

JONG GELEERD, OUD GEDAAN

PLEIDOOI VOOR
EXPERIMENTEN MET HET
VERLAGEN VAN DE
KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD

A graphic element consisting of a blue square containing a white circle with the number '16' in green. A green arrow-like shape points from the right towards the number.

16

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7

Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E info@raadopenbaarbestuur.nl

www.raadopenbaarbestuur.nl

@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag

Druk: Xerox OBT

© juni 2019 Raad voor het Openbaar Bestuur

ISBN 978 90 5991 117 8

NUR 823

Inhoud

Voorwoord	4
#Jongbetrokken (praatplaat)	6
1 Inleiding	9
2 De kiesgerechtigde leeftijd als politieke keuze	14
2.1 De stapsgewijze verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd in Nederland	14
2.2 De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 buiten Nederland	16
2.3 Volwassen voor de wet	18
3 Het debat over de kiesgerechtigde leeftijd	20
3.1 Argumenten voor verlaging	22
3.2 Weerlegging van argumenten tegen verlaging	27
4 Conclusie en aanbevelingen	33
4.1 Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd als succesvolle maatregel om de betrokkenheid van jongeren te vergroten	33
4.2 Haal de kiesgerechtigde leeftijd uit de grondwet om experimenten mogelijk te maken	35
Literatuur	36
Bijlage Gesprekken met jongeren	40

Voorwoord

Scholieren die spijbelen van school of met duizenden tegelijk demonstreren hebben niet alleen de aandacht gericht op het klimaat en de maatregelen die nodig zijn om de opwarming van de aarde tegen te gaan. Zij hebben ook indirect de vraag opgeworpen of jonge mensen wel genoeg invloed kunnen uitoefenen op de politiek, of zij wel voldoende kunnen deelnemen aan de democratie.

Dat het belangrijk is dat jonge mensen ook toegang hebben tot democratische besluitvorming is evident. De beslissingen die nu worden genomen hebben immers straks invloed op hun leven. Bovendien zijn de huidige scholieren in de nabije toekomst de dragers van onze democratie. Zo beschouwd kunnen zij niet vroeg genoeg bewust worden gemaakt over wat de politiek vermag.

De actieve scholieren waren niet de aanleiding maar wel een aanmoediging van het al eerder door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uitgesproken voorstellen om na te denken over hoe jongeren actief bij onze democratie betrokken kunnen worden. Daarbij heeft de Raad zich gericht op de vraag of de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd zou moeten worden van 18 naar 16 jaar. Hij realiseert zich daarbij dat er meer mogelijkheden zijn om jonge mensen politiek te engageren. De spijbelende en demonstrerende scholieren hebben zelf laten zien dat zij een thema ook zonder stemrecht op de politieke agenda krijgen. Tegelijk is ons gebleken dat een verlaging als een vliegwiel kan doorwerken op mogelijke andere initiatieven om jongeren voor onze democratie te mobiliseren.

De ROB heeft zich in de aanloop naar het schrijven van onderhavig advies nadrukkelijk ten doel gesteld om niet alleen *over* jongeren te spreken, maar ook *met* jongeren. Daartoe heeft de Raad op 14 maart 2019 een bijeenkomst met jongeren georganiseerd in Den Haag, een blog- en vlogwedstrijd georganiseerd voor jongeren van 15 t/m 25 jaar en de leden van de Raad zijn op bezoek gegaan bij hun eigen vroegere middelbare school of een middelbare school in hun werk- of woonplaats. Dit heeft naast dit advies ook tot andere producten geleid die op onze [website](#) zijn te vinden en in het klaslokaal kunnen worden gebruikt, zoals filmpjes en een praatplaat (zie ook pagina 6 en 7) met de belangrijkste argumenten voor en tegen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd.

De gesprekken met jonge mensen hebben de Raad gesterkt in zijn vermoeden dat de middelbare scholieren in Nederland volop democratisch betrokken en geëngageerd zijn. We zijn de scholen (zie bijlage) dankbaar voor hun medewerking om deze gesprekken te organiseren. Uiteraard is alleen de ROB verantwoordelijk voor

de inhoud van dit advies.

Het is mede het enthousiasme van de scholieren dat ons ertoe heeft gebracht om met dit rapport het advies uit te brengen de harde ondergrens van 18 jaar als stemgerechtigde leeftijd uit de Grondwet te halen en de Kieswet aan te passen. We willen een debat over de vraag voor welke geledingen jonge mensen wellicht al eerder dan vanaf hun 18e jaar formele invloed moeten krijgen. En we willen met de deconstitutionalisering van de stemgerechtigde leeftijd ruimte creëren voor experimenten om jonge mensen al eerder dan hun achttiende mee te laten doen met verkiezingen.

Dit advies werd voorbereid door een werkgroep waaraan vanuit de Raad prof. Sarah de Lange en Huri Sahin deelnamen en die vanuit de staf werd ondersteund door Jasper Zuure, Sandy Bunte en stagiair Martine Wursten. Bram Eidhof en Sarah de Lange voerden over dit advies de pen. We zijn hen zeer erkentelijk voor hun inzet en de inbreng van hun kennis, ervaring en enthousiasme.

Dit advies is het laatste advies waaraan prof. Sarah de Lange als Raadslid haar medewerking heeft verleend. De Raad is haar veel dank verschuldigd voor de acht jaar dat hij heeft kunnen profiteren van haar kennis, inzet en enthousiasme.



Han Polman
Voorzitter
Raad voor het
Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het
Openbaar Bestuur

#JONGBETROKKEN



WE MOETEN ALLEMAAL
KUNNEN MEEPRATEN



HET STIMULEERT POLITIEKE
BETROKKENHEID BIJ JONGEREN



JONGEREN LEVEN LANGER EN
MOETEN DAAROM MEER TE ZEGGEN
HEBBEN OVER DE TOEKOMST



HET BIEDT TEGENWICHT
TEGEN HET GROTE AANTAL
STEMMEN VAN BABYBOOMERS



16-, 17- EN 18-JARIGEN
ZIJN GELIJK



HET STIMULEERT POLITIEKE
PARTIJEN OM JONGEREN BETER
TE BEREIKEN



JONGEREN BETALEN SOMS
OOK AL BELASTINGGELD



DOE MEE MET ONZE
BLOG- EN VLOGWEDSTRIJD!

CHECK ONZE WEBSITE:
RAADOPENBAARBESTUUR.NL

VOLG ONS OP INSTAGRAM:
[INSTAGRAM.COM/JONGBETROKKEN](https://www.instagram.com/jongbetrokken)

MOET DE STEMGERECHTIGDE LEEFTIJD VERLAAGD WORDEN VAN 18 NAAR 16?



HET ONDERWYS IS ER
NOG NIET OP AFGESTEMD



16-JARIGEN KUNNEN
MINDER GOED LANGE TERMJN
KEUZES MAKEN



JONGEREN VAN 16
ZIJN TE KWETSBAAR
VOOR BEÏNVLOEDING



HET MAG NOG NIET
VOLGENS DE GRONDWET



JONGEREN VAN 16 HEBBEN
MINDER KENNIS



16-JARIGEN ZIJN NIET
GEÏNTERESSEERD IN POLITIEK



16-JARIGEN SNAPPEN
NOG TE WEINIG VAN POLITIEK



1 Inleiding

Een vertegenwoordigende democratie kan alleen functioneren wanneer burgers actief betrokken zijn bij democratische processen. Tijdens verkiezingen selecteren en controleren burgers hun volksvertegenwoordigers en wanneer zij zich daartoe geroepen voelen kunnen zij ook zelf politiek actief worden, bijvoorbeeld door zich kandidaat te stellen bij verkiezingen. De betrokkenheid van burgers bestaat dus niet alleen uit interesse in en kennis over politiek, maar ook uit participatie in de politiek.

In Westerse landen zijn echter niet alle groepen in de samenleving evenveel betrokken bij de politiek. Zo blijft de politieke participatie van bepaalde migrantengroepen achter, net als die van vrouwen. Deze achterstand is problematisch omdat ongelijke participatie leidt tot ongelijke politieke vertegenwoordiging.¹ Wanneer bepaalde groepen minder frequent gaan stemmen bij verkiezingen zorgt dit niet alleen voor hun descriptieve ondervertegenwoordiging (bijvoorbeeld minder vrouwelijke parlementariërs of parlementariërs met een migrantenachtergrond), maar ook voor minder invloed op beleid dat deze groepen raakt.

De laatste jaren nemen ook de zorgen over de politieke betrokkenheid van jongeren in de Westerse wereld toe. Vergeleken met eerdere generaties is de interesse van jongeren in politiek volgens sommige onderzoeken kleiner, hun vertrouwen in politieke partijen en politici lager en gaan zij minder vaak stemmen. De opkomst onder jongeren is lager dan onder eerdere generaties, doordat stemmen door de huidige generatie niet als een morele plicht wordt gezien en zij minder geloof hebben in conventionele vormen van politieke participatie. Deze ontwikkeling is met name geprononceerd onder beroepsgericht opgeleide jongeren.²

Dat geldt ook voor de politieke betrokkenheid van jongeren in Nederland. Die is laag, zeker in vergelijking met landen die enigszins lijken op ons land.³ Slechts 4 op de 10 jongeren in Nederland is tamelijk tot zeer geïnteresseerd in de politiek, terwijl dit bij oudere leeftijdsgroepen meer dan 5 op 10 is.⁴ Hoewel het internet informatie toegankelijker heeft gemaakt, zoekt gemiddeld slechts

1 Lijphart 1977.

2 Blais et al. 2004; Blais en Rubenson 2013; Henn en Foard 2013; Melo en Stockemer 2014.

3 ICCS 2016; Kranendonk et al 2019.

4 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/13/4-op-de-10-jongeren-geïnteresseerd-in-politiek>.

