wel dat bij zowel het electoraat als bij de provinciale ambtsdragers de *democratische procesbewaking* als het *meest belangrijk* wordt aangemerkt. Daarmee vormt dit aspect van vertegenwoordiging een belangrijke verklaring voor het eerder geconstateerde verschillen in de (on)tevredenheid van electoraat en ambtsdragers over de kwaliteit van de vertegenwoordiging. Beide groepen zijn het eens over het belang van dit aspect van vertegenwoordiging (zie Tabel 3.2), maar waar kiezers over dit aspect het allerminst te spreken zijn, is men onder ambtsdragers over dit onderdeel juist relatief tevreden (zie Figuur 3.7).

3.3.2 Waterschappen en politieke vertegenwoordiging

In deze deelparagraaf richten we ons eerst op de tevredenheid van ambtsdragers in de waterschappen en het electoraat over verschillende vormen van vertegenwoordiging (vraag a). Daarna gaan we ook in op de vraag welk belang ambtsdragers en het electoraat hechten aan verschillende vormen van vertegenwoordiging (vraag b)?

Figuur 3.8: Gemiddelde tevredenheid over vertegenwoordiging bij het waterschap; oordeel in het algemeen en op vier aspecten (1=heel erg ontevreden 10= heel erg tevreden)



Voor de waterschappen zijn de belangrijkste resultaten voor de beantwoording van vraag (a) samengevat in figuur 3.8. Voordat we ingaan op specifieke resultaten is het belangrijk vast te stellen dat de vragen naar de tevredenheid met specifieke aspecten van vertegenwoordiging - nog meer dan dit het geval was ten aanzien van de provincies – door een groot deel van de kiesgerechtigden en de kiezers niet is beantwoord. Weliswaar beantwoordt vrijwel iedereen de vraag naar de algemene tevredenheid over vertegenwoordiging in het waterschap (98%), maar slechts een minderheid (31%) van de mensen beantwoordt de vragen over specifieke aspecten van de vertegenwoordiging in het waterschap.

In de eerste plaats zien we ook hier dat de **kiezers** – in vrijwel alle opzichten een iets positiever oordeel hebben over de kwaliteit van de representatie door de AB-leden – dan de **kiesgerechtigden**. De uitzondering betreft de kwaliteit van de partijpolitieke vertegenwoordiging waar er geen verschil is in het oordeel van beide groepen. Dat sluit op hoofdlijnen aan bij het beeld dat we ook reeds zagen bij de provincies (paragraaf 3.1).

Uit figuur 3.8 blijkt ook dat zowel voor wat betreft de algemene tevredenheid als bij de beoordeling van de vier aspecten van vertegenwoordiging de **waterschapbestuurders** een duidelijk positiever oordeel hebben over de kwaliteit van de democratische vertegenwoordiging in het waterschap dan de **kiesgerechtigden en de kiezers bij waterschapsverkiezingen**. Er is in dat opzicht ook bij de waterschappen een stevige discrepantie tussen electoraat en ambtsdragers in de beoordeling van de kwaliteit van de *representatieve* democratie bij de waterschappen.

Ook zien we accentverschillen in de tevredenheid. Onder de **waterschapbestuurders** is men duidelijk *het minst tevreden* over de afspiegeling, maar voor de overige aspecten is men *uitgesproken positief*. Onder het **electoraat** is het patroon van tevredenheid duidelijk anders. Uitgerekend op de twee terreinen waar het electoraat het *minst tevreden* is (politieke profilering en democratische procesbewaking) zijn de ambtsdragers het *meest tevreden*.

Op basis van het onderzoeksmateriaal kunnen we ook nagaan wat het **belang van de verschillende aspecten van de vertegenwoordiging** is wanneer het electoraat en ambtsdragers zich een totaaloordeel vormen over de kwaliteit van de vertegenwoordiging bij de waterschappen (vraag b). Om deze vraag te beantwoorden zijn wederom twee regressieanalyses uitgevoerd – een voor de waterschapbestuurders en een voor de kiesgerechtigden.

In deze analyses is de afhankelijke variabele het totaaloordeel over de vertegenwoordiging in het waterschap en vervolgens is voor zowel het electoraat als voor de waterschapbestuurders gezien welke invloed (gewicht) de verschillende aspecten van tevredenheid hebben op dit totaaloordeel. De resultaten zijn samengevat in Tabel 3.3.

Tabel 3.3: Gewicht van vier representatieaspecten in de bepaling van de algemene tevredenheid over politieke vertegenwoordiging in het waterschap onder kiesgerechtigden en ambtsdragers in de waterschappen*

ASPECT VERTEGENWOORDIGING	KIESGERECHTIGDEN (N=353) Gewicht	AMBTSDRAGERS WATERSCHAPPEN (N=191) Gewicht
AFSPIEGELING	+	++
VERTROUWENSPERSOON		++
PARTIJEN	++	
DEMOCRATISCHE PROCESBEWAKER	++	++
R ²	56%	57%

* Toelichting: Het gewicht van een opvatting is alleen met een + of een ++ weergegeven indien er een statistisch significant effect is op de algemene tevredenheid; Vanwege de verschillen in de N's is bij inwoners een p-waarde gehanteerd van 1% (tweezijdig); bij de ambtsdragers 5% (tweezijdig). Het gewicht is bepaald op basis van de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt; + = enig gewicht (coëfficiënt van < 0,20); ++ = aanzienlijk gewicht (coëfficiënt ≥ 0,20).

Eerder zagen we dat provinciale ambtsdragers net als hun gemeentelijke collega's veel waarde hechten aan de vertrouwensrol en het borgen van de democratische kwaliteit. Opvallend is dat meer dan hun provinciale en gemeentelijke collega's de ambtsdragers bij de waterschapbestuurders ook afspiegeling een belangrijk aspect vinden. In vergelijking met het electoraat zien we zowel de bestuurders in het waterschap als hun electoraat veel belang hechten aan de democratische procesbewaking en (zij het bij het electoraat in mindere mate) ook aan de afspiegeling. Tegelijkertijd meten de bestuurders en hun achterban de kwaliteit van representatie echter ook met deels verschillende maten:

- Bij het electoraat weegt partijpolitieke profilering zwaarder dan bij de ambtsdragers zelf;
- de ambtsdragers hechten daarentegen juist weer meer waarde aan het fungeren als vertrouwenspersoon dan het electoraat.

