

Negen argumenten voor en tegen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd¹

Henk van der Kolk en Kees Aarts

ABSTRACT: *Nine Arguments for and against Lowering the Voting Age to Sixteen*

Using literature, documents and parliamentary debates in Britain, Germany, The Netherlands, Austria, and Switzerland, nine arguments for and against lowering the voting age to sixteen are distinguished and critically assessed. The assessment is based on criteria such as logical consistency and empirical validity. It is argued that most arguments can hardly be defended with these criteria. However, this does not mean that the case for lowering the voting age is weak. This would only be the case if a voting age of eighteen is considered as valuable in its own right.

KEYWORDS: *voting age, political debate, enfranchisement*

1. Inleiding

Sinds 1972 is de kiesgerechtigde leeftijd in Nederland 18 jaar, in België is dit sinds 1981 het geval. Daarmee voegen Nederland en België zich naar een van de meest opvallende constanten op het gebied van kiesrecht en kiesstelsels, want in bijna alle democratische staten is de leeftijd waarop men mag stemmen momenteel 18 jaar (Blais, Massicotte & Yoshinaka, 2001). In slechts enkele staten wordt bij sommige verkiezingen een leeftijdsgrens gehanteerd die één of enkele jaren hoger dan wel lager ligt. Zo wordt bij lokale verkiezingen in enkele Duitse deelstaten een leeftijdsgrens gehanteerd van 16 jaar. En ook bij lokale verkiezingen in het Zwitserse kanton Glarus mogen jongeren van 16 en 17 hun stem uitbrengen. In Oostenrijk wordt deze relatief lage leeftijdsgrens zelfs gehanteerd voor alle verkiezingen, inclusief de Europese.

Maar zoals gezegd, dit zijn uitzonderingen op de regel. Wel is het zo dat de leeftijdsgrens van 18 jaar in enkele landen ter discussie staat. Zo wordt in Engeland

al sinds midden jaren tachtig met enige regelmaat gedebatteerd over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar. En in Zwitserland zijn in enkele kantons referenda over dit onderwerp georganiseerd, hoewel die buiten Glarus vooralsnog niet hebben geleid tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd.

In juli 2002 stelden in België Zoé Genot en Kristien Grauwels, volksvertegenwoordigers voor AGALEV-ECOLO, voor de stemgerechtigde leeftijd voor de gewestverkiezingen te verlagen tot 16 jaar. Ook dit voorstel kon uiteindelijk op te weinig bijval rekenen om te leiden tot een wetwijziging. In Nederland hebben onder meer GroenLinks en D66 zich uitgesproken voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Zo opperde GroenLinks-senator Tof Thissen tijdens een debat in de Eerste Kamer op 17 juni 2008 het idee om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. Staatssecretaris Ank Bijleveld liet naar aanleiding van deze suggestie onderzoek uitvoeren, maar liet in augustus 2010 weten dat zij geen reden zag om de suggestie van Thissen te volgen.

De vraag of de kiesgerechtigde leeftijd moet worden verlaagd, kan empirisch onderzoek niet beantwoorden. Wel kunnen argumenten die in het debat worden gebruikt worden geëxpliciteerd en verhelderd. Uit die verheldering zal blijken dat sommige argumenten de verlaging verdedigen in het licht van een bepaald principe. Andere argumenten verdedigen middelen in het licht van nagestreefde doelen. En weer andere argumenten betreffen neveneffecten van de voorgenomen maatregel. Onderzoekers kunnen wijzen op de logische consistentie van voorgestelde maatregelen en gehanteerde principes, aangeven in hoeverre de voorgestelde middelen daadwerkelijk tot het nagestreefde doel leiden, en mogelijke neveneffecten van voorgestelde maatregelen in kaart brengen (Weber, 1917/1919).

In deze bijdrage expliciteren en analyseren we argumenten uit verschillende debatten over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Deze argumenten zijn getraceerd na bestudering van wetenschappelijke literatuur en van documenten die zijn geschreven in het licht van politieke debatten in vooral Engeland, Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland.² Ondanks onze poging volledig te zijn, heeft de opsomming van de uiteindelijk negen argumenten die we hieronder weergeven iets willekeurigs. Zo hebben we geprobeerd argumenten die op hetzelfde neerkomen samen te voegen, maar daarbij gaan onvermijdelijk nuances verloren. Ook enkele argumenten die al bij oppervlakkige beschouwing niet kunnen overtuigen of die erg onduidelijk zijn, hebben we weggelaten. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het soms aangehaalde argument dat men “met de tijd mee moet gaan”. Verder gaan sommige argumenten over een specifiek aspect van de maatregel om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. Voorbeeld van zo’n argument is de stelling dat met het oog op consistentie de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd niet alleen de lokale verkiezingen moet betreffen maar ook de nationale verkiezingen, of het argument dat de kiesgerechtigde leeftijd alleen mag worden verlaagd als ook de leeftijd voor het passieve kiesrecht wordt verlaagd. Deze meer specifieke argumenten hebben we verder niet geanalyseerd.

Ten slotte zijn (tegen)argumenten weggelaten, omdat zij op zichzelf geen deel uitmaken van een *inhoudelijk* debat over de voorgestelde verlaging. Denk hierbij aan het argument dat jongeren vooral stemmen op partijen die het voorstel voor verlaging doen en dat die partijen daarom het voorstel tot verlaging hebben gedaan. Ook aan het argument dat het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd kiezers afleidt van andere, meer fundamentele maatregelen voor verdere democratisering, gaan we voorbij.

In deze bijdrage zijn de meeste geanalyseerde argumenten zodanig geformuleerd dat ze een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd ondersteunen. De keuze om de argumenten op deze manier te presenteren is om twee redenen gemaakt. In de eerste plaats is de *status quo* in de meeste landen een kiesgerechtigde leeftijd van 18 jaar. Zolang men geen argumenten aanvoert om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen tot 16 jaar, worden ook geen argumenten gegeven die de bestaande situatie verdedigen. In de tweede plaats blijft hierdoor het geheel leesbaar en overzichtelijk. Dat neemt niet weg dat we bij één argument besloten hebben de negatieve variant te gebruiken. Dit argument wordt uitsluitend gebruikt door tegenstanders van verlaging en door voorstanders wordt het uitsluitend bekritiseerd omdat het niet zou kloppen, niet omdat het tegenovergestelde het geval zou zijn.

Nadat de argumenten zijn gereconstrueerd, zijn ze ook geanalyseerd. Argumenten die de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd verdedigen in het licht van algemene principes zijn vooral beoordeeld op hun logische consistentie. Argumenten die de maatregel vooral beoordelen in het licht van nagestreefde doelen zijn beoordeeld door te zoeken naar aanwijzingen dat het voorgestelde doel inderdaad zal worden bereikt als de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd. We hebben ons daarbij niet beperkt tot literatuur die in de debatten zelf werd aangehaald.³ Gezien het aantal en de complexiteit van de gebruikte argumenten waren we echter niet in staat in deze bijdrage alle literatuur op dit punt systematisch door te nemen. We hebben geprobeerd ons op basis van recente reviewartikelen een globaal beeld te vormen. We kijken uit naar aanvullingen en suggesties. Onze analyse is dan ook geen eindproduct, maar een poging helderheid te verschaffen in het debat.