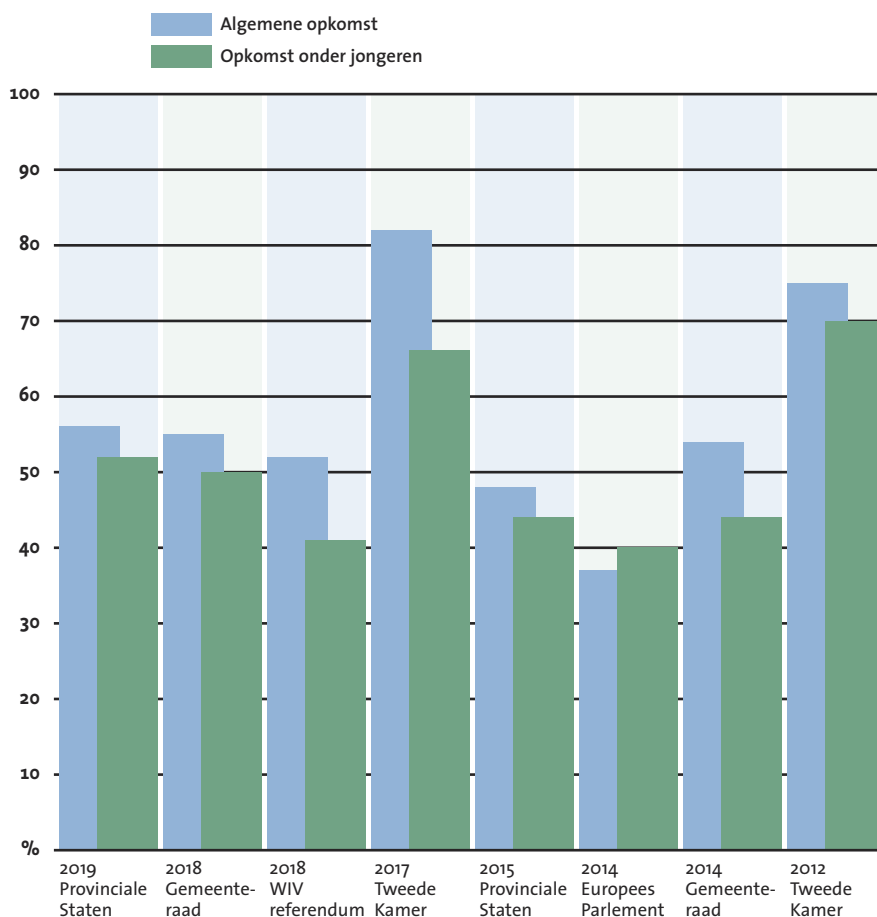
10 procent van de Nederlandse leerlingen wel eens informatie over politieke of sociale onderwerpen, tegenover een internationaal gemiddelde van 31 procent.⁵

Een van de duidelijkste signalen voor de lage betrokkenheid van jongeren is hun lage opkomst bij verkiezingen. De opkomst onder jongeren tussen de 18 en met 24 ligt bij de meeste verkiezingen beduidend lager dan die onder andere leeftijdscategorieën. Volgens onderzoeksbureau IPSOS lag het opkomstpercentage onder 18 tot 24-jarigen bij de Tweede Kamer verkiezingen van 2017 op 66 procent (algemene opkomst 82 procent), bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 op 50 procent (algemene opkomst 55 procent), en bij de provinciale statenverkiezingen op 52 procent (algemene opkomst 56 procent) (zie figuur 1).⁶ De enige verkiezingen die een uitzondering vormen op deze regel zijn de Europese Parlementsverkiezingen, waarbij in 2014 de opkomst op 27 procent lag, terwijl 40 procent van de jongeren ging stemmen in deze verkiezingen. Voor andere verkiezingen bestaat er dus een kloof tussen jongeren en ouderen daar waar het hun opkomst bij verkiezingen betreft.

De diepte van deze opkomstkloof varieert van verkiezing tot verkiezing en van jaar tot jaar, waarbij deze niet structureel krimpt of groeit. Wanneer de opkomst bij de Tweede Kamer verkiezingen van 2012 en 2017 vergeleken wordt, is het verschil in opkomst tussen jongeren en het gehele electoraat gegroeid van 5 naar 11 procent. Bij de gemeenteraadsverkiezingen is het omgekeerde echter het geval, daar nam de kloof tussen 2014 en 2018 af van 10 naar 5 procent. De kloof tussen de opkomst van jongeren en algemene opkomst heeft dus enerzijds een structureel karakter, anderzijds wordt zij niet eenduidig groter of kleiner.

5 ICCS 2016.

6 De door IPSOS gemeten opkomst onder jongeren bij de Tweede Kamer verkiezingen van 2017 ligt lager dan de opkomst gemeten in het Nationaal Kiezeronderzoek (NKO), dat een opkomst onder 18 tot en met 24-jarigen van 76 procent rapporteert. Dit opkomstpercentage onder jongeren is het hoogste dat in het NKO gemeten is sinds 1981 (Rekker 2018).

Figuur 1 Opkomst onder jongeren bij verkiezingen (in %)

Gebaseerd op data van CBS en IPSOS/NOS.⁷

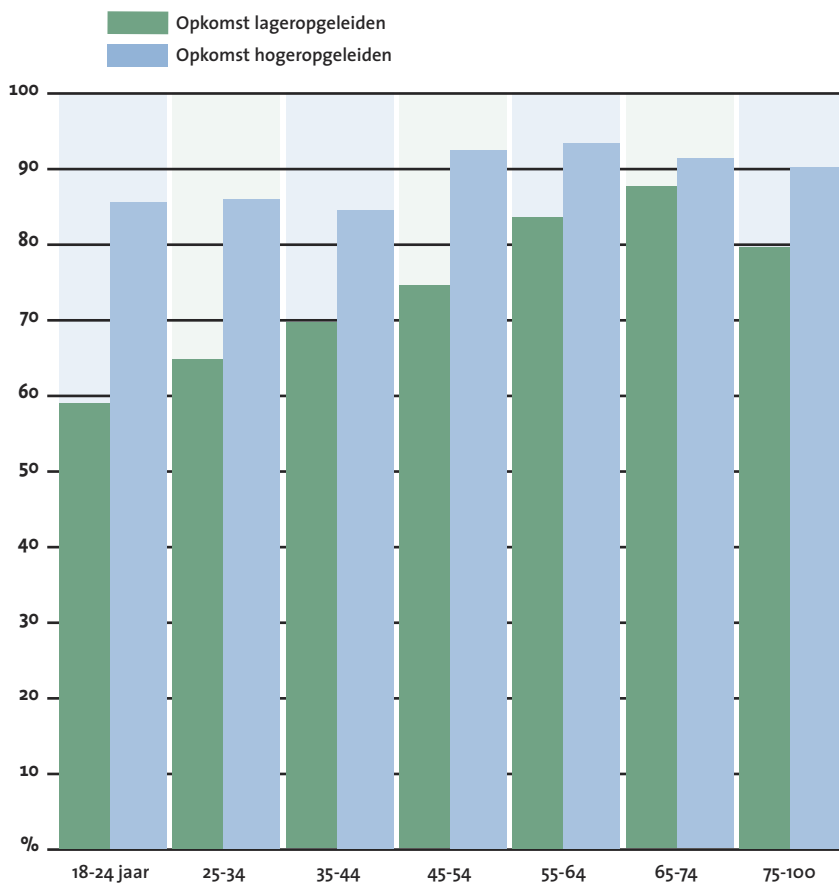
Het gemiddelde opkomstpercentage maskeert bovendien een zorgelijke ontwikkeling: beroepsgericht opgeleide jongeren gaan veel minder vaak stemmen, zowel in vergelijking met academisch opgeleide jongeren als beroepsgericht opgeleide ouderen.⁸ Waar het opkomstpercentage bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 van de laatste groep met 85,6 procent boven het ge-

7 <https://www.trouw.nl/democratie/de-laagopgeleide-jonge-kiezer-blijft-vaak-thuis-gelderland-probeert-het-tij-te-keren-afcdc422/>.

8 Met beroepsgericht opgeleide jongeren doelen we op jongeren tussen de 18 en 24 jaar met als laatst afgeronde opleiding basisonderwijs, vmbo, of mbo. Voor academisch opgeleide jongeren is dit havo, vwo, hbo of wo.

middelste lag, scoren beroepsgericht opgeleide jongeren met 59,0 procent ver onder het gemiddelde (zie figuur 2).⁹

Figuur 2 Opkomst bij Tweede Kamer verkiezingen 2018 onder leeftijdsgroepen naar opleidingsniveau (in %)



Bron: Rekker 2018.

De lagere opkomst van (beroepsgericht opgeleide) jongeren is problematisch. Aangezien jongeren zich in toenemende mate zorgen maken over andere politieke vraagstukken dan ouderen, of andere opvattingen hebben over bestaande maatschappelijke problemen, is het van belang dat zij voldoende vertegenwoordigd worden in de politiek.¹⁰ Daarnaast zijn de verschillen in zor-

⁹ Rekker 2018.

¹⁰ Kissau et al. 2012; Rekker 2018.

gen en opvattingen tussen beroepsgericht opgeleide en theoretisch opgeleide jongeren groot.¹¹ Wanneer bepaalde groepen stemmers – in dit geval jongeren, en in het bijzonder beroepsopgeleide jongeren – niet of onvoldoende deelnemen aan het politieke proces worden hun belangen daardoor minder goed vertegenwoordigd dan die van andere burgers. Hun lage participatiegraad ondermijnt dan de legitimiteit van democratische besluitvorming.

De lage opkomst onder (beroepsgericht opgeleide) jongeren schaadt hun vertegenwoordiging nog eens extra, omdat zij verhoudingsgewijs met weinig zijn. De leeftijdsopbouw in Nederland is op dit moment dusdanig scheef, dat er voor elke 100 jongeren onder de 25 er 120 ouderen tussen de 45 en 70 zijn.¹² De Tweede Kamer uit de laatste jaren geregeld haar zorgen over de gebrekkige politieke participatie van jongeren, zoals in de motie Fokke¹³ en de motie van Dam.¹⁴ Alhoewel er meerdere manieren te bedenken zijn om de politieke participatie van jongeren te bevorderen of hen ondanks hun lage participatiegraad toch te vertegenwoordigen – denk aan jeugdparlementen en jongerenvertegenwoordigers of aan speciale opkomstcampagnes gericht op jongeren – richt de Raad voor het Openbaar Bestuur zich in dit advies op de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. De centrale vraag daarbij is:

Kan en moet de politieke betrokkenheid van jongeren worden vergroot door de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen van 18 naar 16?

De Raad beschouwt het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd in dit advies als een duurzame methode om de politieke participatie van jongeren en daarmee hun vertegenwoordiging te bevorderen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd een positief effect kan hebben op onder andere politieke kennis en interesse van jongeren en op hun opkomst bij verkiezingen. Bovendien lijkt dit effect langdurig te zijn, in de zin dat wanneer jongeren ouder worden hun opkomst structureel hoger blijft. Voor de Raad voor het Openbaar Bestuur is het daarmee een belangrijk instrument dat de politieke betrokkenheid van jongeren kan vergroten, een instrument dat het verdient om onderwerp te worden van publiek debat.

11 Ibid.

12 CBS (2018).

13 Kamerstukken II, 2016-17, 34 550 VII, nr. 26.

14 Kamerstukken II, 2015-16, 29 279, nr. 332.

2 De kiesgerechtigde leeftijd als politieke keuze

Op het eerste gezicht lijkt het vanzelfsprekend dat de kiesgerechtigde leeftijd op 18 ligt. Onder de 18 jaar zijn jongeren immers minderjarig en dus voor de wet een kind en vanaf 18 meerderjarig en dus voor de wet volwassen. Vanaf 18 mogen jongeren een eigen bedrijf starten, een lening aangaan, een rechtszaak aanspannen, trouwen, een uitkering aanvragen, voogd worden, hun voor- of achternaam laten veranderen en een woning kopen of huren. Zij mogen stemmen voor de gemeenteraad, de Provinciale Staten, het waterschap, de Tweede Kamer, en het Europees Parlement. En ze mogen – indien ze zich kandidaat hebben gesteld en zijn verkozen – een zetel innemen in deze vertegenwoordigende organen.