Hierbij is het goed om te herhalen (vergelijk vorige deelparagraaf), dat onduidelijk is of het electoraat bij de partijpolitieke representatie meer of juist minder partijpolitieke profilering wenst.

Daarnaast merken we op dat het niet vreemd is dat ook bij de waterschappen sprake is van een duidelijk verschil in de beoordelingen van de kwaliteit van de representatie: juist op de twee aspecten die het electoraat het belangrijkste vinden (zie tabel 3.3: democratische procesbewaking en partijpolitieke profilering) is het electoraat het meest negatief en zijn de waterschappers het meest positief (zie Figuur 3.7).

3.4 Democratische tevredenheid en wenselijkheid van staatkundige hervormingen

We hebben in paragraaf 3.2 en 3.3 van dit hoofdstuk geconstateerd dat er zowel voor wat betreft de beleidsopvattingen als in de opvattingen over de tevredenheid over politieke vertegenwoordiging en het belang dat wordt gehecht aan diverse aspecten van politieke representatie aanmerkelijke verschillen bestaan tussen de politieke ambtsdragers en degenen die zij moeten vertegenwoordigen. Dergelijke verschillen treffen we bij provincie en waterschap aan.

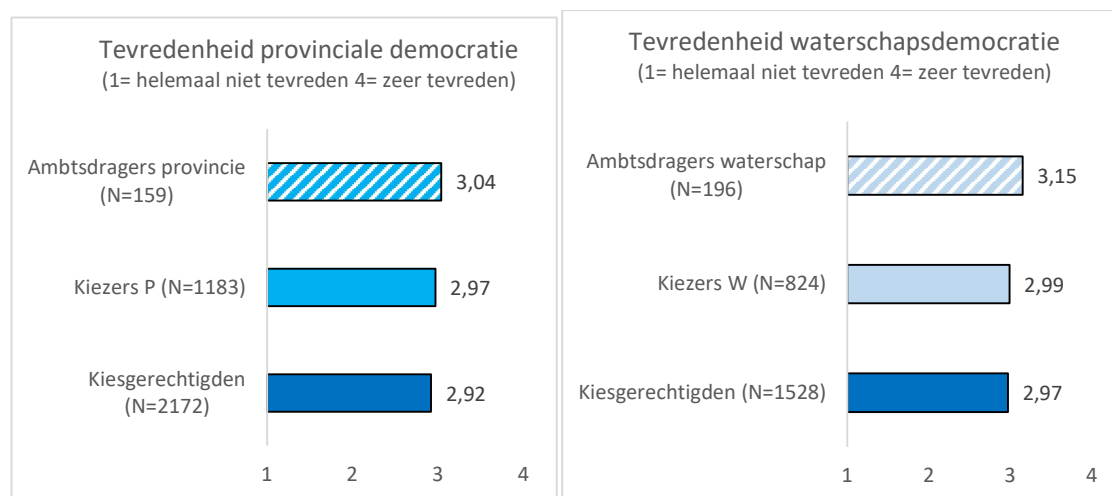
3.4.1 Democratische tevredenheid

In deze paragraaf gaan we – tegen deze achtergrond – eerst in op de vraag hoe het electoraat en de ambtsdragers in provincies en waterschappen het functioneren van de democratie in hun provincie en waterschap beoordelen. Uit figuur 3.9 blijkt in de eerste plaats dat, zoals ook al eerder is vastgesteld, veel respondenten het antwoord schuldig blijven bij vragen over het functioneren van provincies en meer nog bij vergelijkbare vragen over waterschappen. Zo geeft maar 80 procent van de respondenten antwoord op de vraag naar het democratisch functioneren van de provincie en bij dezelfde vraag over de waterschappen is dat percentage nog beduidend lager (56%). Vanuit democratisch oogpunt is deze grote groep kiesgerechtigden die een antwoord op dergelijke vragen schuldig blijft, uiteraard problematisch.

Tegelijkertijd kunnen we echter ook vaststellen dat onder de mensen die wel een oordeel geven, ondanks de geconstateerde discrepanties in beleidsopvattingen van het electoraat en de politieke ambtsdragers, de tevredenheid over het functioneren van de democratie in het middenbestuur onder zowel de kiesgerechtigden als de kiezers relatief hoog is. Daarbij zijn de **kiezers** – zoals bij vrijwel alle vragen die we in dit hoofdstuk bespreken – positiever dan de **kiesgerechtigden**.

Anders dan bij de tevredenheid met (aspecten van) politieke representatie zijn de verschillen tussen het electoraat en de ambtsdragers hier hoogstens bescheiden. Bij de provincies zijn er niet of nauwelijks verschillen tussen het electoraat en de ambtsdragers; bij de waterschappen zijn de verschillen wat groter en ook significant, maar ook hier ontlopen de scores elkaar niet veel.

Figuur 3.9: Gemiddelde tevredenheid over manier waarop democratie functioneert in de provincie en het waterschap, naar het oordeel van het electoraat en ambtsdragers van provincie en waterschap



We hebben ook een eenvoudige analyse gemaakt van de factoren waarmee verschillen in het oordeel over het democratisch functioneren te maken hebben. Enerzijds hebben we daarbij gekeken naar (a) de algemene tevredenheid over de kwaliteit van de representatie van de bestuurslaag en (b) de tevredenheid over de manier waarop de bestuurslaag erin slaagt om de belangrijkste problemen adequaat aan te pakken. Ook hier zijn weer eenvoudige regressieanalyses uitgevoerd.

Op basis van deze analyses kunnen we concluderen dat bij het oordeel over de democratische tevredenheid – in provincies én bij de waterschappen – de kwaliteit van de representatie (proceslegitimiteit) belangrijker is dan de tevredenheid over de probleemoplossing (outputlegitimiteit). Voor elk van de vier groepen respondenten is de factor ‘representatie’ belangrijker dan de factor ‘probleemoplossing’.