2. Argumenten waarbij de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd wordt verdedigd in het licht van algemene principes

2.1. *Iedereen moet kunnen stemmen*

Het simpelste en tegelijkertijd meest radicale argument werd door onder anderen Van Hees en Snijders gebruikt in de Nederlandse discussie (Hees van & Snijders,

2002, 28): “een van de basisprincipes van de representatieve democratie ligt in het punt dat restricties op (groepen) stemmers zoveel mogelijk beperkt zouden moeten worden. Als er geen overtuigend motief of argument is om zestien- en zeventienjarigen van het stemrecht uit te sluiten, is het eigenlijk niet meer dan logisch om ze dit recht te verlenen”. In het politiek-filosofische debat komt dit argument ook naar voren. Zo verdedigt de Amerikaanse onderwijsfilosoof Schrag de opvatting dat elke leeftijdsgrens willekeurig en ongewenst is (Schrag, 2004). In zijn ogen zou iedereen stemrecht moeten hebben. Als oplossing voor het feit dat sommige kinderen fysiek niet in staat zijn te stemmen en ook echt niet weten waar om het gaat, stelt hij voor ouders verantwoordelijk te maken voor het uitbrengen van de stem van hun kinderen (dit wordt *family voting* genoemd). Dit eerste argument relateert het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd dus vooral aan een algemeen principe.

Argument 1: In een democratie moet iedere burger, ongeacht bijvoorbeeld leeftijd, geslacht of afkomst, mee kunnen beslissen over de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. Daarom mogen geen wettelijke beperkingen worden opgelegd aan deelname aan de verkiezingen. Een kiesgerechtigde leeftijd van 18 jaar legt beperkingen op aan de rechten van 16- en 17-jarigen (en jongeren). Daarom moet de kiesgerechtigde leeftijd worden verlaagd.

Het probleem van dit argument in het debat over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar is dat het niet duidelijk maakt waarom de verlaging zich zou moeten beperken tot mensen van 16 jaar en ouder. Een leeftijdsgrens van 16 jaar is net zo willekeurig als de bestaande leeftijdsgrens, hoewel men kan betogen dat een verlaging in ieder geval minder mensen uitsluit van het kiesrecht dan de bestaande leeftijdsgrens.

In deze context past op het eerste gezicht ook het vaak gehoorde argument dat het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd vergelijkbaar is met de strijd om de invoering van het vrouwenkiesrecht. Zo stelde Julie Morgan tijdens de debatten in het Britse Lagerhuis over de Voting Age (Reduction) Bill van 6 juni 2008:

“I came away thinking about other fights that we have had, such as women’s fight for suffrage. A lot of people argued against that as well, but when we look back it seems ridiculous that women could not vote. I hope that one day, when 16-year-olds can vote, we will look back and think how ridiculous it was that there was a time when they could not vote. That happens with all changes: when they start, they seem extreme or groundbreaking to some people, but then they become normal. That is what will happen with votes at 16.”⁴

Het gelijkstellen van geslacht en leeftijd in de discussie over mogelijke inperkingen van het kiesrecht is echter problematisch. Men kan namelijk best het standpunt aanhangen dat vrouwen wel en jongeren geen stemrecht mogen hebben. Kinderen verwerven immers op hun achttiende het kiesrecht, terwijl vrouwen daarvan permanent waren uitgesloten (Chan & Clayton, 2006, 541; Cowley & Denver, 2004). Met andere woorden: niet elke inperking van het kiesrecht is dezelfde. Tenzij men bereid is te aanvaarden dat ook baby's moeten kunnen stemmen, is het lastig het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar te baseren op dit eerste argument en is een verwijzing naar de invoering van het vrouwenkiesrecht slechts retorisch van belang.

2.2. *Mensen die brommer mogen rijden, moeten ook mogen stemmen*

Voorstanders van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd wijzen vaak op het bestaan van verschillende leeftijdsgrenzen voor trouwen, een brommer rijden, alcohol nuttigen en ... stemmen. De constatering dat die grenzen verschillend zijn, wordt aangegrepen om te pleiten voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Veelzeggend is de titel van een Nederlands onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het stemrecht voor 16-jarigen: *Drank, Brommers en dus ook stemmen!* (Hees van & Snijders, 2002). Dit wordt het 'consistentieargument' genoemd (Cowley & Denver, 2004). Het argument wordt bij ons weten nergens geëxpliciteerd, maar moet waarschijnlijk als volgt luiden:

Argument 2 (consistentieargument): In een democratie moet voor allerlei rechten zoveel mogelijk dezelfde leeftijdsgrens worden gehanteerd; als men mag (leren) auto rijden, brommer mag rijden of mag trouwen, moet men ook mogen stemmen. Momenteel hanteert men voor verschillende activiteiten verschillende leeftijdsgrenzen. Daarom moet de kiesgerechtigde leeftijd worden verlaagd.

Hoewel het argument vaak wordt gebruikt, wordt niet duidelijk gemaakt *waarom* voor alle activiteiten dezelfde leeftijdsgrens zou moeten gelden (Cowley & Denver, 2004, 60). Bovendien pleiten voorstanders niet voor het *verhogen* van de leeftijd waarop men brommer mag rijden, mag trouwen of alcohol mag drinken, *omdat* men op dit moment pas op 18-jarige leeftijd mag stemmen, terwijl daarvoor toch sterke argumenten zijn te geven. Ook worden er in veel landen naast lagere ook hogere leeftijdsgrenzen voor allerhande activiteiten gehanteerd. Denk in Nederland bijvoorbeeld aan het recht op het halen van een 'groot rijbewijs', aan de leeftijdsgrenzen in het kader van de wet studiefinanciering, of aan de leeftijdsgrenzen in het kader van het strafrecht.⁵ Het bestaan van deze *hogere* leeftijdsgrenzen wordt niet aangegrepen om te pleiten voor het *verhogen* van de kiesgerechtigde leeftijd.

Verder wijzen Chan en Clayton erop dat bepaalde rechten die worden gezien als een voorwaarde voor het uitoefenen van het stemrecht, zoals het recht op vrije informatie, momenteel soms zijn ingeperkt voor mensen van 16 en 17 jaar. Zo zijn sommige films alleen toegankelijk voor mensen boven de 18 jaar (Chan & Clayton, 2006, 541). Als men pleit voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd, zou men in hun ogen daarom tevens moeten pleiten voor het toegankelijk maken van alle films voor mensen van 16 en 17 jaar.

Naast de algemene versie van argument 2 (en sterk verwant met het hieronder te behandelen argument 3) bestaat een variant die in discussies in Zwitserland en Oostenrijk werd gebruikt. In dat meer specifieke argument wordt gewezen op de gewenste consistentie tussen actief en passief kiesrecht.⁶ Zowel voor- als tegenstanders in de meeste door ons geanalyseerde discussies over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd vinden dat de leeftijd waarop men zich kandidaat zou mogen stellen *niet* moet worden verlaagd en pleiten alleen voor verlaging van de leeftijd waarop men mag stemmen. In het Zwitserse debat domineert daarbij de opvatting dat de leeftijd waarop men mag stemmen en de leeftijd waarop men gekozen mag worden dezelfde moeten zijn. Mede daardoor werd in dat land het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd afgewezen. In het debat wordt echter niet duidelijk *waarom* voor beide rechten dezelfde leeftijdsgrens zou moeten gelden. In Oostenrijk en de Duitse deelstaten wordt deze specifieke inconsistentie veel minder problematisch gevonden. Het is met andere woorden niet helder op basis van welke principes men de stelling zou willen verdedigen, dat voor allerlei activiteiten dezelfde leeftijdsgrens moet worden gehanteerd.