Tegelijkertijd is het een politieke keuze om de kiesgerechtigde leeftijd met 18 jaar in te laten gaan. Immers, de kiesgerechtigde leeftijd is niet altijd 18 geweest, ligt in andere landen soms op een andere leeftijd en jongeren onder de 18 hebben op allerlei andere terreinen wel rechten en plichten.

2.1 DE STAPSGEWIJZE VERLAGING VAN DE KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD IN NEDERLAND

Sinds de introductie van de constitutionele parlementaire monarchie in 1848, hebben burgers invloed op overheidsbeleid door middel van verkiezingen. Het kiesrecht gold in de eerste decennia niet voor alle burgers: slechts mannen die een substantieel bedrag aan belasting betaalden kregen kiesrecht. In deze periode werden burgers behandeld als in principe ongeschikt voor het uitoefenen van het kiesrecht, *tenzij* ze aan bepaalde voorwaarden voldeden. In de daaropvolgende decennia werden die voorwaarden geleidelijk uitgebreid. Vanaf 1887 mochten mannen die tekenen van maatschappelijke welstand vertoonden of geschikt waren omdat ze alfabeet waren ook stemmen.

De introductie van het algemeen kiesrecht in 1917 (voor mannen) en 1919 (voor vrouwen) veranderde de grond waarop burgers kiesrecht verkregen fundamenteel. Niet langer werden er voorwaarden gesteld aan het geslacht of de welvarendheid van burgers. ‘*Nee, tenzij...*’ werd daarmee ‘*Ja, mits...*’. Sindsdien mag iedere Nederlander gebruik maken van het kiesrecht, tenzij het kiesrecht door de rechter wordt ontnomen omdat een specifiek misdrijf is gepleegd.¹⁵

Het enige algemene criterium dat na 1919 nog gehanteerd werd om kiesrecht te verlenen, naast het zijn van staatsburger, is leeftijd. De invulling van dit criterium is met de jaren veranderd. De leeftijd waarop mensen mogen stemmen is in 1946 verlaagd van 25 jaar naar 23 jaar, in 1963 van 23 naar 21 jaar, en in 1972 van 21 naar 18 jaar (zie tabel 1). In 1972 werd de kiesgerechtigde leeftijd ook verankerd in de grondwet. Sinds 1972 is het leeftijdscriterium niet meer aangepast, ook niet bij de grondwetsherziening van 1983, waarbij wel andere aspecten van het kiesrecht zijn herzien.

In 2018 hebben diverse fracties in de Provinciale Staten van Friesland, Zeeland en Zuid-Holland de wens uitgesproken te mogen experimenteren met verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 bij de Provinciale Statenverkiezingen van 2019. De minister gaf echter aan dat dit experiment geen doorgang kon vinden, omdat het in strijd is met artikel 129 van de Grondwet in samenhang met de artikelen 54 en 56 van de Grondwet.¹⁶ Deze artikelen bepalen dat 18 de leeftijd is waarop Nederlandse staatsburgers kunnen stemmen voor de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraad en, wanneer zij verkozen zijn, hun zetel in die algemeen vertegenwoordigende organen kunnen innemen. De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 was al wel mogelijk bij de verkiezingen voor gebiedscommissies in Rotterdam in 2018.

15 De rechter kan in Nederland het kiesrecht ontnemen wanneer een burger de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel ernstig heeft aangetast (zie Grondwet art. 54, Wetboek van Strafrecht art. 28, Wet Internationale Misdrijven art. 14 en Kieswet art. B 5) en als gevolg daarvan veroordeeld is tot een gevangenisstraf van tenminste 1 jaar. Deze straf is overigens de afgelopen jaren niet meer opgelegd door de rechter. Daarnaast hebben burgers die onder curatele zijn gesteld omdat ze wilsonbekwaam zijn ook geen kiesrecht, behalve voor de Europese Parlementsverkiezingen.

16 <https://www.openkamer.org/kamervraag/2018Zo8123/>.

Tabel 1 *Tijdelijk verlaging kiesgerechtigde leeftijd*

Jaar	Leeftijd	Vereisten
1850	23 jaar	man, betaling van een minimum bedrag aan directe belasting en volle bezit van burgerlijke rechten
1887	23 jaar	man, tekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand (op basis van personele belasting)
1896	25 jaar	man, tekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand, ook bezit spaargeld of woning, betalen van personele belasting en bepaalde examens
1917	25 jaar	algemeen mannenkiesrecht
1919	25 jaar	algemeen kiesrecht
1946	23 jaar	algemeen kiesrecht
1965	21 jaar	algemeen kiesrecht
1972	18 jaar	algemeen kiesrecht

Bron: Parlement.com

2.2 DE VERLAGING VAN DE KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD NAAR 16 BUITEN NEDERLAND

Net als in Nederland hebben de meeste andere landen in de wereld in de loop van de 20ste eeuw de kiesgerechtigde leeftijd stapsgewijs verlaagd naar 18. Slechts in een beperkt aantal landen, zoals Bahrein, Kameroen, Koeweit, Maleisië, Singapore, Taiwan, de Verenigde Arabische Emiraten en Zuid-Korea, ligt de kiesgerechtigde leeftijd nog boven de 18. De internationale norm lijkt dus op het eerste gezicht 18 te zijn.

De afgelopen decennia hebben diverse landen de kiesgerechtigde leeftijd echter nog verder verlaagd. In 7 landen ligt deze inmiddels op 16, in een aantal andere landen op 17. Brazilië was in 1988 het eerste land ter wereld dat 16- en 17-jarigen het recht gaf om te stemmen in alle verkiezingen.¹⁷ Andere landen in Midden- en Zuid-Amerika volgden kort daarna, zoals Argentinië, Cuba, Ecuador, en Nicaragua.¹⁸ In 2007 was Oostenrijk het eerste EU-land dat de kiesgerechtigde leeftijd verlaagde naar 16.¹⁹ Ook in Malta

17 https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/02/28/the-surprising-consequence-of-lowering-the-voting-age/?utm_term=.5ec4f204c790.

18 <http://theconversation.com/how-lowering-the-voting-age-to-16-could-save-democracy-93567>.

19 Aichholzer en Kritzinger 2019.

is de kiesgerechtigde leeftijd recent, na een stemming in het parlement om de grondwet te wijzingen in 2018, teruggebracht naar 16.²⁰ In onder andere Ethiopië, Indonesië, Noord-Korea, Oost-Timor en Soedan ligt de kiesgerechtigde leeftijd op 17. In een aantal andere landen, zoals bijvoorbeeld Hongarije, ligt de leeftijd op 16 of 17 voor burgers die getrouwd zijn of voltijdswerken.²¹

In een aantal andere landen hebben 16 en/of 17-jarigen ook kiesrecht bij alle verkiezingen, maar alleen als zij werken of als zij getrouwd zijn. En in sommige landen hebben zij louter kiesrecht bij verkiezingen voor het regionale parlement of de gemeenteraad. Het laatste is bijvoorbeeld het geval in diverse Europese landen. In Duitsland hebben 16- en 17-jarigen kiesrecht voor de Landdag van Brandenburg, Bremen, Hamburg en Sleeswijk-Holstein, en voor de gemeenteraad in Baden-Württemberg, Berlijn, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Voorpomeren, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Saksen-Anhalt, Sleeswijk-Holstein en Thüringen. In Estland mogen 16- en 17-jarigen bij gemeenteraadsverkiezingen stemmen. In Schotland mag gestemd worden vanaf 16 voor het Schotse parlement en de gemeenteraad.²² In Zwitserland hebben 16- en 17-jarigen kiesrecht in het kanton Glarus. En tot slot mochten ook in het onofficiële onafhankelijkheidsreferendum in Catalonië jongeren vanaf 16 stemmen.²³

Debatten over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd worden de laatste jaren ook gevoerd in andere landen, zoals in Duitsland, Finland, Noorwegen, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Voorstellen tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 werden ter stemming gebracht in onder andere Canada, Alaska, Californië, en Florida in de VS en New South Wales in Australië, maar haalden het niet. Ook in de parlementaire assemblee van de Council of Europe werd in 2009 een voorstel tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd gepresenteerd, ondertekend door 15 parlementsleden uit 9 verschillende landen en van verschillende politieke partijen.²⁴

20 <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180305/local/16-year-olds-granted-the-vote-in-national-elections.672453>.

21 <https://www.theguardian.com/politics/datablog/2015/jun/18/votes-for-16--and-17-year-olds-where-else-outside-scotland>.

22 <https://www.theguardian.com/politics/2014/sep/23/first-time-voters-scottish-independence-referendum>.

23 <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/11/spain-catalans-set-vote-independence-2014118122918369964.html>.

24 De ondertekenaars kwamen uit Denemarken, Duitsland, Luxemburg, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Portugal, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en waren lid van ALDE, EPP/CD, SOC.

De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd in Oostenrijk

Oostenrijk was het eerste Europese land dat de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 verlaagde. In 2000 kregen 16- en 17-jarigen stemrecht voor de Lander verkiezingen in Burgenland en Karinthië. In 2005 gaf ook de hoofdstad Wenen stemrecht aan deze groep jongeren voor gemeenteraadsverkiezingen. Na positieve evaluaties van deze experimenten werd in 2007 de kiesgerechtigde leeftijd voor de nationale parlementsverkiezingen ook verlaagd. De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd ging gepaard met een breed scala aan maatregelen om jongeren voor te bereiden op deelname aan het democratisch proces. Zo werd het burgerschapsonderwijs geïntensiveerd en uitgebreid, en werden er publiekscampagnes gericht op jongeren opgezet. Sinds 2015 is burgerschapsonderwijs een verplicht onderdeel van het curriculum vanaf de eerste klas in het voortgezet onderwijs, wanneer jongeren 12 of 13 zijn. De nadruk in het burgerschapsonderwijs ligt op het verwerven van vaardigheden en competenties. Het burgerschapsonderwijs wordt vormgegeven in samenwerking met een aantal instellingen, zoals Zentrum Polis, Demokratiezentrum en Demokratiewerkstatt.

Bron: Aichholzer en Kritzingen 2019; Schwarzer en Zeglovits 2013.

2.3 VOLWASSEN VOOR DE WET

Voor de wet zijn burgers in Nederland volwassen vanaf 18. Zij mogen vanaf deze leeftijd op allerlei terreinen zelfstandig handelen. Zo mag een 18-jarige zonder toestemming van ouders een bankrekening openen, een eigen bedrijf starten, een lening aangaan, een rechtszaak aanspannen, trouwen, een uitkering aanvragen, voogd worden, de voor- of achternaam laten veranderen, of een woning kopen of huren.

Jongeren onder de 18 hebben echter ook belangrijke rechten en plichten, vaak buitenom het wettelijk gezag van hun ouders. Al op 12-jarige leeftijd mogen jongeren bijvoorbeeld zonder toestemming van hun ouders een identiteitskaart aanvragen. Met name op 16-jarige leeftijd komen daar een aantal fundamentele rechten bij. Zo mogen 16-jarigen zelfstandig een arbeidsovereenkomst aangaan met een werkgever, een arts verzoeken om hen alsnog te vaccineren wanneer hun ouders dat hebben geweigerd, een testament opstellen dat rechtsgeldig is en zich in het gemotoriseerde verkeer begeven wanneer zij een brommerrijbewijs hebben gehaald.