Wel zien we dat voor zowel het electoraat als voor de ambtsdragers op provinciaal niveau de ‘representatie’-overwegingen ten opzichte van de factor ‘probleemoplossing’ relatief belangrijker zijn dan bij het electoraat en de ambtsdragers bij de waterschappen, waar het verschil in het gewicht van beide overwegingen kleiner is. Bij de waterschappen, vaak gekwalificeerd als een functionele vorm van democratie, lijkt de rol van functionele overwegingen (het adequaat oplossen van problemen) dus wat groter dan bij de provincies.

Tabel 3.3: Gewicht van kwaliteit representatie en probleemoplossing bij verklaren verschillen in democratische tevredenheid van het electoraat en van ambtsdragers bij provincies en waterschappen.*

	Kwaliteit representatie	Tevredenheid probleemoplossing	R ²	N
Kiesgerechtigden provincie	0,37	0,16	24%	777
Ambtsdragers provincie	0,52	0,22	45%	153
Kiesgerechtigden waterschap	0,30	0,25	26%	502
Ambtsdrager waterschap	0,40	0,28	35%	194

* Toelichting: Het gewicht van een factor (variërend tussen de 0,00 en 1,00) is alleen weergegeven indien er een statistisch significant effect is op de democratische tevredenheid. Statistische significantie is bij de kiesgerechtigden bepaald op basis van 1% (tweezijdig) en bij de ambtsdragers op basis van 5% (tweezijdig). Het gewicht is gebaseerd op de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt (het gewicht is groter naarmate de coëfficiënt hoger is).

3.4.2 Wenselijkheid democratische hervormingen naar oordeel electoraat

Als we kijken naar de tamelijke tevredenheid met het functioneren van de democratie in het middenbestuur dan is er wellicht niet onmiddellijk aanleiding voor democratische hervormingen. Niettemin hebben we in dit hoofdstuk ook gezien dat er ook knelpunten zijn die om aandacht vragen. Zo is vastgesteld dat er in menig opzicht discrepanties bestaan in politiek relevante opvattingen van het electoraat en de politieke ambtsdragers. Pitkin heeft er – zoals eerder opgemerkt – op gewezen dat in een democratisch systeem ambtsdragers niet altijd blind de voorkeuren van het electoraat hoeven te volgen. Niettemin acht zij permanente grote meningsverschillen tussen het electoraat en ambtsdragers ongewenst.

Tegen die achtergrond klinkt regelmatig de roep om democratische hervormingen (vergelijk ook het rapport van de Staatscommissie Remkes). In het PWKO zijn daarom vragen opgenomen over de steun van het electoraat voor een aantal van deze hervormingen op het niveau van de provincies en bij de waterschappen. Vergelijkbare vragen aan de politieke ambtsdragers in het middenbestuur zijn niet gesteld. Een vergelijking tussen het electoraat en de ambtsdragers kan daarom niet worden gemaakt.

Tabel 3.4: Steun voor mogelijke hervormingen in het middenbestuur*

Steun voor hervorming	Gemiddelde score (en N) (1= helemaal oneens, 4= helemaal eens)
Meer burgerinvloed in provincie	3,49 (1122)
Meer burgerinvloed in waterschap	3,36 (915)
Beslissend referendum in provincie	3,37 (1125)
Beslissend referendum in waterschap	3,27 (882)
Rechtstreeks gekozen Commissaris	3,17 (1064)
Rechtstreeks gekozen voorzitter waterschap	3,16 (832)
Vertegenwoordigers van boeren, bedrijven en natuurbeheerders moeten deel uitmaken van het algemeen bestuur van waterschap	3,66 (910)

* Voor deze vragen is de steekproef in twee deelsteekproeven opgesplitst: aan de ene helft van de respondenten werden de 'provinciale' vragen gesteld en aan de andere helft werden de 'waterschapsvragen' gesteld.

Uit tabel 3.4 blijkt dat er onder het electoraat ruim steun bestaat voor het bieden van meer mogelijkheden aan burgers om invloed uit te oefenen op het middenbestuur. Een – onder het electoraat populaire – mogelijkheid hiervoor is de introductie van een beslissend referendum. De steun voor deze mogelijke hervorming is ook groter dan de (overigens nog steeds brede) steun voor het direct kiezen van de Commissaris van de Koning en de voorzitter van het waterschap. Opvallend is ook de zeer brede steun voor het idee om – aansluitend op de status quo -- ervoor te zorgen dat niet alleen inwoners, maar ook vertegenwoordigers van organisaties van boeren ondernemers en natuurbeheerders deel uitmaken van het waterschapsbestuur.

3.5 Afronding

In een representatieve democratie horen de voorkeuren van het electoraat *zoveel als mogelijk* richting te geven aan de politieke beslissingen van politieke ambtsdragers. Dit hoofdstuk laat - als het gaat om de overeenstemming tussen de politieke opvattingen van het electoraat en van de politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen – een wisselend beeld zien. In menig opzicht stemmen de opvattingen van het electoraat en de ambtsdragers in belangrijke mate overeen. In andere opzichten, als het gaat om actuele thema's als de aanpak van milieuvraagstukken, zijn de verschillen groter. Dat is ook het geval bij de opvattingen over hoe ambtsdragers optreden als vertegenwoordigers van de bevolking. Hierbij valt met name op dat kiesgerechtigden

relatief ontevreden zijn over de rol die de ambtsdragers vervullen bij het garanderen van de democratische kwaliteit van de besluitvorming. Aansluitend hierbij is er onder de kiesgerechtigden brede steun voor staatkundige hervormingen die de directe invloed van inwoners op de politieke besluitvorming versterkt.

4. De participatieparadox in waterschappen en provincies

Harmen Binnema en Hans Vollaard

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- In de afgelopen vijf jaar hebben 15% van de inwoners van provincies een fysieke of digitale vorm van directe participatie gebruikt, zoals contact leggen met politici of een petitie tekenen. Van de inwoners heeft 7% in waterschappen fysiek of digitaal geparticipeerd. In gemeenten betreft dat 18% van de inwoners.
- In waterschappen maken jongvolwassenen en wetenschappelijk opgeleide inwoners meer gebruik van directe participatiemogelijkheden. In provincies zijn er voor wat betreft leeftijd en opleiding geen significante verschillen vast te stellen in het gebruik van die mogelijkheden.
- Inwoners die zich verbonden voelen met hun provincie dan wel hun waterschap, meer interesse hebben in provinciale dan wel waterschapspolitiek, of zich meer verbonden voelen met hun provincie dan wel waterschap, participeren meer. Dat geldt zowel voor stemmen als voor fysieke en online directe participatie.
- Inwoners die stemmen maken meer gebruik van de directe participatiemogelijkheden in provincies en waterschappen dan degenen die niet stemmen.
- Ook in provincies en waterschap bestaat zo de participatieparadox. Waar meer participatiemogelijkheden democratisch gezien een verrijking zijn, blijken inwoners die al participeerden, ook daarvan gebruik te maken en vice versa. Dat staat juist op gespannen voet met het democratische ideaal van gelijkheid.