2.3. ‘No Taxation without Representation’

Pas als wordt gewezen op het feit dat jongeren ook burgerlijke *plichten* hebben, krijgen argumenten over de verschillende leeftijdsgrenzen die door de wetgever worden gehanteerd meer inhoud. Zo stelde het Nederlandse VVD Tweede-Kamerlid Hans Wiegel bij de debatten in 1971 over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 18 jaar: “Als iemand (...) verplicht kan worden zijn land te verdedigen, mag hij dan alsjeblieft ook over dat bestuur van dat land meestemmen?”.⁷ Dit is een voorbeeld waarbij wordt verondersteld dat rechten en plichten van burgers in evenwicht moeten zijn.

Argument 3: In een democratie moet ieder mens die burgerlijke plichten heeft (bijvoorbeeld dienstplichtig is of belasting betaalt) mee kunnen beslissen over de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. Jongeren betalen belasting en hebben andere burgerlijke plichten. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Het argument dat democratische rechten verbonden zijn aan burgerlijke plichten speelde een belangrijke rol bij eerdere verlagingen van de kiesgerechtigde leeftijd. Zoals blijkt uit de bijdrage van Hans Wiegel, bestond tijdens eerdere Nederlandse discussies over het verlagen van de kiesgerechtigde tot 18 jaar voor mannen de dienst*plicht* nog. Al heel lang kon men in Nederlandse parlementaire debatten het argument horen dat de staat mensen niet de *plicht* mag opleggen om te kunnen sterven voor het vaderland, als diezelfde staat deze mensen tegelijkertijd het *recht* ontzegt te stemmen bij verkiezingen. Met het bereiken van de grens van 18 jaar en het afschaffen van de dienstplicht heeft dit argument echter aan belang ingeboet. Jongeren van 16 en 17 jaar zijn immers niet verplicht het leger in te gaan.

Hoewel jongeren van 16 en 17 niet in dienst hoeven, hebben ze andere plichten; ze vallen bijvoorbeeld onder (delen van) de strafwet en betalen belasting. Veel voorstanders van verdere verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd wijzen op dat laatste. Vaak gebruiken zij dan een variant van het aloude adagium dat belasting betalen betekent dat men ook vertegenwoordigd moet worden: *no taxation without representation*.⁸ Anderen wijzen er echter op dat ook jongeren onder de 16 jaar belasting betalen (al was het maar in de vorm van btw) (Cowley & Denver, 2004, 59) en dat veel (de meeste) jongeren van 16 en 17 jaar geen of nauwelijks belasting betalen. Met andere woorden, het normatieve deel van de argumentatie laat zich moeilijk algemeen toepassen: als vertegenwoordiging en het hebben van burgerlijke rechten en plichten inderdaad sterk met elkaar moeten zijn verbonden, moet wellicht (sommige) jongeren van 12 of 13 juist het kiesrecht worden aangeboden. Ook dit argument is dus lastig te gebruiken in de discussie over de kiesgerechtigde leeftijd.

2.4. Jongeren zijn slim genoeg om te stemmen

Een belangrijke rol in de debatten speelt het idee dat jongeren al heel competent zijn. Sommige voorstanders van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd vinden dat 16- en 17-jarigen niet minder competent zijn dan oudere burgers. Zo stelt de Noorse jeugdbudsman: “16 and 17-year-olds are capable of making rational choices and are involved in issues that are important to them. They are mature enough”. Het argument werd ook gebruikt toen werd gesproken over de verlaging van 21 naar 18 jaar. Zo stelde Wiegel tijdens het eerder aangehaalde debat begin 1971: “Ik vind, dat de jeugd veel eerder volwassen is dan vroeger. Dat geldt in biologisch opzicht, maar ook uit een psychisch en sociaal oogpunt (en ook is er) een grote ontwikkeling te zien (...) geweest bij de massamedia en met name bij de televisie. Ook daardoor is de jeugd veel eerder bij dan vroeger”. En een afgevaardigde van de Groenen in Nedersachsen betoogde in 1995:

“... denn die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre ist nicht nur wegen der politischen Einsicht- und Urteilkraft der 16- und 17jährigen gerechtfertigt, sondern auch jugendpolitisch sinnvoll. (...) Schüler und Schülerinnen in der Altersgruppe zwischen 14 und 17 Jahren (sind) im gleichen Maße politisch interessiert und politisch Entscheidungsfähig wie die über-18jährigen.”

De veronderstelde competentie van jongeren is ook een belangrijke reden waarom in de verschillende debatten wordt gewezen op het feit dat we 16- en 17-jarigen wel geschikt vinden brommer te rijden en te trouwen, maar kennelijk niet geschikt genoeg vinden om te stemmen (terwijl dat laatste een stuk minder moeilijk is). Tegenstanders van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd beweren dat jongeren niet redelijk genoeg zijn. Zij stellen bijvoorbeeld dat jongeren slechts stemmen wat hun ouders stemmen, dat zij zo maar wat stemmen, of dat zij extreem stemmen.⁹

Dit argument komt voor in twee varianten:

Argument 4a: In een democratie moet iedere competente/volwassen burger mee kunnen beslissen over de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. *Jongeren tussen de 16 en 18 jaar zijn competent/volwassen*. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Argument 4b: In een democratie moet iedere competente/volwassen burger mee kunnen beslissen over de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. *Een meerderheid vindt jongeren tussen de 16 en 18 jaar redelijk/volwassen*. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Het argument over de competentie van jongeren valt in twee delen uiteen. Het eerste element is het principe dat in een democratie iedere competente/volwassen burger een bijdrage moet kunnen leveren aan de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. Dit lijkt een onomstreden principe, maar blijkt bij nadere beschouwing niet zo helder. Het is wellicht een voldoende maar niet een noodzakelijke voorwaarde voor het toekennen van stemrecht, tenzij men onredelijke mensen van boven de 18 het stemrecht wil ontnemen. Verder sluit het principe niet uit dat competente kinderen jonger van 16 dan ook het stemrecht moeten krijgen.

In de debatten over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd gaat het echter vooral over het tweede deel van het argument: de bewering dat jongeren volwassen zijn. “Political maturity is the pivotal issue in the debate over the voting age” (Chan & Clayton, 2006, 538 en 542). Maar de vraag of jongeren volwassen en competent zijn, kan niet eenvoudig worden beantwoord. In het rapport van de *Electoral Commission* staat bijvoorbeeld: “Ultimately, defining what is ‘sufficient’ can never be framed in exact measurable terms, but must rest to a large extent on the broad

views of society as a whole as to the age by which ‘sufficient’ levels have been developed” (Electoral Commission, 2004, 25). Het is opvallend dat het debat zich niet zozeer richt op de vraag of jongeren voldoende kennis en interesse hebben, maar of ze significant minder kennis en interesse hebben dan oudere kiezers. *Minder* kennis hebben impliceert uiteraard niet dat men *onvoldoende* kennis heeft.