De wetgever kent minderjarigen dus al op jonge leeftijd een aantal fundamentele rechten toe, waarbij verondersteld wordt dat jongeren de verantwoordelijkheden die met deze rechten komen – een ander niet in gevaar brengen in het verkeer bijvoorbeeld – aan kunnen. Ook hebben jongeren vanaf deze leeftijd bepaalde plichten. Zo moeten zij jaarlijks het zogenaamde T-biljet invullen voor de Belastingdienst als zij gaan werken en kunnen zij aansprakelijk gesteld worden voor schade die zij anderen berokkenen.

Opmerkelijk is dat de wetgever jongeren ook in staat stelt zich al vanaf 14-jarige leeftijd te kandideren voor de gemeenteraad, de Provinciale Staten, de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement. Wanneer zij gekozen worden mogen zij echter pas zitting nemen vanaf hun 18de verjaardag. Met andere woorden: de wetgever acht jongeren in staat om te besluiten of zij zich willen kandideren en voor welke partij, maar is tot op heden van mening dat dezelfde jongeren nog niet rijp zijn om een stem voor een kandidaat of partij uit te brengen.

3 Het debat over de kiesgerechtigde leeftijd

Aangezien er in de ons omringende landen al verwoed wordt gediscussieerd over het toekennen van kiesrecht aan 16- en 17-jarigen, bestaat er inmiddels een vrij volledig overzicht van argumenten voor en tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd.²⁵ Deze argumenten zijn zowel normatief van aard – wat is de gepaste leeftijd voor het toekennen van stemrecht vanuit een politiek theoretisch perspectief? – als empirisch van aard – wat zijn de positieve en negatieve effecten van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd?

In normatieve discussies draait het vooral om de vraag hoe inclusief het kiesrecht moet zijn, en op basis van welke kenmerken burgers kiesrecht verwerven (zie Tabel 2). Is het kiesrecht voorbehouden aan burgers die een bepaalde nationaliteit hebben, aan burgers die een bepaalde leeftijd hebben of die belasting betalen? En is kiesrecht een noodzakelijk voorwaarde voor adequate politieke vertegenwoordiging?

In empirische discussies draait het vooral om de vraag of 16- en 17-jarigen in staat zijn om geïnformeerde en overwogen keuzes te maken (zie Tabel 3). Hebben zij voldoende interesse, kennis en vaardigheden in huis om op een afgewogen manier hun stemkeuze te bepalen? Is de kwaliteit van hun uitgebrachte stem even groot als die van kiesgerechtigden van 18 en ouder? Zijn zij competent genoeg om hen met een gerust hart het kiesrecht toe te kennen? Zijn zij voldoende politiek volwassen?

In 2010 liet de Minister van Binnenlandse Zaken een overzicht maken van beide typen argumenten door de politicologen Henk van der Kolk en Kees Aarts. In hun rapport beargumenteren zij dat de verwachtingen over de positieve effecten van een lagere kiesgerechtigde leeftijd te hoog zijn, omdat de theoretische onderbouwing van deze effecten tekort schiet. Daarnaast constateren zij dat de daadwerkelijke effecten van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd nauwelijks onderzocht zijn. Ze concluderen dan ook 'dat men zich van de verwachte gevolgen van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd waarschijnlijk niet teveel moet voorstellen. Noch in negatieve, noch in positieve zin zal die verlaging waarschijnlijk veel consequenties hebben.'²⁶

25 Voor een overzicht van de argumenten zie bijvoorbeeld Cowley en Denver 2004; Folkes 2004; Merry en Schinkel 2016.

26 Van der Kolk en Aarts 2010.

Sinds 2010 is het aantal landen waarin de kiesgerechtigde leeftijd is verlaagd echter toegenomen, en daarmee ook de hoeveelheid onderzoek naar de mogelijke effecten. Onder meer in de Verenigde Staten, Oostenrijk, Noorwegen, Latijns-Amerika en Australië is nieuw onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke effecten van een algehele verlaging naar 16 jaar, of naar de consequenties van experimenten op kleine schaal.²⁷ Met name in Oostenrijk, waar de kiesgerechtigde leeftijd voor nationale parlementsverkiezingen al in 2007 werd verlaagd, is inmiddels ook onderzoek gedaan naar de lange termijn consequenties van dit besluit.²⁸ De uitkomsten van dit onderzoek, waarin verschillende positieve effecten van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd worden gevonden, geven aanleiding om de argumenten opnieuw in kaart te brengen en te wegen.

Tabel 2 *Belangrijkste normatieve argumenten voor en tegen de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16*

Voor verlaging	Tegen verlaging
<i>No taxation without representation</i>	
16- en 17-jarigen vullen al wel een T-biljet in als zij een bijbaan hebben en betalen BTW wanneer zij hun salaris uitgeven	16- en 17-jarigen zijn nog niet volledig belastingplichtig
<i>Vertegenwoordiging</i>	
Wanneer 16- en 17-jarigen mogen stemmen zullen hun belangen beter behartigd worden in het democratische besluitvormingsproces	Wanneer 16- en 17-jarigen niet mogen stemmen zullen hun belangen ook behartigd worden in het democratische besluitvormingsproces

²⁷ Bergh 2013; Eichhorn 2017; McAllister 2014; Zeglovits 2013.

²⁸ Aichholzer en Kritzingen 2019; Johann & Mayer 2017; Karlhofer 2007; Kozeluh et al. 2005; Kritzingen et al. 2013; Perlot & Zandonella 2009; Schwarzer & Zeglovitz 2013; Wagner et al. 2012; Zeglovitz 2013; Zeglovits en Aichholzer 2014.

Tabel 3 *Belangrijkste empirische argumenten voor en tegen de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16*

Voor verlaging	Tegen verlaging
<i>Cognitieve capaciteiten</i>	
De cognitieve capaciteiten van 16- en 17-jarigen zijn voldoende ontwikkeld om te stemmen	De cognitieve capaciteiten van 16- en 17-jarigen zijn onvoldoende ontwikkeld om te stemmen
<i>Interesse</i>	
Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd verhoogt de interesse in politiek onder 16- en 17-jarigen	16- en 17-jarigen hebben onvoldoende interesse in politiek
<i>Kennis en vaardigheden</i>	
Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd geeft 16- en 17-jarigen een prikkel om de benodigde kennis en vaardigheden om te stemmen te ontwikkelen	16- en 17-jarigen hebben onvoldoende kennis en vaardigheden om te stemmen
<i>Politieke socialisatie</i>	
Wanneer de eerste keer stemmen plaatsvindt als jongeren nog in de politieke socialisatiefase zitten wordt de kans dat zijn gaan stemmen groter	Wanneer de eerste keer stemmen plaatsvindt als jongeren hun politieke socialisatie achter de rug hebben kunnen zij een weloverwogen keuze maken

3.1 ARGUMENTEN VOOR VERLAGING

VERLAGING KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD HOORT BIJ EEN INCLUSIEVE DEMOCRATIE

Gelijke politieke rechten vormen het fundament van de democratie. Wanneer we elkaars gelijken zijn in politieke zin, wordt de waardigheid van burgers vergroot. Waar we in economisch opzicht gewend zijn aan verschillen in individuele welvaart, vinden we het intrinsiek waardevol dat iedereen mee mag beslissen over de toekomst van ons land en bestuurders ter verantwoording kan roepen. Een van de belangrijkste manieren om politieke gelijkheid te bewerkstelligen is door inclusief kiesrecht. Met andere woorden, of je nu rijk of arm, vrouw of man, jong of oud bent, je hebt altijd invloed op te nemen democratische besluiten door het uitbrengen van je stem bij verkiezingen.

Het inclusief kiesrecht vergroot de kans op een rechtvaardige en vreedzame hantering van conflicten. Door alle Nederlanders die geraakt worden door politieke besluiten een stem te geven, heeft ieder individu en iedere groep een mogelijkheid om op een democratische, vreedzame manier voor zijn belangen te strijden. Hoe inclusiever het kiesrecht, hoe kleiner de kans dat groepen burgers die wél mogen stemmen hun macht misbruiken ten opzichte van groepen burgers die in het verleden of heden niet mogen stemmen. Hoe inclusiever het kiesrecht, hoe meer (kandidaat-)politici rekening moeten houden met de belangen van alle burgers om verkozen te worden.

Deze overwegingen zijn argumenten voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Naast de intrinsieke waarde van politieke gelijkheid – in principe mag iedereen stemmen – raken veel politieke besluiten ook aan de toekomst van 16-jarigen. Aangezien 16-jarigen gemiddeld nog langer te leven hebben, raken politieke besluiten hen zelfs voor langere duur. Toekomstgerichte thema's zoals klimaatverandering of pensioenen vragen daarnaast om opofferingen op korte termijn. De mate waarin generaties daartoe bereid zijn, kan mede afhangen van hun leeftijd. Aan het voorkomen van machtsmisbruik van een generatie ten opzichte van een andere generatie en het zo vreedzaam en rechtvaardig mogelijk hanteren van dergelijke conflicten, kan verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd bijdragen.

VERLAGING KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD DRAAGT BIJ AAN VERKLEINING POLITIEKE ONGELIJKHEID TUSSEN JONGEREN EN OUDEREN

In zowel Nederland als andere landen zijn een aantal van de belangrijkste politieke vraagstukken van dit moment toekomstgericht. Klimaatverandering, pensioen en de woningmarkt zijn voorbeelden van zulke vraagstukken. Jongeren worden door politieke besluiten over deze vraagstukken geraakt, maar hebben niet de mogelijkheid hun stem hierover uit te brengen. Tegelijkertijd hebben jongeren en ouderen verschillende politieke opvattingen op een groot aantal politieke vraagstukken.^{29,30} Hieruit volgt dat de voorkeuren en belangen van jongeren niet vanzelfsprekend door leden van andere generaties worden vertegenwoordigd in politieke besluitvorming.