4.1 Inleiding

Ongeveer de helft van de inwoners gaat niet stemmen bij de gecombineerde provinciale en waterschapsverkiezingen (zie hoofdstuk 2). We zagen in dat hoofdstuk dat de mensen die wel gaan stemmen, voor wat betreft hun persoonlijke achtergrond in menig opzicht (geslacht, leeftijd en opleiding) niet representatief zijn voor alle kiesgerechtigde inwoners. Uit een tegelijk met dit rapport verschenen onderzoek (Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: hoofdstuk 1) blijkt verder dat mensen met diezelfde achtergronden zijn oververtegenwoordigd onder de politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen. Bovendien laat hoofdstuk 3 van dit rapport zien dat er verschillen bestaan in opvattingen tussen het electoraat en de politieke ambtsdragers bij de provincies en waterschappen. Zouden alle stemmen van inwoners dan wel doorklinken?

Gelukkig beschikken inwoners naast hun stem bij verkiezingen ook nog over andere, directe kanalen om hun opvattingen zelf kenbaar te maken. Dat kan vanouds door contact op te nemen met ambtsdragers, ambtenaren of andere personen in het provincie- en waterschapsbestuur, via de telefoon of oog-in-oog bijvoorbeeld. In de laatste decennia zijn daar allerlei nieuwe online vormen van participatie bijgekomen. Dit hoofdstuk brengt in beeld (a) hoeveel gebruik wordt gemaakt van deze fysieke en digitale participatiemogelijkheden; en (b) welke inwoners van die directe vormen van participatie gebruik maken. Zijn dat dezelfde mensen die ook al stemmen en die ook zijn oververtegenwoordigd onder de politieke ambtsdragers, of maken juist andere mensen gebruik van deze kanalen, om zo ook hun stem te laten horen?

We vergelijken directe participatie ook met de situatie in gemeenten, waarop veel studies van directe participatie zijn gebaseerd. Die studies stemmen overigens weinig hoopvol. Het Sociaal en Cultureel Planbureau haalt daarbij het begrip participatieparadox aan (Van Houwelingen et al., 2014). Die paradox wijst er enerzijds op dat het vanuit democratisch oogpunt prijzenswaardig is dat inwoners meer mogelijkheden hebben gekregen om hun stem te laten horen, doordat ze niet alleen kunnen stemmen of zich kandidaat kunnen stellen, maar ook via andere kanalen direct kunnen participeren in beleids- en besluitvorming. Anderzijds zijn het vooral dezelfde inwoners die van al die mogelijkheden gebruiken maken. Dat betekent dat toevoeging van nieuwe invloedskanalen bestaande ongelijkheden in stand houdt of zelfs versterkt. En dat staat op gespannen voet met het democratische gelijkheidsideaal. Met de kennis over electorale en directe participatie, geeft dit hoofdstuk daarom antwoord op de vraag of deze paradox zich ook voordoet in provincies en waterschappen.

4.2 Het gebruik van fysieke en digitale participatievormen in provincies en waterschappen

De focus is hier dus op directe burgerparticipatie. Daarmee richten we ons dus niet op zelfredzame participatie, waarbij inwoners vooral onderling aan de slag gaan, bijvoorbeeld via het opzetten van een energiecoöperatie (Van Houwelingen et al., 2014). Evenmin kijken we naar indirecte participatie via vertegenwoordiging, of dat nu via verkiezingen of belangengroepen gaat. Onze aandacht betreft activiteiten waarbij inwoners zich met hun wensen en eisen richten tot ambtsdragers, ambtenaren en andere politieke spelers die in provincie en waterschap actief zijn. We brengen zo de vormen van participatie in kaart waarbij inwoners zelf actie ondernemen, zoals contact zoeken met een ambtenaar, een petitie tekenen of inspreken op een inspraakavond.

Tabel 4.1 Gebruik van directe participatiemogelijkheden in provincie en waterschap (in %, N=1346; N=1318)³²

	Provincie	Waterschap
Fysieke vormen van directe participatie		
Petitie getekend over provinciale of waterschapskwestie	5	1
Lidmaatschap politieke partij	3	2
Inspraakavond bezocht	2	1
Contact gelegd met politicus, bestuurder of ambtenaar (via afspraak, brief of gesprek)	2	1
Contact opgenomen met lokale of regionale media	2	0
Contact opgenomen met politieke partij of belangen categorie	2	0
Vergadering bijgewoond	1	1
Actief in actiegroep	1	0
<i>Een of meer vormen van bovengenoemde fysieke participatiemogelijkheden</i>	<i>11</i>	<i>6</i>
Digitale vormen van participatie		
Een initiatief of een petitie tekenen over een provinciale kwestie/waterschapskwestie	7	2
Contact leggen met andere inwoners en organisaties over een provinciale kwestie/ waterschapskwestie	2	1
Contact leggen met provincieambtenaren over een provinciale kwestie/ waterschapsambtenaren over een waterschapskwestie	2	1
Contact leggen met leden van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten of Commissaris van de Koning/ Algemeen bestuur, dagelijks bestuur, voorzitter dagelijks bestuur	1	1
<i>Een of meer vormen van bovengenoemde vormen van digitale participatie</i>	<i>10</i>	<i>4</i>
Totale omvang van directe participatie	15	7

³² De exacte vragen luiden als volgt: *Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op waterschapspolitici of het waterschap. Van welke van de volgende manieren hebt u in de afgelopen 5 jaar gebruik gemaakt? (er zijn meer antwoorden mogelijk); en Hebt u de afgelopen vijf jaar wel eens gebruik gemaakt van het internet, e-mails, apps of sociale media (Twitter, Facebook, Whatsapp) om contact te leggen met politici en bestuurders, ambtenaren van waterschap/provincie dan wel andere inwoners en organisaties, of een initiatief of petitie getekend over een provinciale/waterschapskwestie.*