Sommige onderzoekers stellen dat het wel meevalt met dat gebrek aan politieke volwassenheid en laten zien dat jongeren van 16 en 17 niet minder politiek volwassen zijn dan oudere kiezers (Hart & Atkins, 2011). Ook uit recent onderzoek in Oostenrijk, waar jongeren van 16 en 17 jaar mogen stemmen, blijkt dat 16- en 17-jarigen daar weliswaar iets minder politieke kennis hebben dan oudere kiezers, maar dat de gevonden verschillen niet significant zijn (Wagner, Johann & Kritzinger, 2011).

De meeste andere onderzoekers wijzen er echter op dat veel jongeren van 16 en 17 jaar helemaal niet zo politiek competent zijn in vergelijking met oudere kiezers. Hun politieke kennis is geringer dan die van ouderen en ze zijn minder politiek betrokken (Chan & Clayton, 2006, 552-553; Jennings, 1996). En hoewel leeftijds- en generatie-effecten beide een rol lijken te spelen, geven de meeste studies aan dat jongeren minder stabiel zijn in hun politieke houdingen, partijvoorkeur en partijkeuze dan oudere kiezers (Alwin & Jon, 1991; Jennings & Markus, 1984). Dit laatste zou men met wat goede wil nog kunnen duiden als een uiting van ‘bewust stemgedrag’, maar meer voor de hand ligt het, dit te duiden als het relatief vaker maken van weinig doordachte keuzes, zeker omdat dit relatief volatiele gedrag gepaard gaat met een gemiddeld lager kennisniveau.

Twee complicaties maken een eenduidige interpretatie van de onderzoeksresultaten lastig. Allereerst stellen sommigen dat een eventueel verschil in politieke competentie mede wordt *veroorzaakt* door het ontbreken van het stemrecht en dat dus elke empirische vergelijking in een situatie waarin jongeren geen stemrecht hebben, mank gaat. Over dit argument komen we hierna nog te spreken. We moeten echter niet vergeten dat de meeste studies die tot de conclusie komen dat jongeren minder politiek competent lijken dan oudere kiezers zich richten op een vergelijking tussen de jongste en oudere *kiezers*. In die studie gaat het dus wel degelijk om jongeren die al stemrecht hebben.

Een tweede complicatie in het debat over de competentie van jongeren is dat de vergelijking zich deels richt op de vergelijking tussen 16- en 17-jarigen enerzijds en 18-, 19- en 20-jarigen anderzijds.¹⁰ Het verschil in competentie en politieke betrokkenheid tussen beide groepen is naar verwachting marginaal. Sommigen wijzen er echter op dat het kijken naar de verschillen tussen deze twee groepen zinloos is (Chan & Clayton, 2006, 540). Ook het verschil tussen 14- en 15-jarigen enerzijds en 16- en 17-jarigen anderzijds zal marginaal zijn (maar zie op dit specifieke punt (Hart & Atkins, 2011)) en het verschil tussen 12- en 13-jarigen en 14- en 15-jarigen evenzeer. Het verschil tussen 12- en 13-jarigen enerzijds en 18- en 19-jarigen anderzijds zal echter wel significant zijn.

2.5. *Mensen willen het, en dus moet het gebeuren*

Uiteraard kunnen argumenten voor en tegen verlaging ook zijn ingegeven door de (vermeende) opvattingen van burgers over de gewenste leeftijd waarop men mag stemmen. Daarbij hoeft het niet zo te zijn dat burgers denken dat jongeren competent zijn, maar wel dat ze vinden dat jongeren stemrecht verdienen. De tegenstanders stellen dan dat een meerderheid van de bevolking een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd niet ziet zitten. Zo stelde de Niedersächsische vertegenwoordiger van het CDU in 1995: “Die CDU befindet sich hierbei in Übereinstimmung mit mehr als 90% der Menschen in Niedersachsen sowie in Übereinstimmung mit mehr als drei Viertel der betroffenen 16- und 17jährigen in unserem Lande”.¹¹ En de *Electoral Commission* stelt dat “general opinion polling suggests strong support for keeping the current minimum”.¹²

Argument 5a: Als een meerderheid van de bevolking wil dat de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd, moet dat gebeuren. Een meerderheid van de bevolking wil de kiesgerechtigde leeftijd verlagen. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Het argument dat jongeren kiesrecht moeten krijgen omdat zij dat recht zouden *willen* hebben, wordt ook gehoord. Daarbij wordt niet eens verondersteld dat het een *meerderheid* van de jongeren moet zijn. Zo stelde de SPD minister van binnenlandse zaken in Schleswig-Holstein in 1995 dat

“die Jugend heute eher denn je nicht nur politisch interessiert, sondern auch aktiv das staatsbürgerliche Geschehen mitgestalten möchte. Dies wird eindrucksvoll durch empirische Untersuchungen belegt, denen zufolge auch schon 16- und 17jährige bereit sind, sich mit politischen Themenstellungen wie Umweltschutz, Verkehrspolitik, Freizeitangebot verantwortlich auseinanderzusetzen. Wir erleben dies in unseren Gemeinden auch immer mit großer Freude. Die Jugend ist heute stärker denn je bereit, eigenständige Interessen auch eigenständig zu vertreten. Wir sollten uns diesem Zug der Zeit nicht verschließen und den jungen Mitbürgerinnen und Mitbürgern das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen einräumen.”¹³

Argument 5b: Als een meerderheid van de jongeren wil dat de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd, moet dat gebeuren. Een meerderheid van de jongeren wil het stemrecht hebben. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Hoewel het relatief gemakkelijk is om vast te stellen of een meerderheid van de jongeren dan wel van alle volwassenen wil dat de leeftijdsgrens wordt verlaagd,

wijzen verschillende auteurs erop dat vooral het normatieve deel van deze argumenten omstreden is. Sommige onderwerpen, zoals invoering van de doodstraf, discriminatie op basis van huidskleur, en het kiesrecht voor groepen behoren niet primair door meerderheidsbesluitvorming te worden vastgesteld. Ze zijn *choice insensitive*; niet afhankelijk van wat een meerderheid daarvan vindt. Het probleem is hierbij dat niet duidelijk is op welke manier dan *wel* een keuze moet worden gemaakt over het kiesrecht (Chan & Clayton, 2006, 534-535).¹⁴

3. Argumenten waarbij de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd wordt verdedigd op grond van gewenste effecten

3.1. *De opkomst gaat op korte termijn in het electoraat als geheel omhoog*

Een tweede type argumenten richt zich op de effecten van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. De meeste hiervan hebben betrekking op het effect van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd op de opkomst bij verkiezingen. Die opkomst wordt vaak gezien als indicator voor andere vormen van politieke betrokkenheid. Veel toespraken in discussies over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd beginnen met het vaststellen dat de belangstelling voor politiek daalt, dat politieke partijen leeglopen, dat de opkomst bij verkiezingen daalt, en dat gevoelens van legitimiteit afnemen. Hoewel niet al deze beweringen in de verschillende debatten kloppen, richten we ons hier vooral op de vraag of verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd deze problemen (deels) zou kunnen tegengaan. Leidt verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot verhoging van de opkomst en tot vergroting van de politieke betrokkenheid? De relatie tussen kiesgerechtigde leeftijd en opkomst blijkt bij nadere beschouwing bijzonder complex. Laten we beginnen met een simpel fictief argument.