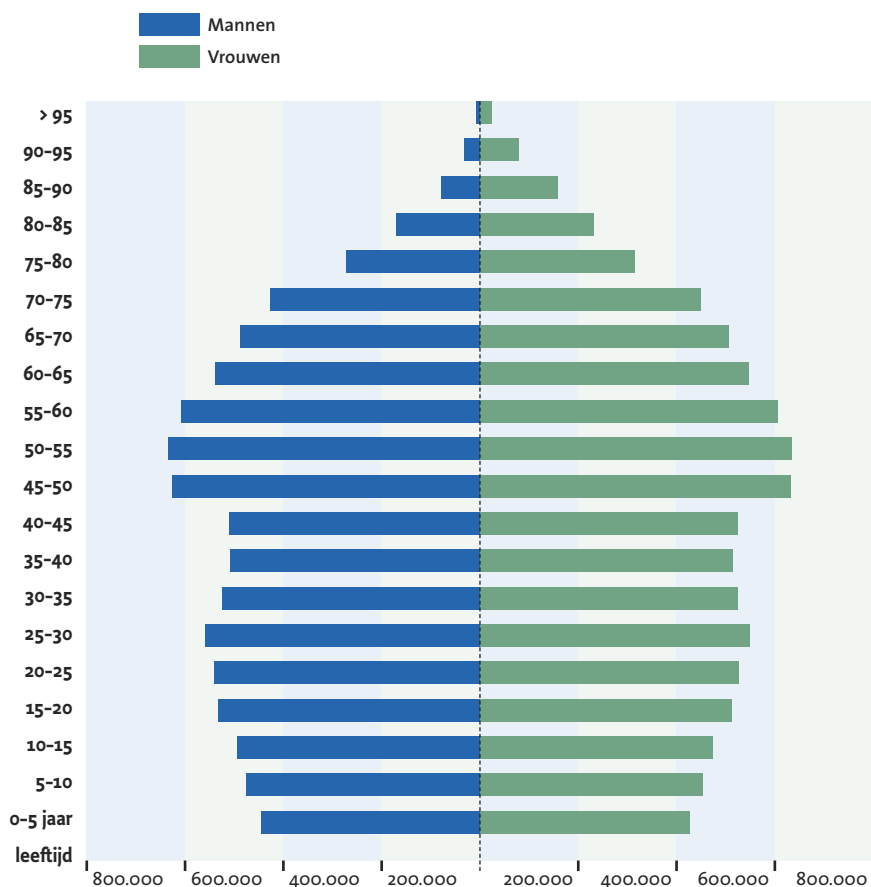
Ten slotte kan een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd de balans in omvang van generaties enigszins corrigeren. Deze correctie is van belang, omdat het risico bestaat dat generaties van groter dan gemiddelde omvang de belangen van andere generaties mogelijk onvoldoende meenemen in haar afwegingen. Dat kan ook problematisch zijn voor de opkomst. Immers, wanneer kiezers primair gemotiveerd zijn om te stemmen vanuit de belangen van hun

29 Rekker 2018.

30 Rekker et al. 2017.

generatie, zullen zij minder gemotiveerd zijn om te gaan stemmen wanneer ze geloven dat hun stem er minder toe doet omdat andere generaties van grotere omvang zijn. De omvang van generaties ziet er als volgt uit:

Figuur 3 Leeftijdsopbouw Nederland in 2018

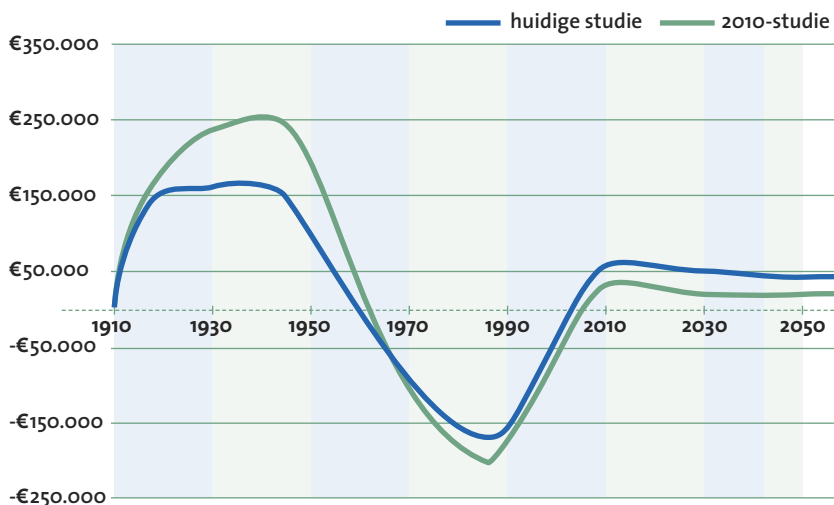


Bron: CBS.

Figuur 3 laat zien dat de omvang van generaties op dit moment niet in balans is. De groep 45- tot 70-jarigen jaar is aanzienlijk groter dan groepen burgers van andere leeftijden. Een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd zou voor meer balans in omvang van generaties zorgen. Maar leidt de huidige disbalans ook tot besluiten die in het nadeel van jongere generaties vallen? Daar is geen uitputtend onderzoek naar gedaan. Onderzoek van het CPB naar de mate

waarin verschillende generaties netto profijt hebben van overheidsbeleid, wijst wel op een ongelijke verdeling tussen generaties (zie figuur 4).³¹

Figuur 4 Netto profijt per cohort over de rest van het leven (in contante bedragen)



Noot: De grafiek laat de hoeveelheid netto profijt per geboortecohort zien, volgens twee opeenvolgende CBS studies. Positieve waarden geven aan dat het betreffende geboortecohort netto belastingontvanger is, negatieve waarden geven aan dat het betreffende geboortecohort gemiddeld netto belastingbetaler is. Uit de grafiek valt af te leiden dat met name mensen die tussen 1915 en 1955 zijn geboren, relatief veel profijt van de overheid hebben gehad danwel zullen hebben, in vergelijking met andere generaties.

VERLAGING KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD DRAAGT BIJ AAN BEVORDEREN POLITIEKE INTERESSE, KENNIS EN PARTICIPATIE JONGEREN

Jongeren tussen de 16 en 18 zitten in een levensfase waarin ze extra ontvankelijk zijn voor socialisatie tot democratisch burger. Recent onderzoek laat zien dat jongeren al vroeg in de adolescentie politieke vraagstukken herkennen, en dat hun democratische overtuigingen voor een belangrijk deel worden gevormd tijdens de adolescentie.³²

³¹ CPB 2014.

³² Neundorf en Smets 2017.

Bovendien bevinden jongeren zich op deze leeftijd in een context die het makkelijker maakt hen politiek te socialiseren dan wanneer zij 18 zijn.³³ De meeste jongeren wonen op hun 16de of 17de nog thuis. Dat betekent dat het voor hun ouders, die een belangrijke rol spelen in de politieke socialisatie van hun kinderen, eenvoudiger is om ze te stimuleren om te gaan stemmen.³⁴ Onderzoek toont aan dat jongeren die nog thuis wonen vaker gaan stemmen dan jongeren die op zichzelf wonen.³⁵ Dit komt onder meer doordat hun ouders het goede voorbeeld geven door zelf te gaan stemmen.³⁶ Interessant hierbij is dat de opkomst onder ouders met kinderen met kiesrecht die nog thuis wonen hoger ligt dan die van ouders met kinderen met kiesrecht die niet meer thuis wonen.³⁷ Mogelijkerwijs verhoogt het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd dus ook de opkomst onder ouders.

Daarnaast zijn 16 en 17-jarigen nog leerplichtig en daarmee schoolgaand. Ook in het onderwijs vindt daarmee een belangrijk deel van politieke socialisatie van deze jongeren plaats. Zowel het voortgezet als het middelbaar beroeps- onderwijs heeft een wettelijke plicht om het burgerschap van deze jongeren te stimuleren. Empirisch onderzoek laat zien dat onderwijs een belangrijke bijdrage levert aan zowel de kwalificatie als de socialisatie van jongeren in dit opzicht, juist voor jongeren met een beroepsgerichte opleiding en/of beroepsgericht opgeleide ouders.³⁸

De mogelijkheid om te gaan stemmen verhoogt daarnaast de motivatie van jongeren om zich te verdiepen in de samenleving en politiek. Wanneer je de vrijheid krijgt om je stem uit te brengen, wordt het immers persoonlijk relevanter om je te verdiepen in deze zaken dan wanneer je (nog) geen stem uit mag brengen. Onderzoek laat zien dat wanneer burgers hun stem mogen uitbrengen, ze vervolgens meer politieke kennis en interesse hebben en vaker politiek participeren.³⁹ Ook bij jongeren treedt dit effect op. Internationaal onderzoek toont aan dat de politieke kennis en interesse van 16- en 17-jarigen hoger is wanneer zij kiesrecht hebben dan waar zij nog niet mogen stemmen.⁴⁰

33 Bhatti en Hansen 2012; Bhatti et al. 2012; Eichholzer 2017; Fieldhouse en Cutts 2012.

34 Jennings en Niemi 1968; Jennings en Niemi 1974; Jennings et al. 2009; Verba et al. 2003.

35 Bhatti en Hansen 2012; Fieldhouse en Cutts 2012.

36 Kudrnáč en Lyons 2017.

37 Dahlgaard 2018.

38 Keating en Janmaat 2015; Ten Dam et al. 2016.

39 Scartasini en Vlaicu 2018; Sheppard 2015.

40 Hart en Atkins 2011; Rosenqvist 2017; Zeglovits en Zandonella 2013.

Ten slotte is de motivatie om te gaan stemmen voor een belangrijk deel gebaseerd op gewoonte.⁴¹ Deze gewoonte ontwikkelt zich geleidelijk door steeds opnieuw naar het stemlokaal te gaan bij verkiezingen.⁴² Het wel of niet stemmen bij de eerste verkiezing waarop men kiesrecht heeft speelt in de ontwikkeling van deze gewoonte een cruciale rol. Dat betekent dat een eventuele toename in opkomst onder jongeren door verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd een duurzaam positief effect kan hebben op toekomstige stemgedrag.

De kiesgerechtigde leeftijd verlagen kan ook hun politieke interesse en kennis vergroten. Het onderzoek in landen waar de kiesgerechtigde leeftijd is verlaagd toont aan dat deze verlaging een positief effect heeft op de op politieke participatie van jongeren.⁴³

3.2 WEERLEGGING VAN ARGUMENTEN TEGEN VERLAGING

VERLAGING KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD IS IN STRIID MET HET PRINCIPE DAT ALLEEN VOLWASSENEN DIE VOLLEDIG BELASTINGPLICHTIG ZIJN MOGEN STEMMEN

Ondanks dat het kiesrecht in Nederland inclusief is, komt op dit moment niet iedereen het kiesrecht toe. Bewoners van Nederland die geen Nederlands staatsburger zijn, hebben geen kiesrecht voor de Tweede Kamer of Provinciale Statenverkiezingen. Burgers uit andere EU landen en mensen met een verblijfsvergunning die vijf jaar of langer in Nederland verblijven mogen echter tijdens een de gemeenteraadsverkiezingen hun stem wel uitbrengen.

Voor Nederlanders die jonger dan 18 jaar zijn geldt dat zij zijn uitgesloten van elke vorm van kiesrecht. Uit de memorie van toelichting bij de wetwijziging uit 1972 blijkt dat zij niet competent genoeg geacht werden om hun stem uit te brengen.

Tegenstanders wijzen hierbij ook op het feit dat leeftijd als uitsluitingsgrond niet te vergelijken is met eerdere uitsluitingsgronden die met de invoering van het algemeen kiesrecht zijn opgeheven, zoals geslacht en inkomen. Immers, waar vrouwen en mannen met een laag inkomen voor hun gehele leven van het kiesrecht waren uitgesloten, bereiken jongeren vanzelf de kiesgerechtigde leeftijd wanneer zij ouder worden.⁴⁴

41 Arzheimer et al 2017.

42 Plutzer 2002.

43 Voor onderzoek uit Noorwegen zie Bergh 2013; voor onderzoek uit Oostenrijk zie Aichholzer & Kritzinger 2019, Kozeluh et al. 2005, Zeglovits en Aichholzer 2014, voor onderzoek uit Schotland zie Eichholzer 2017. Onderzoek uit Australië vindt geen impact van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op de opkomst van jongeren, zie McAllister 2014.

