

**Het verlagen van de
kiesgerechtigde leeftijd
tot 16 jaar**

**Debatten, argumenten
en consequenties**

**Henk van der Kolk
Kees Aarts**

Het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar; debatten, argumenten en consequenties

Henk van der Kolk
Kees Aarts

Met medewerking van
Loraine Busetto, Xandra Maan en Justyna Rakowska

Universiteit Twente
Oktober 2009 - Februari 2010

© 2010 H. van der Kolk, C.W.A.M. Aarts / Universiteit Twente

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en hoofdvragen	3
2	Hoe verloopt het debat over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd?	5
2.1	Een overzicht van de debatten over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd	5
2.2	Selectie en analyse methode voor de casusbeschrijvingen	10
2.3	Het debat in de Duitse deelstaten	11
2.3.1	Niedersachsen	11
2.3.2	Schleswig-Holstein	13
2.3.3	Hessen	14
2.4	Het debat in Nederland	15
2.5	Het debat in Oostenrijk	17
2.5.1	De Oostenrijkse deelstaten	17
2.5.2	De onverwachte veranderingen in 2007	17
2.6	Het debat in het Verenigd Koninkrijk en op de eilanden Man, Guernsey en Jersey	18
2.6.1	Het Verenigd Koninkrijk	18
2.6.2	Man	21
2.6.3	Jersey	21
2.6.4	Guernsey	22
2.7	Het debat in Zwitserland	23
2.8	Afsluitende opmerkingen over de onderzochte debatten	23
3	Welke argumenten zijn er voor en tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd?	25
3.1	Argumenten gebaseerd op algemene principes	26
3.2	Argumenten gebaseerd op verwachte effecten onder kiezers	33
3.3	Argumenten gebaseerd op verwachte effecten bij politici	38
3.4	Afsluitende opmerkingen over de gebruikte argumenten	38
4	Maken jongeren gebruik van hun nieuw verworven kiesrecht?	41
4.1	Wat voor soort onderzoek zou bruikbaar zijn?	41
4.2	Sachsen-Anhalt 1999	42

4.3	Oostenrijkse deelstaatverkiezingen in Burgenland 2002 en Wenen 2005	43
4.4	Oostenrijkse nationale verkiezingen 2008	44
4.5	Over de resultaten van de secundaire data analyse	44
5	Conclusies	47
	Bronnen	49
	Noten	51

1 Inleiding en hoofdvragen

De kiesgerechtigde leeftijd in Nederland ligt sinds 1972 op 18 jaar. Daarmee voegt Nederland zich naar een van de meest opvallende constanten op het gebied van kiesrecht en kiesstelsels, want in de meeste andere landen is de leeftijd waarop men mag stemmen momenteel ook 18 jaar (Blais, Massicotte, & Yoshinaka, 2001).¹ Slechts een klein aantal landen wijkt van deze constante af door die leeftijdsgrens één of twee jaar lager dan wel één tot drie jaar hoger te stellen. De leeftijdsgrens van 18 jaar staat in verschillende landen echter wel ter discussie. In Engeland bijvoorbeeld wordt al sinds halverwege de jaren tachtig met enige regelmaat gedebatteerd over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar. Sommige andere deelstaten en landen hebben de kiesgerechtigde leeftijd inmiddels verlaagd. In enkele Duitse deelstaten bijvoorbeeld, wordt bij lokale verkiezingen een leeftijdsgrens gehanteerd van 16 jaar. In Oostenrijk wordt deze grens zelfs gehanteerd voor alle verkiezingen, inclusief de Europese.

Mede naar aanleiding van vragen van het Eerste Kamerlid Thissen (Groen-Links) heeft Staatssecretaris Bijleveld-Schouten op 17 juni 2008 toegezegd na te denken over het kiesrecht voor 16- en 17-jarigen.² Om de gedachtevorming over dit onderwerp te ondersteunen en te stimuleren is onderzoek gedaan naar debatten in diverse landen over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar, naar de argumenten die in die debatten worden uitgewisseld, naar het feitelijk gebruik van dat kiesrecht van 16- en 17-jarigen op plaatsen waar zij al mogen stemmen en naar de consequenties van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Dit rapport is de neerslag van dat onderzoek.