Argument 6a (negatief argument): Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaat het opkomstpercentage bij verkiezingen op korte termijn omlaag, omdat jongeren gemiddeld minder vaak stemmen dan kiezers van 18 jaar en ouder. Een hogere opkomst is goed. Daarom moet het jongeren van 16 en 17 niet worden toegestaan te stemmen.

Alom wordt aangenomen dat de opkomst onder 16- en 17-jarigen *lager* is dan de gemiddelde opkomst in de bevolking¹⁵ en dat dus, *ceteris paribus*, het totale opkomstpercentage omlaag zal gaan. Vooral tegenstanders van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd leggen de nadruk op dit punt (Cowley & Denver, 2004).

Eerder onderzoek naar de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 18 jaar lijkt te bevestigen dat de opkomst als gevolg van die verlaging omlaag is gegaan (Blais, 2006).

Voor de discussie is het belangrijker te beseffen dat vooral het *normatieve* deel van het argument lastig te verdedigen is (Chan & Clayton, 2006). Dat geldt dus ook voor degenen die het omgekeerde argument gebruiken om te pleiten *tegen* verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Men kan zich namelijk afvragen of een 'hogere opkomstpercentage' een nastrevenswaardig doel is. In het eerste geval wordt de opkomst berekend over een andere groep mensen dan in het tweede geval. Weliswaar daalt het opkomstpercentage waarschijnlijk bij verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, maar het absolute aantal kiezers (en daarmee het aantal mensen dat direct bij de politieke besluitvorming is betrokken) stijgt. Het is de vraag of een verlaging (of verhoging) van het opkomstpercentage door toelating van nieuwe groepen relevant is. Niemand pleit immers voor een *verhoging* van de kiesgerechtigde leeftijd om het opkomstpercentage te laten toenemen. Veranderingen in opkomstpercentages zijn eigenlijk alleen relevant als het om dezelfde groep kiezers gaat.

Dat de opkomst ook bij de oorspronkelijke groep kiezers van 18 jaar en ouder omhooggaat als de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd, wordt overigens ook wel eens naar voren gebracht.

Argument 6b: Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaat het opkomstpercentage bij verkiezingen onder kiezers van 18 jaar en ouder op korte termijn omhoog, omdat ouders van jeugdige stemmers dan vaker stemmen. Een hogere opkomst is goed. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Dit argument wordt zelden gebruikt in het politieke debat (we zijn het in de geanalyseerde Europese debatten niet tegengekomen), maar het is uitvoerig en uitgebreid onderbouwd in een Amerikaans pleidooi voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd.¹⁶ Dit argument lijkt te steunen op empirisch onderzoek, hoewel die onderbouwing vooral bestaat uit de waarneming dat *civic education* en schouwverkiezingen kinderen en jongeren stimuleren met hun ouders over politiek te spreken en dat dit vervolgens invloed heeft op de opkomst van hun ouders (Simon & Merrill, 1989). Of deelname door jongeren aan *echte* verkiezingen (dus los van *civic education*) dit effect heeft, wordt uit dit onderzoek niet duidelijk.

Daarnaast bestaat er onderzoek naar de effecten van de eerdere verlagingen van de kiesgerechtigde leeftijd. Die onderzoeken wijzen erop dat eerdere verlagingen hebben geleid tot een daling van de opkomst met drie tot vier procentpunten (Blais, 2006). Uit de literatuur komt het beeld naar voren dat eerdere verlagingen van de kiesgerechtigde leeftijd een bijdrage leveren aan de daling van de opkomst in het electoraat als geheel. Zoals we hieronder zullen zien, wordt aan jongeren van 16 en 17 een positie toegedicht die 18- en 19-jarigen in mindere mate hebben.

3.2. *Jongeren worden op langere termijn meer politiek betrokken*

De bewering dat jongeren systematisch en *altijd* minder vaak zullen stemmen dan de rest van de bevolking wordt wel in twijfel getrokken, zelfs als men accepteert dat jongeren op dit moment waarschijnlijk minder politiek betrokken zijn. Dege-
nen die twifelen aan de geringere betrokkenheid van jongeren wijzen op het gedrag van politici, dat nu niet is gericht op jongeren en dat ertoe leidt dat jongeren zich daarom niet voor politiek interesseren: “There is a great deal of evidence to suggest that lowering the voting age will contribute to increased voter participation and democratic recruitment among young people”, aldus de Noorse ombudsman.¹⁷

Argument 7a: Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaat de opkomst onder jongeren bij verkiezingen op langere termijn omhoog. Politici zullen zich namelijk meer richten op wat jongeren bezighoudt (zie voor een uitwerking van dit idee argument 9) en als er meer naar hen geluisterd wordt, gaan jongeren vaker stemmen. Een hoog opkomstpercentage onder jongeren bij verkiezingen is goed. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Argument 7a is op zichzelf geen argument voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, maar een argument om de bewering van tegenstanders van verlaging te ontkrachten dat jongeren minder vaak stemmen dan oudere kiezers en dat verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd leidt tot een daling van het opkomstpercentage (argument 6a). Omdat jongeren van 16 en 17 jaar nu niet stemmen, is het argument impliciet een erkenning van het feit dat jongeren op het moment dat zij stemrecht krijgen, in eerste instantie niet zo vaak zullen stemmen als oudere kiezers.

Meer in het algemeen wordt vaak het sterk verwante argument gehoord dat:

Argument 7b: Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaan de politieke belangstelling, politieke betrokkenheid en politieke competentie onder 16- en 17-jarigen omhoog. Jongeren houden zich meer met politiek bezig als ze mogen stemmen. Een grotere politieke belangstelling onder 16- en 17-jarigen is gewenst. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

“We must not be content to assess the present political competence of sixteen and seventeen-year-olds, but should ask how competent they would be if they were enfranchised” (Chan & Clayton, 2006, 553). Er wordt dus verondersteld dat jongeren van 16 en 17 jaar vooralsnog minder geïnteresseerd en competent zijn, omdat er nu geen rekening met ze wordt gehouden. Als er echter rekening met ze wordt gehouden, worden ze vanzelf competent en geïnteresseerd.

Een manier om te onderzoeken of het gedrag van een groep kiezers verandert als kiesrecht wordt toegekend is longitudinaal onderzoek naar cohorten die kiesrecht hebben verworven. Onderzoek dat hier (slechts indirect) betrekking op heeft, is het onderzoek naar het effect van de eerdergenoemde *civic education* programma's op jongeren (Meirick & Wackman, 2004). Hieruit blijkt in ieder geval dat aandacht voor verkiezingen politieke belangstelling enz. doen toenemen. Men zou kunnen verwachten dat (a) het toekennen van het kiesrecht leidt tot (b) het serieuzer nemen van *civic education* programma's en dat beide leiden tot (c) meer belangstelling en betrokkenheid onder jongeren dan nu het geval is.