Het eerste punt daarbij is de totale omvang van het gebruik van directe participatiemogelijkheden. Het algemeen beeld is dat inwoners maar weinig doen aan directe participatie, of dat nu gaat om fysieke of digitale vormen van participatie. In de afgelopen vijf jaar heeft 11% inwoners in de provincies fysieke participatievormen gebruikt, terwijl 10% in die periode digitaal heeft geparticipeerd (zie tabel 4.1 en 4.2). In het geval van waterschappen hebben 6% van de inwoners in de afgelopen vijf jaar fysieke vormen van participatie gebruikt, waarbij lidmaatschap van een politieke partij de meest voorkomende vorm was. Van de inwoners heeft 4% van digitale participatievormen gebruik gemaakt. Uiteindelijk hebben 15% van de inwoners een digitale en/of fysieke participatievorm gebruikt in provincies, en 7% in waterschappen. Een petitie tekenen is beide gevallen de meest voorkomende vorm.

Het volgende punt betreft de kenmerken van inwoners die direct participeren. Gelet op de kleine aantallen, is daarbij het gebruik van fysieke en digitale vormen van participatie samen genomen. Bij provinciale verkiezingen zagen we dat er wat betreft leeftijd en opleiding er significante verschillen zijn (zie hoofdstuk 2). Ten aanzien van directe participatie zijn er evenwel in provincies wat betreft opleiding, leeftijd als ook geslacht *geen* significante verschillen vast te stellen (zie tabel 4.2). Wat deze kenmerken betreft, is er dus niet met statistische stevigheid te zeggen dat er een oververtegenwoordiging is van bepaalde groepen bij directe participatie.

In waterschappen zijn bij verkiezingen er significante verschillen op vlak van geslacht, leeftijd en opleiding. Voor wat betreft directe participatie zijn er alleen dergelijke verschillen ten aanzien van leeftijd en opleiding. Wetenschappelijk opgeleide inwoners maken meer gebruik van directe participatiemogelijkheden dan andere opleidingsgroepen; net zoals zij ook meer stemmen dan andere opleidingsgroepen. Wat betreft leeftijd zijn de significante verschillen echter anders. Waar oudere inwoners juist vaker stemmen dan andere leeftijdscategorieën, participeren jongvolwassenen juist meer direct dan andere leeftijdscategorieën.

Tabel 4.2 Kenmerken van burgers die direct participeren in provincie en waterschap (in %; N=1340; N=1311)

	Provincie	Waterschap
Man	15	8
Vrouw	14	7
18-34	19	11
35-54	14	5
55 en ouder	14	7
basis/vmbo	13	5
havo/vwo/mbo	13	5
Hbo	18	8
Wo	19	17
helemaal niet/niet erg verbonden	12	6
tamelijk/zeer verbonden	18	12
nauwelijks/weinig invloed	9	3
veel/zeer veel invloed	22	17
niet geïnteresseerd	10	4
tamelijk/zeer geïnteresseerd	26	20

Toelichting: Significante verschillen zijn zwart gedrukt.

Leesvoorbeeld: bij de groep van 35 t/m 54 jaar heeft 14% de afgelopen vijf jaar op tenminste één manier fysiek of online geparticipeerd in hun provincie.

Bij provinciale en waterschapsverkiezingen is ook te zien dat stemmers meer interesse in provinciale dan wel waterschapspolitiek hebben, een sterkere verbondenheid voelen, en meer invloed op het dagelijks leven ervaren. Bij directe participatie blijken er ook significante verschillen ten aanzien van deze drie kenmerken te

bestaan, zowel bij provincie als waterschap. Inwoners die meer participeren in hun waterschap of provincie, zijn ook meer geïnteresseerd in waterschaps- dan wel provinciepolitiek. Inwoners die niet of nauwelijks invloed van provincie of waterschap ervaren op hun dagelijkse leven, participeren minder. De mate van verbondenheid met provincie dan wel waterschap leidt bij directe participatie tot significante verschillen in dezelfde richting als bij verkiezingen.

Net als bij verkiezingen zijn er dus bepaalde, ook dezelfde, groepen inwoners oververtegenwoordigd bij het gebruik van directe participatie. Er zijn dus aanwijzingen voor een participatieparadox. Alleen wat leeftijd betreft in waterschappen, is er een duidelijk ander beeld dan bij verkiezingen. Jongvolwassenen participeren namelijk direct juist meer. Dat zou dus de ongelijkheid die ontstaat bij verkiezingen, op dat punt dus enigszins recht kunnen trekken. We hebben echter nog niet hebben belicht met het oog op de participatieparadox is of inwoners die stemmen, ook significant meer direct participeren, dan inwoners die niet hebben gestemd. Uit tabel 4.3 blijkt dat duidelijk het geval. Inwoners die hebben gestemd, maken meer gebruik van participatiemogelijkheden dan kiesgerechtigden die niet zijn opgekomen bij de verkiezingen voor provincie of waterschap. Dat laat zien dat de participatieparadox ook in provincies en waterschappen bestaat. Inwoners die al via het verkiezingskanaal hun stem hebben laten horen, maken verhoudingsgewijs ook meer gebruik van andere participatiekanalen.

Tabel 4.3 Stemmen en gebruik van directe participatiemogelijkheden (% , N=1346, N=1318)

	Directe geparticipeerd in provincie	Direct geparticipeerd in waterschap
Gestemd bij provinciale dan wel waterschapsverkiezingen in 2019	19	12
Niet gestemd bij provinciale dan wel waterschapsverkiezingen in 2019	9	5

Toelichting: significante verschillen zijn vetgedrukt

Leesvoorbeeld: 19% van de inwoners die hebben gestemd in hun provincie, hebben ook gebruik gemaakt van een fysieke of digitale vorm van participatie in de afgelopen vijf jaar.