44 Cowley en Denver 2004.

Een van de argumenten waarmee de uitsluiting van het kiesrecht van iedereen jonger dan 18 soms wordt gemotiveerd is het feit dat jongeren onder de 18 leerplichtig zijn, nog niet voltijds werken en derhalve ook niet volledig belastingplichtig zijn. Aanhangers van dit argument gaan uit van het principe *'no taxation without representation'*, dat stelt dat wanneer een burger belasting moet betalen, hij of zij inspraak moet hebben over hoe dat belastinggeld wordt besteed. De Nederlandse wetgever hanteert dit argument echter expliciet niet. Ook wanneer je geen belasting betaalt, of netto-ontvanger bent van belasting doordat je een uitkering krijgt, mag je stemmen. Daarnaast dragen veel 16-jarigen ook inkomstenbelasting en omzetbelasting af, omdat ze (bij)banen hebben en consumeren.

VERLAGING KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD IS GEEN VOORWAARDE VOOR ADEQUATE VERTEGENWOORDIGING VAN DE BELANGEN VAN JONGEREN IN DE POLITIEK

Volgens tegenstanders van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd is het hebben van kiesrecht geen noodzakelijke voorwaarde voor adequate politieke vertegenwoordiging. Zij zijn van mening dat de opvattingen, ervaringen en belangen van jongeren door gekozenen zullen worden meegewogen bij het formuleren van beleid, ook wanneer jongeren geen stemrecht hebben.⁴⁵ Uitgangspunt voor deze stellingname is het idee dat politieke partijen en hun gekozen vertegenwoordigers opereren vanuit een, door hun ideologie gedefinieerd, algemeen belang. Zelfs wanneer jongeren opvattingen, ervaringen en belangen hebben die onderscheidend zijn van die van ouderen, kan verwacht worden dat politieke partijen en hun verkozenen deze meewegen in hun besluitvorming. Een enkele keer wordt zelfs beargumenteerd dat het wenselijk is dat jongeren geen directe politieke vertegenwoordiging hebben, omdat alleen oudere vertegenwoordigers in staat zouden zijn een goede afweging van belangen te maken. Zij hebben immers de levenservaring en kennis die hiervoor nodig is.⁴⁶

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat belangen van burgers met een achterstand in hun politieke vertegenwoordiging, zoals vrouwen, beroepsgericht opgeleiden, etnische minderheden en armen, beter worden behartigd wanneer het aantal gekozen vertegenwoordigers met deze achtergrondkenmerken toeneemt. Deze 'descriptieve' vertegenwoordiging zorgt er dus voor dat ook de opvattingen van deze groepen burgers beter worden gehoord.⁴⁷ Ook voor het achtergrondkenmerk leeftijd is beargumenteerd dat descriptieve vertegenwoordiging de vertegenwoordiging van standpunten bevordert.⁴⁸

45 Cowley en Danver 2004.

46 Philips 1995.

47 Giger et al 2012; Hakhverdian 2015; McEvoy 2016; Wangnerud 2009.

48 Celis et al 2008.

Wanneer er meer jonge parlementariërs worden verkozen, bijvoorbeeld doordat het kiesstelsel een kans biedt aan jonge kandidaten en de leeftijd voor passief kiesrecht laag ligt, worden de opvattingen van jongeren beter vertegenwoordigd.^{49,50}

Deze opvallende bevinding kan mogelijk verklaard worden door naar de rol van opkomst bij verkiezingen in het vertegenwoordigingsproces te kijken. Uit onderzoek blijkt dat de adequate inhoudelijke vertegenwoordiging van groepen burgers die descriptief ondervertegenwoordigd zijn in de politiek afhankelijk is van de mate waarin deze groepen gaan stemmen bij verkiezingen. Zo is aangetoond dat wanneer de opkomst onder vrouwen hoger is, de standpunten van vrouwen vaker vertolkt worden.⁵¹ Ook is aangetoond dat de lage opkomst onder beroepsgericht opgeleiden en minder welvarende burgers bijdraagt aan de structurele ondervertegenwoordiging van hun politieke voorkeuren.⁵² Het is daarmee aannemelijk dat de lage opkomst onder jongeren hun inhoudelijke vertegenwoordiging schaadt.

VERLAGING KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD ZORGT VOOR UITBRENGEN VAN EEN ONGEÏNFORMEERDE OF ONAFGEWOGEN STEM

Het meest genoemde argument tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar is het competentie argument. 16-jarigen zouden over minder politieke volwassenheid beschikken dan 18-jarigen, omdat hun brein nog onvoldoende ontwikkeld is, zij onvoldoende politiek zijn geïnformeerd en zij onvoldoende politieke vaardigheden in huis hebben.

Om deze claim te beoordelen moet naar verschillende soorten onderzoek worden gekeken, uit zowel de psychologie als de pedagogiek en politicologie. Psychologen maken onderscheid tussen zogenaamde koude cognitieve vermogens en hete cognitieve vermogens. Koude cognitieve vermogens gebruiken we in situaties waarin we relatief rustig zijn, tijd hebben om overwegingen te maken, en feiten en standpunten kunnen afwegen. Hete cognitieve vermogens hebben we nodig in situaties wanneer we emotioneel of uitgeput zijn, of in groepsinteractie. In deze situaties is het voor het nemen van goede besluiten van belang om de eigen emoties te kunnen reguleren, en groepsdruk en verleidingen te kunnen weerstaan.⁵³

49 Stockemer en Sundstrom 2018.

50 De enige studie die de relatie tussen de descriptieve en inhoudelijke vertegenwoordiging echter empirisch bestudeert, vindt dat de opvattingen van jongeren beter vertegenwoordigd zijn dan die van ouderen in het Zwitserse parlement, ondanks dat er minder jongere dan oudere vertegenwoordigers zetelen (Kissau et al. 2012).

51 Dingler et al. 2019.

52 Hakhverdian 2015; Schakel 2019.

53 Steinberg 2018; Steinberg et al. 2009.

Stemmen is volgens vooraanstaande psychologen een goed voorbeeld van een situatie die primair een beroep doet op koude cognitieve vermogens.⁵⁴ Onderzoek laat zien dat 16-jarigen gemiddeld goed complexe afwegingen kunnen maken tussen voor- en nadelen in situaties die geen acuut beroep doen op de controle van impulsiviteit, zoals een mening over politieke vraagstukken vormen en een stem uitbrengen.⁵⁵ Voor situaties die acuut sterke emoties oproepen, of groepsdruk kennen, zoals het besluit om mee te doen aan pestgedrag of net als vrienden alcohol te drinken, zien we wel relevante verschillen tussen 16- en 18-jarigen. Vanaf 16 jaar is de pubertijd afgelopen, en zitten jongeren in de middel- en late adolescentie. In die periode neemt het vermogen tot zelfcontrole van jongeren toe, willen ze graag betekenis hebben voor anderen en stellen ze zich steeds verantwoordelijker op naar zichzelf en anderen. Daarnaast denken ze steeds verder vooruit, zijn ze beter in staat tot zelfreflectie en gemotiveerd om een eigen mening te ontwikkelen, zo laat hoogleraar Eveline Crone in een overzicht van de wetenschappelijke literatuur zien.⁵⁶

Ten tweede laat onderzoek zien dat de politieke kennis en interesse van jongeren niet noodzakelijkerwijs onderdoet voor die van volwassenen, zeker niet in landen waar zij kiesrecht hebben.⁵⁷ Waar verschillen bestaan in politieke volwassenheid tussen 16- en 18-jarigen in de landen waar zij nog geen kiesrecht hebben, zijn deze relatief klein.⁵⁸ Het verkrijgen van kiesrecht heft deze verschillen mogelijk op. Het bezitten van kiesrecht maakt de politiek immers persoonlijk relevanter, aangezien je er invloed op uit kan oefenen. Onderzoek laat zien dat Nederlandse jongeren op dit moment een sprong in politieke interesse maken zodra ze met 18 jaar het kiesrecht verkrijgen.⁵⁹

Zijn jongeren ook in staat om de boodschappen van politieke partijen te doorgronden, en een stem uit te brengen op een partij die dezelfde waarden en doelen nastreeft als henzelf? Of zijn ze eenvoudig te misleiden door politieke partijen? Onderzoek uit onder meer Schotland en Oostenrijk laat zien dat deze laatste zorg geen grond heeft. De zogenaamde *quality of vote* meet in hoeverre kiezers op partijen stemmen die dezelfde belangen als hen nastreven. 16-jarigen hebben eenzelfde *quality of vote* als oudere kiezers en volgen niet simpelweg de politieke voorkeuren van hun ouders.⁶⁰

54 *ibid*

55 Steinberg et al. 2009.

56 Crone 2018; Nelis en Van Sark 2018.

57 Aichholzer en Kritzinger 2019; Kritzinger et al 2013; Wagner et al. 2012.

58 Bergh 2013.

59 CBS Statline 2019.

60 Aichholzer en Kritzinger 2019; Eichhorn 2017; Wagner et al. 2012.

Ten slotte laat onderzoek zien dat competenties beïnvloedbaar zijn. Zo geldt bijvoorbeeld dat jongeren vaker verkeersongevallen veroorzaken dan ouderen. Toch blijkt dat een verlaging van de leeftijd waarop je een rijbewijs kan krijgen het aantal verkeersongevallen juist kan doen verminderen, mits jongeren goed begeleid worden.⁶¹ Onderzoek laat ook zien dat ook politieke volwassenheid, gekenmerkt door politieke kennis, vaardigheden en democratische houdingen, beïnvloedbaar is, onder meer via het onderwijs.⁶² Onderwijs kan juist voor leerlingen die van huis uit met minder democratische bagage toegerust worden een positief effect hebben.⁶³ Dat betekent dat voor zover eventuele verschillen in politieke volwassenheid tussen 16- en 18-jarigen problematisch zijn, deze te verhelpen zijn.

VERLAGING KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD WORDT NIET GESTEUND DOOR JONGEREN

Een ander argument tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd is dat jongeren zelf geen voorstander zouden zijn. Een substantiële minderheid van 41% en 36% van de jongeren vindt bijvoorbeeld dat kiezers eerst getoetst zouden moeten worden op wat ze van respectievelijk de samenleving en democratie weten. Vooral theoretisch opgeleide jongeren vinden dit, mogelijk omdat ze vooroordelen hebben ten opzichte van jongeren met een beroepsgerichte opleiding.⁶⁴ Veel jongeren menen dat zij op school onvoldoende worden toegerust om te stemmen.⁶⁵ Onderzoek over wat jongeren vinden van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op het moment dat zij zich beter toegerust zouden voelen, ontbreekt vooralsnog.