3.3. *Jonge kiezers worden beter gesocialiseerd dan 18- en 19-jarige kiezers*

Vaak wordt gesteld dat wanneer men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, het opkomstpercentage bij verkiezingen op lange termijn bij alle kiezers en niet alleen onder jongeren op langere termijn omhooggaat. Dit socialisatieargument wordt helder uitgewerkt door onder anderen Alex Folkes, de campagnemanager van de *Votes at 16* campagne in het Verenigd Koninkrijk (Folkes, 2004). Zijn argumentatie valt in twee delen uiteen. Ten eerste stelt hij dat er goede redenen zijn om aan te nemen dat 16- en 17-jarigen zich bij verkiezingen anders gedragen dan 18- en 19-jarigen. Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door levensstijl. Jongeren van 16 en 17 jaar wonen relatief vaak thuis, terwijl iets oudere jongeren relatief vaak van adres wisselen. Daardoor laten de 18- en 19-jarigen zich niet zo gemakkelijk registreren in een kiesregister en zijn ze relatief vaak onvindbaar in het bevolkingsregister van hun feitelijke woongemeente.¹⁸ Bovendien zitten 16- en 17-jarigen nog op de middelbare school en zijn ze daardoor gemakkelijker bereikbaar voor politieke campagnes. Als jongeren mogen stemmen en als in het onderwijs aandacht wordt besteed aan burgerschap, dan gaat de opkomst omhoog. Zo stelt de Noorse jeugdbudsman: "Democracy should be learned at school. The right to vote should form part of the curriculum". Impliciet wordt kennelijk aangenomen dat de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd alleen werkt in combinatie met aanvullend onderwijs. Wellicht wordt ook aangenomen dat dit aanvullende onderwijs alleen of althans beter werkt als jongeren ook mogen stemmen. Kortom, 16- en 17-jarigen stemmen vaker dan 18- en 19-jarigen, vooral als in het onderwijs aandacht aan de verkiezingen wordt besteed. Het tweede deel van de argumentatie is gebaseerd op de verwachting dat het opkomstgedrag tijdens iemands jeugd bepalend is voor het opkomstgedrag later in zijn leven. Iemand die op jeugdige leeftijd stemt, zal ook later relatief vaak stemmen.

Argument 8 (socialisatieargument): Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaat de opkomst bij verkiezingen op langere termijn omhoog. Jongeren leren al

NEGEN ARGUMENTEN VOOR EN TEGEN HET VERLAGEN VAN DE KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD

vroeg dat stemmen erbij hoort, en hun stemgedrag kan gekoppeld worden aan wat er op school wordt gedaan aan maatschappelijke vorming en dat socialiseert jongeren te stemmen bij verkiezingen. Een hoge opkomst bij verkiezingen is goed. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Het normatieve aspect van dit argument staat nauwelijks ter discussie. En voor de empirische stelling dat participatie in de jeugd leidt tot meer participatie op latere leeftijd bestaan wel aanwijzingen (Schrag, 1975). Ook is uit de literatuur bekend dat opkomst voor een deel gewoontegedrag is (Plutzer, 2002). Daarbij blijkt onder meer dat het stemmen in iemands jeugd bepalend is voor de opkomst op latere leeftijd (Pacheco & Plutzer, 2007). Uiteraard hangt dit deel van de argumentatie op het idee dat 16- en 17-jarigen *vaker* stemmen dan 18- en 19-jarigen. Is dat *niet* zo, dan kan immers worden betoogd dat de combinatie van een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd en gewoontevorming op termijn juist leidt tot een *verlaging* van de opkomst (Chan & Clayton, 2006, 554). Dit argument is ook naar voren gebracht door Franklin in een breed onderzoek naar de factoren die de opkomst kunnen verklaren (Franklin, 2004, 63).¹⁹ Mede om die reden is onderzoek naar de effecten van de eerdere verlaging naar 18 jaar in het kader van dit argument niet zo relevant.

Gegevens over de opkomst onder 16- en 17-jarigen zijn helaas niet ruimschoots voorhanden. Bovendien betreffen de beschikbare gegevens voornamelijk de allereerste verkiezing waarbij 16- en 17-jarigen mochten stemmen. Deze zijn misschien niet maatgevend voor verkiezingen in het algemeen.²⁰

Overigens worden in het debat ook varianten op deze redenering naar voren gebracht die minder overtuigend zijn. Zo stellen Cowley en Denver in een stuk waarin zij een voorgestelde verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd aanvallen, dat het door de voorstanders veronderstelde mechanisme vooral betrekking heeft op de tijd die verstrijkt tussen het bereiken van de kiesgerechtigde leeftijd (nu bij de meeste verkiezingen 18 jaar) en de eerste keer dat men mag stemmen (soms is dat pas als men 21 is) (Cowley & Denver, 2004, 58). Naarmate de tijd tussen het verkrijgen van het recht en het uitoefenen van dat recht langer is, is de kans dat men gaat stemmen kleiner. Cowley en Denver merken terecht op dat dit geen valide argument is, omdat er bij *elke* leeftijdsgrens een groep kiesgerechtigden zal zijn die een langere tijd moet wachten.

3.4. *Politici luisteren beter naar de opvattingen van jongeren als die mogen stemmen*

De Noorse jeugdbudsmans stelt: “If we give young people genuine democratic influence, local politicians will be forced to take them more seriously”. En ook: “the right to vote for 16-year-olds makes for good local politics. Young people are

experts on local issues”.²¹ Hier wordt gesteld dat jongeren vooral goed zijn in het overbrengen van lokale onderwerpen en dat verkiezingen politici dwingen hier naar te luisteren. Een variant is dat jongeren zich vooral op de langere termijn richten. Jongeren moeten immers nog een belangrijk deel van hun leven op aarde doorbrengen en zouden daarom meer dan ouderen geïnteresseerd zijn in zaken als het milieu. Ten slotte wordt er in de discussies gerefereerd aan aspecten van belangenbehartiging. Wederom de Noorse jeugdbudsmansman: “Granting 16-year-olds the right to vote would force society to provide better youth services”. Of de Groene afgevaardigde in Nedersachsen in 1995: “Auch für die kommunale Jugendpolitik gilt, daß die sehr konkrete Interessen und Bedürfnisse der Jugendlichen dann ernster genommen und stärker wahrgenommen werden, wenn auch Wählerstimmen dahinterstehen”. Ook Folkes stelt: “Until young people can vote, their views will always take second place to those who are enfranchised” (Folkes, 2004, 55). Dit idee komt in een groot aantal vormen terug. Die verschillen vooral over ‘wat jongeren nu werkelijk bezighoudt’. Wel wordt telkens aangenomen dat wat jongeren bezighoudt ook ‘goed’ is.

Een bijzondere variant op dit argument kwamen we tegen in de Oostenrijkse en Zwitserse debatten. Daarin wordt gesteld dat jongeren (als groep) door de vergrijzing van de samenleving relatief zwakker komen te staan ten opzichte van ouderen (als groep). Als we willen voorkomen dat er een generatieconflict ontstaat, moet de groep jongeren worden versterkt met stemrecht. Alleen dan houden politici rekening met de belangen van jongeren en zullen jongeren zich blijvend identificeren met de staat en de samenleving.

Argument 9: Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, richten politici zich meer op hetgeen jongeren bezighoudt. Het is goed dat politici zich meer dan nu richten op wat jongeren bezighoudt. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Dit laatste argument omvat twee (deels impliciete) veronderstellingen. In de eerste plaats is er de veronderstelling dat jongeren van 16 en 17 jaar iets anders willen dan oudere kiezers, en dat die dingen op een of andere manier goed zijn, hetzij voor de jongeren zelf, hetzij voor de wereld als geheel. In de tweede plaats is er de veronderstelling dat jongeren die andere opvattingen kunnen laten doorklinken in de politieke besluitvorming door mee te doen aan verkiezingen, omdat politici pas naar jongeren luisteren als ze mogen stemmen. Kloppen die veronderstellingen?