Inhoudelijk gezien blijken inwoners die direct participeren, zich vooral sterk links (scores 0 tot en met 3 op een schaal 10) en juist sterk rechts (score 10) te plaatsen (niet in tabel weergegeven). Zo lijkt het er dus op dat vooral extremere stemmen zich laten horen via directe participatiemogelijkheden. En over welke onderwerpen gaat dan vooral? Inwoners die klimaat en energie als belangrijkste probleem in hun provincie noemen, blijken verhoudingsgewijs veel meer dan te participeren dan gemiddeld in provincies (39% tegen 15%). Dat geldt ook voor inwoners die intensieve landbouw en bio-industrie (35%), bereikbaarheid (28%) en migratie en integratie (26%) noemen. Inwoners die wateroverlast (18%) en bestuurlijke kwesties (16%) als belangrijkste probleem van hun waterschap noemen, participeren fysiek en/of digitaal ook meer dan gemiddeld (7%) in waterschappen. Het zijn stuk voor stuk in ieder geval problemen waarover Provinciale Staten en waterschapsbesturen over gaan. Met de verkiezing van de Eerste Kamer hebben leden van de Provinciale Staten immers ook invloed op het vooral nationale beleid ten aanzien van migratie en integratie.

Het beeld van de participatieparadox is vooral gebaseerd op ervaringen met directe participatie in gemeenten. Wijkt het beeld van directe participatie in provincies en waterschappen nu af van de gemeentelijke situatie? Dat zou niet onlogisch zijn. Praktisch gezien is fysiek contact dichterbij in een van de 352 gemeenten dan in een van de twaalf provincies of 21 waterschappen. Bovendien gelden gemeenten als de eerste overheid, die het dichtst bij burgers zouden staan. Daarnaast hebben gemeenten, zeker in vergelijking met waterschappen, meer verantwoordelijkheden op allerlei terreinen, inclusief het sociale domein. Daarnaast komen gemeenten met hun uitvoeringsgerichte taken meer in direct contact met burgers dan provincies, die naast uitvoering (natuurbeheer; provinciale wegen en bruggen; openbaar streekvervoer), vooral ook een coördinerende rol tussen allerlei besturen en organisaties vervullen.

In de vergelijking tussen gemeenten enerzijds en provincies en waterschappen anderzijds, kijken we allereerst naar de totale omvang van directe participatie. In totaal maken 18% inwoners van gemeenten gebruik van directe fysieke en/of digitale participatiemogelijkheden (Den Ridder en Dekker, 2018: 37). Dat is dus wat hoger dan de 15% van de inwoners die direct participeren in provincies. Dat geldt ook voor de verschillende participatievormen. Waar 13% van de inwoners fysiek participeert in gemeenten, is dat in provincies 11%. Online participatie zijn er soortgelijke verschillen: 12% (gemeenten) tegen 10% (provincies). Hoezeer gemeenten en provincies dus ook van elkaar verschillen qua omvang en takenpakket, voor directe participatie maakt dat niet zoveel uit. De verschillen tussen gemeenten en waterschappen zijn groter. Waar 7% van de inwoners een of andere vorm van directe participatie gebruiken in waterschappen, is dat in gemeenten meer dan het dubbele. Dergelijke verschillen zijn ook te zien als we verder inzoomen. Van de inwoners participeert 6% in waterschappen, tegen 13% in gemeenten. Digitaal loopt dat nog verder uiteen: 12% (gemeenten) tegen 4% (waterschappen). Die verschillen zijn op zich op zich niet opmerkelijk, omdat het takenpakket van waterschappen beperkter is dan van gemeenten. Overigens is de belangrijkste overeenkomst in deze vergelijking tussen de drie decentrale bestuursniveaus dat een veel groter aandeel van inwoners stemmen (meer dan de helft), dan direct participeren.

Zijn er dan wat inwoners betreft nog verschillen tussen gemeenten enerzijds en provincies en waterschappen anderzijds? Uit het LKO-2018 blijkt er kleine verschillen in (directe) participatie zijn op basis van geslacht (Den Ridder en Dekker, 2018). In provincies en waterschappen zijn op dat punt geen significante verschillen te zien. Hoger opgeleide inwoners blijken in gemeenten meer dan te participeren dan lager opgeleiden. Dat blijkt in waterschappen ook het geval. Daarnaast blijken in gemeenten jongvolwassenen minder te participeren dan oudere inwoners. Dat is duidelijk anders in waterschappen. Daar participeren jongvolwassenen juist meer. Overeenkomsten in kenmerken van stemmende én direct participerende inwoners in gemeenten, waterschappen en provincies zijn er te zien ten aanzien van mate van verbondenheid, interesse, en ervaren invloed op het dagelijks leven. Net als in gemeenten is er dus een oververtegenwoordiging van bepaalde groepen bij verkiezingen én bij directe participatie.

4.3 Afronding

Provincies en waterschappen bieden mogelijkheden voor directe participatie om democratie te bevorderen. Inwoners weten gebruik te maken van die mogelijkheden om hun stem te laten horen. Daarbij blijkt dat in provincies niet zo heel veel minder inwoners direct participeren als in gemeenten, ook al is dat gezien hun omvang en takenpakket niet meteen te verwachten. Wat in een vergelijking tussen gemeenten, provincies en waterschappen vooral in het oog springt is het feit dat bij alle drie inwoners die stemmen, zich ook verhoudingsgewijs meer laten horen via andere directe participatiekanalen zoals petitie tekenen. De participatieparadox bestaat ook in provincies en waterschappen. Dat betekent dat directe participatiemogelijkheden eerder ongelijkheid versterkt dan beperkt.