Internationaal onderzoek bevestigt dat leerlingen in Nederland minder burgerschapskennis hebben dan leerlingen in vergelijkbare landen, en dat verschillen tussen scholen en verschillende groepen leerlingen (zowel naar schooltype – vmbo/havo/vwo –, als naar opleidingsniveau van ouders) relatief groot zijn. Onderzoek naar onderwijsstelsels laat zien dat dergelijke ongelijke kansen vaker voorkomen in stelsels met een lage mate van standaardisatie, zoals examens en eindtermen van vakken.⁶⁶ Dat is ook in het Nederlandse onderwijs het geval. Zo zijn er geen eindtermen voor burgerschapsonderwijs en leerlingen volgen het vak maatschappijleer doorgaans slechts een jaar. Boven-

61 Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid 2015.

62 Geboers et al. 2013; Ten Dam et al. 2016; Eidhof 2016.

63 Neundorf et al. 2016.

64 Zo laat kwalitatief onderzoek zien dat sommige leerlingen in het vmbo soms meer genuanceerde denkbeelden over democratie hebben dan leerlingen in het vwo. Zie Nieuwelink 2016.

65 Vrij Nederland (19 januari 2017). Vernieuw de democratie en snel; Een Vandaag (7 juni 2012). Jongeren tegen stemmen vanaf 16 jaar.

66 Van de Werfhorst et al. 2015.

dien verschilt de intensiteit van het burgerschapsonderwijs sterk tussen het vmbo enerzijds en havo en vwo anderzijds. De Tweede Kamer en het kabinet-Rutte III erkennen dat burgerschapsonderwijs meer prioriteit moet krijgen. Het kabinet heeft nieuwe wetgeving ter versterking van het burgerschapsonderwijs aangekondigd.⁶⁷

67 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (5 juni 2018). Nieuwe wet als kompas voor burgerschapsonderwijs.
< <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs>>.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 VERLAGING VAN DE KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD ALS SUCCESVOLLE MAATREGEL OM DE BETROKKENHEID VAN JONGEREN TE VERGROTEN

Alhoewel er diverse manieren zijn om de politieke betrokkenheid van jongeren te vergroten, is de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 een instrument dat het overwegen waard is. Het is een maatregel waarvan in andere landen is gebleken dat het een positief effect heeft op de politieke interesse, kennis en participatie van jongeren, zowel op de korte als lange termijn. Bovendien past deze verlaging bij een inclusieve democratie die politieke participatie en gelijkheid hoog in het vaandel heeft.

Wanneer de meeste recente onderzoeksinzichten naast elkaar worden gelegd dan blijkt dat jongeren van 16 jaar en ouder, hoewel ze zich nog ontwikkelen, goed in staat zijn hun mening te vormen en te bepalen welke politieke partij hun voorkeuren en belangen het beste kan vertegenwoordigen. Daardoor is de *quality of the vote* voor 16-jarigen niet significant lager dan voor 18-jarigen. Daarnaast laat het onderzoek zien dat het moment waarop jongeren hun politieke interesse, kennis en vaardigheden ontwikkelen beïnvloedbaar is. Wanneer de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd gaan jongeren zich automatisch op een jongere leeftijd voorbereiden op hun deelname aan het democratisch proces. Zij doen dit dan in een meer gecontroleerde setting, waarbij school en ouders nog een belangrijke positieve rol in hun socialisatie spelen. Als gevolg hiervan neemt ook de politieke participatie van jongeren en daarmee hun opkomst bij verkiezingen toe.

Alhoewel er geen internationaal onderzoek is dat laat zien dat het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd ook de participatiekloof tussen beroepsgericht en theoretisch opgeleiden jongeren verkleint, zijn er redenen om aan te nemen dat deze maatregel hier wel aan kan bijdragen. Het zijn immers met name de beroepsgericht opgeleide jongeren voor wie er tussen 16 en 18 veel verandert in het leven. Zij verlaten school, gaan werken en in veel gevallen ook op zichzelf wonen. In deze context is het moeilijk deze jongeren te bereiken en te betrekken bij het democratische proces. Wanneer de kiesgerechtigde leeftijd verschoven wordt naar 16 bevinden juist deze jongeren zich nog in een context waarin zij begeleid kunnen worden bij hun eerste keer stemmen.

Een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd kan een positief effect hebben op de politieke betrokkenheid en participatie van jongeren. Het succes in onder andere Oostenrijk en Noorwegen laat echter zien dat deze verlaging wel ver-

gezeld moet gaan van activiteiten en initiatieven om jongeren bij te politiek te betrekken.⁶⁸ Te denken valt aan speciaal op jongeren gerichte opkomstcampagnes en investeringen in het burgerschapsonderwijs.

Alhoewel de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd nog geen feit is in Nederland, is een aantal van dergelijke initiatieven reeds in gang gezet, zoals de relatief eenvoudige ingreep om meer laagdrempelige stemlocaties voor jongeren te creëren.⁶⁹ Daarnaast subsidieert de overheid diverse organisaties die de politieke betrokkenheid van jongeren proberen te vergroten, zoals ProDemos – waar jongeren leren wat de spelregels van de democratie en de rechtsstaat zijn en wat zij zelf kunt doen om invloed uit te oefenen – en de Nationale Jeugdraad die de deelname van jongeren op alle niveaus van de samenleving stimuleert en ondersteunt.

Een meer ingrijpende – en naar mening van de Raad voor het Openbaar Bestuur noodzakelijke – ontwikkeling is versterking van het burgerschapsonderwijs in Nederland. Door meer aandacht te besteden aan democratie en burgerschap in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs, gaan 16- tot 18-jarigen beter voorbereid stemmen. Belangrijk hierbij is dat het burgerschapsonderwijs al op jonge leeftijd start, en niet tot de bovenbouw van het voortgezet onderwijs wordt uitgesteld. Bovendien is extra investering in het burgerschapsonderwijs voor jongeren die een vmbo of mbo opleiding volgen noodzakelijk.⁷⁰ Op het moment zijn de inspanningsverplichtingen voor opleidingen op dit niveau, waar jongeren de grootste achterstand in politieke betrokkenheid hebben, het laagst.

Het kabinet Rutte-III heeft reeds wetgeving ter versterking van het burgerschapsonderwijs aangekondigd, net als initiatieven om samen met de VO-raad schoolleiders te ondersteunen bij het verder vormgeven van deze taak, via het project Versterking Burgerschapsonderwijs. Daarnaast vindt momenteel de herziening van het curriculum van het funderend onderwijs plaats, waarin burgerschap een prominente plaats inneemt. De MBO-raad en het kabinet hebben ook voor het MBO ambities om het burgerschapsonderwijs te versterken, zoals beschreven in de MBO Burgerschapsagenda 2017-2021. Zo ontstaat er extra inzet en aandacht voor jongeren die op achterstand staan in hun politieke socialisatie. Dat is van belang, immers: *'the start-up costs of voting are not borne equally by all young people'*.⁷¹

68 Zeglovits 2013.

69 Zie www.mbostembureau.nl en NOS op 3 (15 februari 2017). *Niet jongeren naar het stembureau, maar het stembureau naar jongeren.*

70 Zie ook de adviezen van de commissie Remkes en de Nederlandse Vereniging van Leraren Maatschappijleer met betrekking tot intensivering van het burgerschapsonderwijs op het (v)mbo.

71 Wolfinger en Rosenstone 1980, p. 60.

4.2 HAAL DE KIESGERECHTIGDE LEEFTIJD UIT DE GRONDWET OM EXPERIMENTEN MOGELIJK TE MAKEN

Uiteraard vereist de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd een wijziging van de grondwet. Alhoewel een grondwetswijziging niet eenvoudig te realiseren is, mag dit obstakel niet gebruikt worden als reden om niet over nut en noodzaak van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd te debatteren. Immers, de grondwet werd in 1972 ook gewijzigd, al werd de kiesgerechtigde leeftijd toen juist in de grondwet verankerd. Bovendien is de kiesgerechtigde leeftijd herhaaldelijk herzien op basis van voortschrijdend inzicht over wat een gepaste en zinvolle leeftijd was om het stemrecht toe te kennen.

Op basis van deze overwegingen komt de Raad voor het Openbaar Bestuur tot een vijftal aanbevelingen. De Raad adviseert het kabinet en de Staten-Generaal om:

- 1 de kiesgerechtigde leeftijd te deconstitutionaliseren, net als bij de burgermeestersbenoeming is gebeurd. Door de kiesgerechtigde leeftijd uit de grondwet te halen en de Kieswet aan te passen worden experimenten op lokaal en provinciaal mogelijk, zoals gewenst door partijen in de provincies Friesland, Zeeland en Zuid-Holland;
- 2 gemeenten en provincies die na deconstitutionalisering willen experimenteren met de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd te ondersteunen bij de organisatie van deze experimenten en bij het voorbereiden van jongeren op hun deelname aan deze experimenten;
- 3 wanneer er door gemeenten of provincies wordt geëxperimenteerd met de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16, onderzoek te laten doen naar de effecten van deze verlaging op een breed scala aan korte en lange termijn effecten: consequenties voor opkomst, quality of the vote, politieke volwassenheid, tevredenheid met en vertrouwen in democratie en haar instituties;
- 4 op basis van dit onderzoek een debat te entameren over de vraag voor welke verkiezingen en onder welke voorwaarden de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd kan worden en op basis van dit debat met een wetsvoorstel te komen;
- 5 verder te investeren in het burgerschapsonderwijs in Nederland en daarbij met name ook te focussen op de intensivering van het burgerschapsonderwijs van beroepsgericht opgeleide jongeren en op de ontwikkeling van democratische competenties.