Bij beide veronderstellingen die aan dit argument ten grondslag liggen zijn vraagtekens te plaatsen. In de eerste plaats is het nog maar de vraag of jongeren andere opvattingen hebben dan ouderen. Dat jongeren meer op de lange termijn zijn gericht dan ouderen wordt voor zover wij weten niet door onderzoek bevestigd. Integendeel. Weliswaar is het objectieve belang van de lange termijn wat groter voor jongeren, maar het meeste onderzoek wijst erop dat jongeren *minder*

rekening houden met de langetermijnconsequenties van hun handelingen (Green, Myerson, Lichtman, Rosen & Fry, 1996). Blijft over dat jongeren wellicht *andere* opvattingen hebben dan oudere kiezers. Deze opvattingen zouden moeten worden meegewogen. Maar ons is daarover geen systematisch onderzoek bekend.

Verder is de veronderstelling dat politici beter naar jongeren zullen luisteren als die ook mogen stemmen niet zonder meer juist. In de eerste plaats is het percentage jongeren van 16 en 17 jaar binnen het gehele electoraat klein (op zijn hoogst enkele procenten). In de tweede plaats betekent meer aandacht voor jongeren tijdens een verkiezingscampagne minder aandacht voor andere kiezers. Politici moeten een afweging maken bij de manier waarop zij hun aandacht verdelen. Die keuze betekent niet noodzakelijkerwijs dat politici zich voortaan op jongeren zullen richten. In de derde plaats hebben we bij de discussie over het negende argument betoogd dat het nog maar de vraag is of jongeren ook in hun stemgedrag systematisch hun preferenties en belangen volgen. In de vierde plaats leveren eerdere empirisch onderzoeken naar de effecten van vergrotingen van het electoraat als gevolg van het afschaffen van allerhande aanvullende eisen aan kiezers op het beleid van de overheid nauwelijks een eenduidig beeld op (Husted & Kenny, 1997, 56). Dat deze veel grotere uitbreidingen van kiesrecht zo weinig effect lijken te hebben gehad op het beleid, doet vermoeden dat de effecten van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd op het uiteindelijke beleid niet snel kunnen worden onderschat.

4. Afsluitende opmerkingen

In deze bijdrage hebben we negen argumenten voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd gepresenteerd. Eerst hebben we argumenten geïdentificeerd die het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd vooral zien in het licht van algemene principes. We hebben onderzocht in hoeverre het gehanteerde principe algemeen geldig is. Daarna hebben we ons gericht op argumenten waarin het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd wordt gezien als een middel om iets te veranderen bij kiezers of politici. We hebben onderzocht of de effectiviteit van het middel in relatie tot het gestelde doel is onderbouwd met behulp van empirisch onderzoek. Met dit artikel hebben we laten zien dat argumenten die vaak terloops, indicatief en suggestief worden gebruikt, kunnen worden geëxpliciteerd en verhelderd.

Bij het nadenken over de verschillende argumenten moet niet worden vergeten dat ook de leeftijdsgrens van 18 jaar willekeurig is en in veel opzichten net zo arbitrair als een leeftijdsgrens van bijvoorbeeld 16 jaar. Door het debat te analyseren als iets waarbij de *status quo* ter discussie wordt gesteld, wordt automatisch niet meer ingegaan op de 'juistheid' of wenselijkheid van de *status quo* zelf. Het

zou te ver voeren ook op dit onderwerp in te gaan, omdat ook die leeftijdsgrens weer verdedigd zou moeten worden in het licht van weer een andere, even arbitraire leeftijdsgrens. Als men na bestudering van de voorafgaande argumenten tot de conclusie komt dat verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot nu toe onvoldoende wordt beargumenteerd, betekent dit niet dat *dus* moet worden afgezien van verdere verlaging van de leeftijdsgrens. Die conclusie volgt alleen als men aan de *status quo* van 18 jaar een extra waarde toekent. Maar dat heeft weinig met wetenschap te maken.

Noten

1. Dit artikel is een bewerking van hoofdstuk 3 van ons rapport 'Het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar; Debatten, argumenten en consequenties'. Dit rapport is geschreven in opdracht van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. De wijzigingen ten opzichte van dat rapport zijn het gevolg van 'voortschrijdend inzicht' en van het nuttige commentaar van drie referenten van dit tijdschrift.

2. Voor dit onderzoek is geprobeerd 'alle argumenten' te achterhalen die in 'de debatten over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar' zijn gebruikt. Zoals in de hoofdtekst al is aangegeven, is de term 'alle argumenten' niet onproblematisch. Datzelfde geldt voor 'de debatten'. De debatten (of 'het debat') worden in verschillende periodes tussen wisselende personen en groepen gevoerd en laten niet altijd traceerbare sporen na. De selectie van landen waar we hebben gezocht naar documenten werd voornamelijk ingegeven door pragmatische overwegingen. Kort gezegd hebben we ons gericht op alle Europese landen waarover in het Engels, Duits of Frans informatie van na 1990 beschikbaar was over het genoemde debat. Student-assistenten hebben in krantenarchieven, databanken met parlementaire verslagen en wetenschappelijke literatuur gezocht naar materiaal dat vervolgens is geanalyseerd op gebruikte argumenten. Overigens bleek na onderzoek van het Nederlandse, Duitse, Engelse en Oostenrijkse debat, dat toevoeging van enkele documenten uit Noorwegen en Zwitserland het aantal argumenten niet meer deed toenemen.

3. Om verscheidene redenen is een beperking tot 'wetenschappelijke literatuur zoals gebruikt in het politieke debat' weinig zinvol. In de eerste plaats wordt er in parlementaire debatten weinig tot geen expliciet gebruik gemaakt van een dergelijke literatuur. In de tweede plaats (en omgekeerd) zou men elke wetenschappelijke bijdrage die ingaat op een aspect van de argumentatie kunnen opvatten als onderdeel van het (bredere) debat. In de derde plaats vinden de debatten plaats over een periode van meer dan 20 jaar en was bepaalde literatuur bij de eerste debatten niet voorhanden. In de vierde

NEGEN ARGUMENTEN VOOR EN TEGEN HET VERLAGEN VAN DE KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD

plaats is er voor onderzoekers bij de analyse van politieke argumenten geen reden zich te beperken tot de literatuur die politici en andere deelnemers aan het debat toevalligerwijze gebruiken.

4. House of Commons, Friday 6 June 2008, te raadplegen via <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080606/debtext/80606-0001.htm#080606136000003>.

5. Zie de bijdrage van Shenton tijdens het debat in Jersey, States of Jersey, Official Report, Wednesday, 4th July 2007, te raadplegen via http://www.statesassembly.gov.je/documents/hansard/45668-9565.htm#_Toc173747080.

6. Ook wordt soms de relatie met ‘meerderjarigheid’ gelegd. Waarom dit ook voor het actieve kiesrecht van belang is, wordt niet duidelijk.

7. In het debat over het Voorstel tot verandering in de artikelen 90,137 en 152 van de Grondwet op 19 januari 1971.

8. Zie ook Electoral Commission, 2004, p. 14 en verder.

9. Zie de (ietwat positief gekleurde) discussie hierover in het onderzoeksrapport (Projectgemeenschap SORA-ÖIJ-WZW, 2005, p. 54 en verder). Dit rapport is beschikbaar via <http://www.sora.at/de/start.asp?b=348>.