Referenties

- Andeweg, R.B. (2018). *Kiezers, Kamerleden, en de Kloof* (Afscheidsrede). *Stuk Rood Vlees*. <https://stukroodvlees.nl/kiezers-kamerleden-en-de-kloof/>.
- Binnema, H.A. & Vollaard, H. (Red). (2019). *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst*. Amsterdam: Boom.
- Binnema, H. & Vollaard, H. (2021), The 2019 Provincial Elections in the Netherlands: The Rise of Forum voor Democratie after a heavily nationalized Campaign, *Regional & Federal Studies*, DOI: [10.1080/13597566.2020.1840365](https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1840365)
- Bouwmans, H. (18 februari 2011). Provincie onbekend en onbemind in Randstad. *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/provincie-onbekend-en-onbemind-in-randstad.735459.lynkx>
- Brenner, N. (1999). Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297-324.
- Cordeweners, T. (2020). *Dwars door Nederland: Ruimtelijke verschillen in Beeld*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Denters, B., Groot, M. de & Klok, P.J. (2011). "Staan voor" en "gaan voor" ...: vertegenwoordiging in de lokale democratie. In R. Andeweg en J. Thomassen (Red), *Democratie doorgelicht. Het Functioneren van de Nederlandse Democratie* (pp. 369-383), Leiden: Leiden University Press.
- Denters, B. (2012). A dirty job that needs to be done! De Rol van het Raadslid in de Ogen van Nederlandse Burgers. *Bestuurswetenschappen*, 66(3), 14-34.
- Denters, B., Vollaard, H., Bovenkamp, H. van de & Meijerink, F. (2019). Gekozen en Niet-gekozen Vertegenwoordigers op Lokaal Niveau. In G. Jansen, & B. Denters (Eds.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018* (pp. 18-27). SKON, Stichting KiezersOnderzoek Nederland
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., and McCann, P. 2013. The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities, *European Planning Studies*, 21(3), 334-354.
- Ford, R. & Jennings, W. (2020). The Changing Cleavage Politics in Western Europe. *Annual Review of Political Science*, 23, 295-314.
- Hakhverdian, A. (14 november 2013). De Veranderende Betekenis van Links en Rechts in Nederland. *Stuk Rood Vlees*. <https://stukroodvlees.nl/de-veranderende-betekenis-van-links-en-rechts-in-nederland/>
- Harteveld, E. (13 maart 2019). Randstad versus de Rest? De Ruimte voor een Politieke Kloof tussen Centrum en Periferie in Nederland. *Stuk Rood Vlees*. <https://stukroodvlees.nl/randstad-versus-de-rest-de-ruimte-voor-een-politieke-kloof-tussen-centrum-en-periferie-in-nederland/>
- Hartman, I. (2000). *Democratie van de Grote Bekken of leer je wat van het Publieke Debat?* Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Huijsmans, T. (12 maart 2021). Randstad versus Regio, én Stad versus Platteland? *Stuk Rood Vlees*. <https://stukroodvlees.nl/randstad-versus-regio-en-stad-versus-platteland/>
- Houwelingen, P van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- I&O Research (2019). *Meningen over en Kennis van de Provincie*. <https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2019/10/IO-Research-Peiling-meningen-over-en-kennis-van-de-provincie-.pdf>
- Jakobs, K. (2016). Kennis van en Interesse in het Lokale Bestuur. In H. van der Kolk & T. van der Meer (Red), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (pp. 24-29). <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016/>
- Jansen, G. & Denters, B. (Red). (2018). *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2018*. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf>
- Jansen, G., Denters, B. & Zuydam S van (2021). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en Bestuurders in Provincie en Waterschap over hun Ambt*. <https://doi.org/10.3990/1.9789036552752>
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in een veranderend Nederland*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Pitkin, H.F. (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Reif, K. & Schmitt, H. (1980). Nine second-order elections: a conceptual framework for the analysis of European election results, *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44.
- Ridder, J. den & Dekker, P. (2016). Politieke Participatie. In H. van der Kolk & T. van der Meer (Red), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (pp. 30-39). <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016/>
- Ridder, J. den & Dekker, P. (2018). Lokale (en) politieke betrokkenheid en participatie. In Jansen, G. & Denters, B. (Red) (2018), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2018* (pp. 31-41). <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf>
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The Revenge of the Places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.
- Thomassen, J.J.A. (1991), Politieke Representatie. In J.J.A. Thomassen (Red), *Hedendaagse Democratie* (pp. 165-186), Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Thomassen, J.J.A. & Zielonka-Goei, M.L. (1992). Het Parlement als Volksvertegenwoordiging. In J.J.A. Thomassen et al. (Red), *De geachte afgevaardigde: hoe Kamerleden denken over het Nederlands Parlement* (pp. 195-224). Muiderberg: Couthino.
- Unie van Waterschappen (21 maart 2019). Opkomst Waterschapsverkiezingen fors hoger. <https://www.uvw.nl/opkomst-waterschapsverkiezingen-fors-omhoog/>
- Waal, J. van der & Steenvoorden, E. (2016). Wat zijn de belangrijkste Problemen in de Gemeente? In H. van der Kolk & T. van der Meer (Red), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (pp. 40-45). <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/democratie-dichterbij-lokaal-kiezersonderzoek-2016/>
- Wille, A. (2017). Ongelijkheid en de Hoog opgeleide Participatie-elite. In T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekkers (Red), *Aanhoudend Wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (pp. 58-65). <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/aanhoudend-wisselvallig-nationaal-kiezersonderzoek-2017/>

Bijlage I Onderzoeksverantwoording

Dit hoofdstuk beschrijft de totstandkoming van het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek (PWKO) 2020. 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 Lokaal Kiezersonderzoek (LKO 2016 en 2018). De beschrijving hieronder is daarom een bijgewerkte versie van de onderzoeksverantwoording door Giedo Jansen en Bas Denters uit het rapport [Democratie Dichterbij: Lokaal kiezersonderzoek 2018](#) (Jansen en Denters, 2018), en is daarmee ook schatplichtig aan de onderzoekverantwoording door Henk van der Kolk en Tom van der Meer met betrekking tot het LKO 2016. Voor de huidige keuzes, inclusief eventuele tekortkomingen, zijn wij uiteraard zelf verantwoordelijk.

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

De vragenlijst van het PWKO bouwt voort op de vragenlijst die is ontwikkeld ten behoeve van het Lokaal Kiezersonderzoek. Daar waar het LKO zich richt op lokale verkiezingen en de lokale democratie in Nederlandse gemeenten, richt het PWKO zich op verkiezingen en democratie in het Nederlandse middenbestuur van provincies en waterschappen. De doelstelling van het PWKO 2020 is om een omvattend beeld schetsen van de perspectieven van burgers op verkiezingen en democratie in Nederlandse provincies en waterschappen anno 2020. Het PWKO 2020 is opgezet als nulmeting ten behoeve van een nieuwe uitvraag rondom de Provinciale Statenverkiezingen en Waterschapsverkiezingen in 2023. Net als het LKO is het PWKO daarom niet gericht op het beantwoorden van een beperkt aantal onderzoeksvragen, maar een project dat het beantwoorden van meer vragen mogelijk moet maken. Hoewel omvattend, is het PWKO gericht op een aantal kernthema's. We volgen hierbij het algemene model dat gemaakt is voor het LKO. Dat betreft zowel aspecten van de context (zoals grootte of mate van stedelijkheid van provincie en waterschap), als individuele kenmerken van kiezers (zoals politieke opvattingen; binding met provincie en waterschap; en kennis van provincie en waterschap).