De *eerste hoofdvraag* die in dit rapport wordt beantwoord, is in welke landen het debat over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar is of wordt gevoerd, waar dat debat uit bestond en waar dit debat toe leidde.³ Om die vragen te beantwoorden, inventariseren we eerst in welke landen een debat is gevoerd. Dat zijn allereerst de landen en deelstaten die de kiesgerechtigde leeftijd al hebben verlaagd. We gaan na in welke andere landen een debat is gevoerd, en of het zin heeft en mogelijk is het debat nader te analyseren. Op basis van deze inventarisatie selecteren we enkele landen voor nadere analyse. Met behulp van krantenartikelen, websites, partijprogramma's en parlementaire verslagen wordt een beeld geschetst van deze geselecteerde debatten. De dataverzameling in dit deel van het onderzoek is afgesloten op 1 december 2009. Dit deel resulteert in een

overzicht van de landen waar een debat is gevoerd en in een beschrijving van enkele van die debatten.

De *tweede hoofdvraag* betreft de argumenten die in de debatten worden gebruikt om de verlaging te rechtvaardigen dan wel tegen te houden. Met andere woorden; waarom zou men de kiesgerechtigde leeftijd (niet) willen verlagen? Aansluitend bij vergelijkbare analyses van onder meer de *Electoral Commission* in het Verenigd Koninkrijk en van de regering van het kanton Bern in Zwitserland wordt een overzicht gegeven van deze argumenten.⁴ Deze argumenten lopen uiteen van normatieve gelijkheidsoverwegingen tot argumenten over verbeterde politieke socialisatie en een verhoogde opkomst bij verkiezingen. We onderzoeken niet alleen de argumenten zelf, maar ook of de empirische elementen ervan in overeenstemming zijn met de beschikbare onderzoeksresultaten. In dit deel van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de documenten die zijn verzameld in het kader van de eerste hoofdvraag en van meer theoretisch, empirisch en filosofisch georiënteerde literatuur. Dit deel van het onderzoek resulteert in een overzicht van de belangrijkste argumenten voor en de belangrijkste argumenten tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd.

De *derde hoofdvraag* betreft de feitelijke consequenties van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Hoe vaak maken 16- en 17-jarigen gebruik van het kiesrecht in vergelijking met oudere leeftijdsgroepen? En hoe reageren partijen, scholen en andere instanties op die verlaging? Voor het beantwoorden van deze vragen wordt gebruik gemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal. Overigens bleek na een eerste inventarisatie van dit materiaal, dat de mogelijkheid om dit fenomeen empirisch te onderzoeken beperkt is. Zo houden de Duitse deelstaten vrijwel geen gegevens bij over het gebruik van het stemrecht door de verschillende groepen. Alleen in *Sachsen-Anhalt* is bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1999 geïnventariseerd hoe vaak jongeren van 16 en 17 jaar hun stem uitbrengen. Over de Oostenrijkse casus zijn weliswaar gegevens beschikbaar, maar deze zijn slechts beperkt bruikbaar, omdat ze alleen gaan over jongeren en er geen vergelijking wordt gemaakt met oudere kiezers. Verder is bij het Nationale Kiezeronderzoek enkele maanden na de Oostenrijkse verkiezingen in 2008 door de veldwerkorganisaties een fout gemaakt, waardoor nauwelijks jongeren zijn benaderd. Bij de Europese verkiezingen in juni 2009 is deze fout niet gemaakt, maar de gegevens van dat onderzoek waren op het moment dat dit rapport werd afgesloten nog niet openbaar. Ook onderzoeken naar de effecten op bijvoorbeeld politieke partijen, scholen en andere instanties blijken slechts anekdotisch en niet algemeen geldig.

2 Hoe verloopt het debat over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd?

In het eerste deel van dit onderzoek gaan we na waar debatten zijn gevoerd over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd en schetsen we een beeld van enkele van deze debatten. Eerst inventariseren we zoveel mogelijk debatten, waarvan sommige al wel en andere (nog) niet hebben geleid tot wetsvoorstellen en wetswijzigingen. Aansluitend worden enkele van deze debatten meer gedetailleerd beschreven. Degenen die zich willen verdiepen in deze en andere debatten vinden in de voetnoten een grote hoeveelheid aanvullende informatie.