Literatuur

- Aichholzer, J. & Kritzinger, S. Voting at 16 in practice: A review of the Austrian Case, in: Eichhorn, J. en Bergh, J. (red.) *Lowering the voting age to 16 – Learning from real experiences worldwide*, 2019 (nog te verschijnen).
- Arzheimer, K., Evans, J., & Lewis-Beck, M.S. (red.) *The Sage handbook of electoral behavior*. New York: Routledge, 2017, p. 137-158.
- Bergh, J., Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial, in: *Electoral Studies*, 32(1), 2019, p. 90-100.
- Bhatti, Y., & Hansen, K.M., Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters, in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 22 (4), 2012, p. 380-406.
- Bhatti, Y., Hansen, K.M. & Wass, H., The relationship between age and turnout – curvilinear or a rollercoaster?, in: *Electoral Studies* 31(3), 2012, p. 588-539.
- Blais, A., & Rubenson, D., The source of turnout decline: New values or new contexts, in: *Comparative Political Studies* 46(1), 2013, p. 95-117.
- Blais, A., Gidengil, E., & Nevitte, N., Where does turnout decline come from?, in: *European Journal of Political Research*, 43, 2004, p. 221-236.
- CBS *Bevolking; geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari 2018*.
- CBS Statline *Sociale contacten en maatschappelijke participatie*, 2019.
- Cowley, P. en Denver, D., Votes at 16? The case against, in: *Representation* 41(1), 2004, p. 57-62.
- CPB, *Minder zorg om vergrijzing*, 2014
- CPB *Eindrappor tage voor- en nadelen van de doorsneesystematiek*, 2013.
- Crone, E., *Het puberende brein*. Amsterdam: Prometheus, 2018.
- Dahlgaard, J.O., Trickle-Up Political Socialization: The Causal Effect on Turnout of Parenting a Newly Enfranchised Voter, in: *American Political Science Review* 112(3), 2018, p. 698-705
- Denny, K., & Doyle, O., Does voting history matter? Analysing persistence in turnout, in: *American Journal of Political Science* 53(1), 2019, p. 17-35.
- Dinas, E. The formation of voting habits, in: *Journal of Elections, Public Opinion & Parties* 22(4), 2012, p. 431-456.
- Dingler, S.C., Kroeber, C. & Fortin-Rittberger, J., Do parliaments underrepresent women's policy preferences? Exploring gender equality in policy congruence in 21 European democracies, in: *Journal of European Public Policy*, 26(2), 2019, p. 302-321.
- Eichhorn, J., Votes At 16: New Insights from Scotland on Enfranchisement, in: *Parliamentary Affairs*, 71(2), 2017, p. 365-391.
- Eidhof, B.B.F. *Influencing youth citizenship*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 2016.
- Fieldhouse, E. & Cutts, D., The Companion Effect: Household and Local Context and the Turnout of Young People, in: *Journal of Politics* 74(3), 2012, p. 856-869.
- Folkes, A., The case for votes at 16, in: *Representation* 41(1): 2004, p. 52-56.
- Franklin, M.N. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- Franklin, M.N. & Hobolt, S.B., The legacy of lethargy: How elections to the European Parliament depress turnout, in: *Electoral Studies* 30(1), 2011, p. 67-76.
- Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W., & ten Dam, G. Review of the effects of citizenship education, in: *Educational Research Review*, 9, 2013, p. 158-173;
- Gerber, A.S., Green, D.P. & Shachar, R., Voting may be habit-forming: evidence from a randomized field experiment, in: *American Journal of Political Science* 47(3), 2003, p. 540-550.
- Giger, N. Rosset, J., & Bernauer, J., The poor political representation of the poor in a comparative perspective, in: *Representation* 48(1), 2012, p. 47-6.
- Hakhverdian, A., Does it Matter that Most Representatives are Higher Educated?, in: *Swiss Political Science Review*, 21, 2015, p. 237-245.
- Hart, D., & Atkins, R., American Sixteen-and Seventeen-Year-Olds are Ready to Vote, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 633(1), 2011, p. 201-22.
- Henn, M. & Foard, N. Young people, political participation and trust in Britain, in: *Parliamentary Affairs* 65(1), 2012, p. 47-67.
- Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, *Accompanied driving in the Netherlands: Who do participate and why?* Den Haag: SWOV, 2015.
- Jennings, M.K. & Niemi, R.G. The Transmission of Political Values from Parent to Child, in: *American Political Science Review* 62(1), 1968, p. 169-184.
- Jennings, M.K. & Niemi, R.G., *The Political Character of Adolescence: The Influence of Families and Schools*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974.
- Jennings, M.K., Stoker, L., & Bowers, J., Politics Across Generations: Family Transmission Reexamined, in: *Journal of Politics* 71(3), 2009, p. 782-799.
- Johann, D. & Mayer, S.J., Reif für die Wahl? Stand und Struktur des politischen Wissens in Österreich: Ein Vergleich der 16- und 17-Jährigen mit anderen Altersgruppen, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 46(2), 2017, p. 1-16.
- Karlhofer, F. Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven, in: *Forum Politische Bildung: Informationen zur Politischen Bildung* (27), 2007, p. 37-42.
- Keating, A., & Janmaat, J.G., Education through citizenship at school: Do school activities have a lasting impact on youth political engagement?, in: *Parliamentary Affairs*, 69(2), 2015, p: 409-429.
- Kissau K., Lutz, G. & Rosset, J., Unequal representation of age groups in Switzerland, in: *Representation*, 48(1), 2012, p. 63-81.
- Kozeluh, U., Kromer, I., Nitsch, S., Reichmann, A. & Zuba, R. *Wählen heißt erwachsen werden! Analyse des Wahlverhaltens Jugendlicher zwischen 16 und 18 Jahren bei der Wiener Landtagswahl 2005 Vienna, 2005*. Beschikbaar via: https://www.sora.at/fileadmin/downloads/projekte/2005_nachwahlanalyse-wien_gesamtbericht.pdf
- Kritzinger, S, Zeglovits, E. & Oberluggauer, P. *Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl 2013* Vienna: University of Vienna, 2013.
- Kudrnáč, A. & Lyons, P., Parental Example as a Motivation for Turnout among Youths, in: *Political Studies* 65(1), 2017, p. 43-63.
- Lijphart, A., *Democracy in plural societies*; New Haven: Yale University Press, 1977
- Lijphart, A., Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, in: *American Political Science Review* 91(1), 1977, p. 1-14.
- McAllister, I., The politics of lowering the voting age in Australia: Evaluating the evidence, in: *Australian Journal of Political Science* 49(1), 2014, p. 68-83.

- Melo, D. & Stockemer, D., Age and political participation in Germany, France and the UK: a comparative analysis, in: *Comparative European Politics* 12(1), 2014, p. 33-53.
- Merry, M.S. & Schinkel, A., Voting rights for older children and civic education, in: *Public Affairs Quarterly* 30(3), 2016, p. 197-213.
- Nelis, H. & Van Sark, Y. *Het puberende brein binnenstebuiten*. Kosmos Uitgevers, 2018.
- Neundorf, A., & Smets, K. Political socialization and the making of citizens, 2017. *Oxford Handbooks Online*. Beschikbaar via:
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-98>.
- Neundorf, A., Niemi, R.G., & Smets, K., The compensation effect of civic education on political engagement: How civics classes make up for missing parental socialization, in: *Political Behavior*, 38(4), 2016, p. 921-949.
- Nieuwelink, H., *Becoming a democratic citizen: A study among adolescents in different educational tracks* Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 2016.
- Ohme, J., When digital natives enter the electorate: Political social media use among first-time voters and its effects on campaign participation, in: *Journal of Information Technology & Politics*, 2019, DOI: 10.1080/19331681.2019.1613279.
- Perlot, F. & Zandonella, M., Wählen mit 16: Jugendliche und Politik in Österreich, *SWS-Rundschau* 49(4), 2009, p. 420-445.
- Plutzer, E., Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood, in: *American Political Science Review*, 96(1), 2002, p. 41-56.
- Rekker, R., De keuze van jongeren. In: van der Meer, T., van der Kolk, H., & Rekker, R. (red.). *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Amsterdam: SKON, 2018.
- Rekker, R., Keijsers, L., Branje, S., & Meeus, W., The dynamics of political identity and issue attitudes in adolescence and early adulthood. *Electoral Studies*, 46, 2017, p. 101-111.
- Rosenqvist, O., Rising to the Occasion? Youth Political Knowledge and the Voting Age, in: *British Journal of Political Science*, 2017, p. 1-12. doi:10.1017/S0007123417000515.
- Scartasini, C. & Vlaicu, I, Civic engagement in the Americas, in: *IDB working paper serie*, 2018.
- Schakel, W., Unequal policy responsiveness in the Netherlands, *Socio-Economic Review*, 2019. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz018>
- Schwarzer, S. & Zeglovits, E., The role of schools in preparing 16-and 17-year-old Austrian first-time voters for the election, in: S. Abendschön (ed.) *Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation*. Colchester: ECPR Press, 2013, p. 73-89.
- Sheppard, J., Compulsory voting and political knowledge: Testing a 'compelled engagement' hypothesis, in: *Electoral Studies*, 40, 2015, p. 300-307.
- Steinberg, L., Why we should lower the voting age to 16, in: *The New York Times*; 2018.
- Steinberg, L., Cauffman, E., Woolard, J., Graham, S., & Banich, M. Are adolescents less mature than adults? Minors' access to abortion, the juvenile death penalty, and the alleged APA 'flip-flop', in: *American Psychologist*, 64(7), 2009, p. 583-594.
- Stockemer, D., & Sundström, A., Age representation in parliaments: Can institutions pave the way for the young?, in: *European Political Science Review*, 10(3), 2018, p. 467-490.
- Ten Dam, G., Dijkstra, A.B., & Janmaat, G., De maatschappelijke opdracht van de school: burgerschapsonderwijs in ontwikkeling. In: Eindhoven, B., Van Houtte, M., & Vermeulen, M. (red.) *Sociologen over onderwijs: Inzichten, Praktijken, Kritieken*. Apeldoorn: Garant-Uitgevers, 2016, p. 259-280.
- Van der Kolk, H. & K. Aarts, *Het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar: Debatten, argumenten en consequenties*. Universiteit Twente, 2010.

- Van de Werfhorst, H, Elffers, L., & Karsten, S. (red). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Didactief, 2015.
- Verba, S., Schlozman, K., & Lehman Burns, N., Family Ties: Understanding the Intergenerational Transmission of Participation, in: A.S. Zuckerman (ed.) *The Social Logic of Politics*. Philadelphia, PA: Temple University Press, 2003, p. 95-114.
- Wagner, M., Johann, D. & Kritzinger, S., Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice, in: *Electoral Studies* 31(2), 2012, p. 372-83.
- Wängnerud, L., Women in parliaments: descriptive and substantive representation', in: *Annual Review of Political Science* 12, 2009, p. 51-69.
- Wolfinger, R., & Rosenstone, S.J., *Who Votes*. New Haven, CT: Yale University Press, 1980.
- Zeglovits, E., Voting at 16? Youth suffrage is up for debate, in: *European View* 12, 2013, p. 249-254.
- Zeglovits, E. & Aichholzer, J., Are people more inclined to vote at 16 than at 18? Evidence for the first-time voting boost among 16-to 25-year-olds in Austria, in: *Journal of Elections, Public Opinion & Parties* 24(3), 2014, p. 351-361.
- Zeglovits, E., & Zandonella, M., Political Interest of Adolescents Before and After Lowering the Voting Age: the Case of Austria, in: *Journal of Youth Studies* 16(8), 2013, p. 1084-104.

BIJLAGE **Gesprekken met jongeren**

Op 14 maart 2019 organiseerden we een bijeenkomst in Den Haag waarbij we in gesprek gingen met ongeveer 50 jongeren van 15 t/m 25 jaar die zich zelf hadden aangemeld voor deze bijeenkomst.

We hebben de volgende middelbare scholen bezocht:

25 maart 2019	Munnikenheide College in Etten-Leur
4 april 2019	Piter Jelles Lyceum in Leeuwarden
4 april 2019	Nehalennia in Middelburg
13 mei 2019	Pantarijn in Wageningen
14 mei 2019	Hervormd Lyceum West in Amsterdam (Studiezalen)
17 mei 2019	Jordan Lyceum in Zeist

Ook gingen we in gesprek met jongeren op de volgende bijeenkomsten:

7 april 2019	Politiek Café in Haarlem
13 april 2019	Debattoernooi van Debatunie in Eindhoven
15 april 2019	Nationaal Jeugddebat NJR in Den Haag

Tot slot gingen we ook online in gesprek met jongeren op Facebook en Instagram. Daarbij verspreidden we onder andere een oproep om deel te nemen aan onze blog- en vlogwedstrijd die we richtten aan jongeren van 15 t/m 25 jaar.