Op basis van dit model zijn diverse centrale thema's te onderscheiden. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid ten opzichte van het LKO is een belangrijk deel van de vragen toepasbaar gemaakt voor provincies en waterschappen en herhaald. Daarnaast zijn er enkele nieuwe vragen toegevoegd, ingegeven door kennisbehoeften van wetenschappelijke en bestuurlijke stakeholders. Per thema is op een online stakeholdersbijeenkomst op 13 juli 2020 – met vertegenwoordigers van de Unie van Waterschappen (UvW) en StatenlidNU – gekeken de hoe de thema's uit het LKO toepasbaar gemaakt konden worden voor het niveau van provincies en waterschappen. Op basis van deze input werd de interpretatie van sommige thema's of formulering van specifieke vragen aangepast. In overleg met CentERdata zijn ten slotte de vragen kritisch tegen het licht gehouden en is de lengte beperkt tot ongeveer 20 minuten.

5.2. Hoe zijn de data van het PWKO verzameld?

Voor deze eerste editie van het PWKO is dezelfde type dataverzameling gekozen als bij het LKO. Voor het eerste LKO 2016 is de keuze gemaakt voor een enkele, landelijke steekproef. Een alternatief zou een dubbele steekproef zijn geweest waarbij eerst een selectie van 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 is dat 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 ook daar noopt het soms beperkte aantal respondenten (minder dan 100) per provincie (bijv. in Drenthe,

Flevoland en Zeeland) ons tot voorzichtigheid. Voor de overige provincies is het aantal waarnemingen veelal groter.

Voor de uitvoering van het is wederom gekozen om gebruik te maken 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 selecteren de leden voor het LISS-panel. Deelnemers kunnen zich dus niet zelf aanmelden voor deelname aan het LISS-panel. Meer informatie over het LISS-panel kan worden gevonden op www.lissdata.nl. Het veldwerk van het PWKO vond plaats in oktober 2020.

Een verschil met het LKO is dat het PWKO niet over één maar over twee bestuurslagen gaat. Om de invulduur van de vragenlijst te beperken hebben daarom niet alle respondenten alle vragen gehad. Een deel van de vragenlijst is in twee varianten aangeboden: ongeveer de helft van de respondenten kreeg primair vragen over de provinciale bestuur en de andere helft van de respondenten kreeg primair vragen over de waterschappen.

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 Centraal Bureau voor de Statistiek (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 7.2. Responsoverzicht PWKO

	Oktober 2020
Selectie aantal leden huishouden	3566 (100%)
Nonrespons:	856 (24,0%)
Respons:	2710 (76,0%)
Incompleet:	50 (1,4%)
Compleet:	2.660 (74,6%)

5.4. Beschikbaarheid en anonimiteit PWKO, contextkenmerken

Een expliciet doel van Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) is de publieke beschikbaarheid van data voor onderzoek door derden. De data van het PWKO worden daartoe op korte termijn gedeponeerd bij het Nederlandse data-archief DANS. Omdat het PWKO ingebed is in het langlopende LISS-panel, zijn er nadrukkelijke waarborgen voor de anonimiteit van de respondenten. Gegevens zijn noch te herleiden naar individuele burgers noch naar de individuele waterschappen waarin zij wonen. Wel is te herleiden in welke provincie men woont. Het basisbestand van het PWKO is verrijkt met een aantal kenmerken van de provincies en waterschappen waarin men woont. Enerzijds betreffen dit indicatoren over de politiek context en verhoudingen, zoals de opkomst bij de laatste provinciale en waterschapsverkiezingen in 2019, het (effectief) aantal politieke partijen, en de politieke affiliatie van de Commissaris van de Koning. Dergelijke kenmerken zijn veelal afkomstig van de Kiesraad. Anderzijds zijn er contextgegevens toegevoegd ten aanzien van provincies en waterschappen, zoals grootte naar inwonertal en/of oppervlakte, hoogte (voor waterschappen), de mate van stedelijkheid en het gemiddelde en mediane inkomen. Deze gegevens zijn afkomstig van het CBS en de Unie van Waterschappen. De waterschapskenmerken zijn toegevoegd op basis van woonplaats (gemeente) van de respondent. In sommige gemeenten zijn meerdere waterschappen actief. In zulke gevallen zijn de kenmerken van meerdere waterschappen aan het bestand toegevoegd.

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. Daardoor wijken de gegevens uit het bestand soms af van gegevens die we kennen uit andere bronnen. Zo is bijvoorbeeld het aantal mensen in het bestand dat zegt te hebben gestemd bij de laatste provinciale verkiezingen veel hoger dan in werkelijkheid het geval was. Voor de verbanden tussen variabelen hoeft dat niet zoveel uit te maken, maar bij beschrijvingen zijn die afwijkingen vreemd en leiden ze af van de dingen waar het om gaat. Daarom hebben we de gegevens in de bestanden gewogen via eenzelfde procedure als de vorige editie van het LKO en op basis van gegevens waarvan we de populatiegegevens kennen. Meer specifiek zijn de gegevens gecontroleerd naar opkomstgedrag bij de provinciale en waterschapsverkiezingen van 2019, geslacht, provincie, geboortejaar, opleiding en de mate van stedelijkheid van de gemeente waar men woont. Uiteindelijk is er een weegfactor aangemaakt op basis van één variabele waarvoor we de sterkste betekenisvolle afwijkingen waarnemen: opkomst. In dit rapport corrigeren we enkel voor opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen (de opkomst bij de waterschapsverkiezingen hangt daar immers sterk mee samen). Het SPSS-syntax-bestand waarmee de weging is gemaakt, uitgelegd en verantwoord kan worden opgevraagd bij de auteurs van het rapport. Al met al denken we dat de gerapporteerde gegevens vanwege zowel de hoge kwaliteit van de steekproef als door het gebruik van de weegfactor een goede weergave vormen van hetgeen er leeft onder de Nederlandse bevolking.