10. Overigens laat Kercher op basis van empirisch onderzoek onder jongeren tussen de 16 en 20 zien dat jongere kiezers beduidend minder goed op de hoogte zijn van politieke vraagstukken dan 18- en 19-jarigen (Kercher, 2009).

11. Niedersächsischer Landtag, Stenographischer Bericht, 31. Sitzung, Hannover, den 23. August 1995. Te raadplegen via <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/LLP13-31.pdf> (p. 3584).

12. Electoral Commission, 2004, p. 14.

13. Zie voetnoot 11 (p. 3582).

14. Een aardig contrast is de uitspraak van minister De Gaay Fortman: “Niemand zal kunnen ontkennen dat verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd nu bij uitstek een zaak is, waarbij men er verstandig aan doet de kiezer duchtig te vragen, of hij of zij ook van mening is dat dit moet gebeuren” (Handelingen Tweede Kamer OCV/UCV 1974-1975, 9 december 1974).

15. Zie bijvoorbeeld Wagner *et al.*, 2011 en ook, meer algemeen, Hauser, z.j.
16. Zie het voorstel van Keith Mandell van de National Youth Rights Association over “Lowering the Voting Age in the District of Columbia” (te raadplegen via <http://portland.indymedia.org/en/2007/01/352157.shtml>).
17. Barneombudet, z.j. Dit pamflet is te vinden op http://www.barneombudet.no/sfiles/0/82/9/file/bo_stemmerett_english_web.pdf.
18. In Nederland gebruiken we het bevolkingsregister als kiesregister, zodat het probleem wellicht in mindere mate geldt dan in Engeland.
19. Franklin concludeert “Ironically, almost any other age from fifteen to twenty-five would be a better age for individuals to first be confronted with the need to acquire the skills and knowledge for casting a vote; and since it would be politically difficult or impossible to now reestablish an older voting age, the most promising reform that might restore higher turnout would be to lower the voting age still further, perhaps to fifteen” (Franklin, 2004, 211).
20. In het kader van het algemene onderzoek naar het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd hebben we geprobeerd te meten of de opkomst onder jongeren van 16 en 17 verschilde van opkomst onder oudere kiezers. In Sachsen-Anhalt was de opkomst onder kiezers van 16 en 17 jaar inderdaad iets hoger dan de opkomst onder oudere kiezers (Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt am 13. Juni 1999 Stadtratswahlen in den Kreisfreien Städten und Kreistagswahlen, Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (B VII 3 5j-5/99) (niet elektronisch beschikbaar, wel bij de auteurs van dit artikel). In een onderzoek in Burgenland (Oostenrijk) rond de eerste gemeenteraadsverkiezingen met een lagere leeftijdsgrens, bleek dat de opkomst bij die eerste verkiezing ongeveer 6 procent lager was dan de opkomst bij de rest van de bevolking (Projektgemeinschaft SORA-ÖIJ-WZW, 2005, 50-51). In Hannover was de opkomst onder 16- en 17-jarigen 56.5%, terwijl die onder 18- en 24-jarigen slechts 49.1% was (57%). In Braunschweig was de opkomst in de jongste groep 50.4%, vergeleken met 44.5% onder de groep 18 tot 24 (overall 57.9%) (Electoral Commission, 2004, 15-16). De beschikbare cijfers duiden er dus op dat de opkomst onder jongeren van 16 en 17 lager is dan het landelijke gemiddelde, maar wel hoger dan onder de groep 18- tot 24-jarigen.
21. (Barneombudet, z.j.

Bibliografie

- Alwin, D.F. & Jon, A.K. (1991). Aging, Cohorts, and the Stability of Sociopolitical Orientations Over the Life Span. *American Journal of Sociology*, 97 (1), 169-195.
- Barneombudet. (z.j.). *What's the Point? – A Booklet on the Right to Vote for 16-Year-Olds*. Oslo: Ombudsman for Children Norway.
- Blais, A. (2006). What Affects Voter Turnout? *Annual Review of Political Science*, 9 (1), 111-125.
- Blais, A., Massicotte, L. & Yoshinaka, A. (2001). Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws. *Electoral Studies*, 20 (1), 41-62.
- Chan, T. & Clayton, M. (2006). Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. *Political Studies*, 54 (3), 533-558.
- Cowley, P. & Denver, D. (2004). Votes at 16? The Case against. *Representation*, 41 (1), 57-62.
- Electoral Commission. (2004). *Age of Electoral Majority*. London: Electoral Commission.
- Folkes, A. (2004). The Case for Votes at 16. *Representation*, 41 (1), 52-56.
- Franklin, M.N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Green, L., Myerson, J., Lichtman, D., Rosen, S. & Fry, A. (1996). Temporal Discounting in Choice between Delayed Rewards: The Role of Age and Income. *Psychology and Aging*, 11 (1), 79.
- Hart, D. & Atkins, R. (2011). American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 633, 201-222.
- Hauser, B. (z.j.). *Materialien für die Arbeit vor Ort Nr. 8, Kommunales Wahlrecht ab 16*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Hees van, C. & Sniijders, H. (2002). *Drank, Brommer en dus ook stemmen!: Een onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het stemrecht voor zestienjarigen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Husted, T.A. & Kenny, L.W. (1997). The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government. *The Journal of Political Economy*, 105 (1), 54-82.
- Jennings, M.K. (1996). Political Knowledge Over Time and Across Generations. *The Public Opinion Quarterly*, 60 (2), 228-252.
- Jennings, M.K. & Markus, G.B. (1984). Partisan Orientations over the Long Haul: Results from the Three-Wave Political Socialization Panel Study. *The American Political Science Review*, 78 (4), 1000-1018.
- Kercher, J. (2009). *Politikverständnis und Wahlalter. Ergebnisse einer Studie mit Schülern und Studienanfängern. Projektbericht*. Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Meirick, P.C. & Wackman, D.B. (2004). Kids Voting and Political Knowledge: Narrowing Gaps, Informing Votes. *Social Science Quarterly*, 85 (5 special issue), 1161-1177.

- Pacheco, J.S. & Plutzer, E. (2007). Stay in School, Don't Become a Parent – Teen Life Transitions and Cumulative Disadvantages for Voter Turnout. *American Politics Research*, 35 (1), 32-56.
- Plutzer, E. (2002). Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood. *American Political Science Review*, 96 (1), 41-56.
- Projektgemeinschaft SORA-ÖIJ-WZW (2005). *Wählen heisst erwachsen werden! Analyse des Wahlverhaltens 16- bis 18jährigen Jugendlicher bei den Wiener Landtagswahlen 2005*. Wien: SORA-ÖIJ-WZW.
- Schrag, F. (1975). Childs Status in Democratic State. *Political Theory*, 3 (4), 441-457.
- Schrag, F. (2004). Children and Democracy: Theory and Policy. *Politics, Philosophy & Economics*, 3 (3), 365.
- Simon, J. & Merrill, B.D. (1989). Political Socialization in the Classroom Revisited: The Kids Voting Program. *The Social Science Journal*, 35 (1), 29-43.
- Wagner, M., Johann, D. & Kritzinger, S. (2011). *Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice*. University of Vienna.
- Weber, M. (1917/1919). *Wissenschaft als Beruf*.