2.1 Een overzicht van de debatten over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd

Een eerste stap bij het zoeken naar discussies over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd bestond uit het inventariseren van democratische landen die bij nationale verkiezingen een afwijkende leeftijdsgrens hanteren. Het resultaat van deze inventarisatie staat in Tabel 1.

Tabel 1 De kiesgerechtigde leeftijd (actief) voor nationale verkiezingen in staten die in 2005 vrij en democratisch waren en die *niet* hebben gekozen voor de leeftijdsgrens van 18 jaar⁵

Landen	Leeftijdsgrens
Oostenrijk, <i>Verder ook op de eilanden Guernsey, Man en Jersey</i>	Brazilië 16
Indonesië	17
Argentinië, Japan, Zuid-Korea, Liechtenstein, Mali, Nauru, Peru, Polen, Senegal, Taiwan	20
Samoa	21

Zoals we al eerder gesteld hebben, hanteren de meeste van de bijna 200 staten in de wereld bij nationale verkiezingen een leeftijdsgrens van 18 jaar. Dat is duidelijk te zien in Tabel 1. In die tabel staan immers slechts de democratische landen genoemd die bij nationale verkiezingen een afwijkende leeftijdsgrens hanteren. Alle andere democratische landen hanteren een leeftijdsgrens van 18 jaar bij nationale verkiezingen.

Het overzicht in Tabel 1 laat niet zien dat de kiesgerechtigde leeftijd bij nationale verkiezingen in sommige *niet democratische* landen lager⁶ en soms zelfs veel lager is (geweest)⁷. Het overzicht laat ook niet zien dat bij *referenda* de gehanteerde kiesgerechtigde leeftijd soms anders is.⁸ Ten slotte laat het overzicht niet zien dat de kiesgerechtigde leeftijd bij *lokale verkiezingen* soms anders is. Op dat laatste komen we later nog terug.

Na deze eerste inventarisatie hebben we op brede wijze gezocht naar democratische landen waar een debat lijkt te zijn gevoerd. We hebben bij die inventarisatie onder meer gebruik gemaakt van websites van organisaties die pleiten voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Deze organisaties geven vaak aan dat zij niet alleen staan in hun streven en dat het debat ook in andere landen wordt gevoerd.⁹ Vervolgens is kort nagegaan of dat debat inderdaad is gevoerd en waar dat debat dan uit bestond. Alleen als we door bijvoorbeeld parlementaire verslagen, of krantenartikelen bevestigd konden krijgen dat er in een bepaald land een debat is gevoerd, is dat land in de selectie betrokken. We zijn direct nagegaan welke documenten kunnen worden gebruikt om de casus te beschrijven. De resultaten van deze inventarisatie staat in Tabel 2. Deze tabel biedt dus een gedeeltelijk antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

Tabel 2 Democratische staten waar is gediscussieerd over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar en de resultaten van de inventarisatie van documenten

Discussies in	Resultaat van de globale inventarisatie van documenten
Australië	Nadat een eerder voorstel in de deelstaat <i>New South Wales</i> mislukte ¹⁰ , en in 2007 ook een voorstel in <i>Canberra</i> werd verworpen ¹¹ , is in september 2009 een beleidsdocument naar het nationale parlement gestuurd, dat mogelijk kan leiden tot een nationale wetswijziging. ¹² Op zichzelf zijn voldoende bronnen aanwezig om dit debat in kaart te brengen.

Discussies in	Resultaat van de globale inventarisatie van documenten
Brazilië	Op 5 oktober 1988 werd de kiesgerechtigde leeftijd met een grondwetswijziging verlaagd tot 16 jaar. ¹³ Verdere informatie is op dit moment bij ons niet voorhanden.
Canada	In 2005 werd een initiatiefvoorstel gedaan, maar dat werd in het Canadese parlement door een ruime meerderheid afgewezen. ¹⁴ Ook over dit debat zijn enkele documenten beschikbaar.
Denemarken ¹⁵	Er is een debat gaande. ¹⁶ Er is bijvoorbeeld een Deense parlementariër die een voorstel indiende bij de Raad van Europa (zie hieronder) en is er een actieve jeugdgroep bezig met dit onderwerp. Ook iemand als Euroscepticus Bonde heeft zich voor verlaging uitgesproken. ¹⁷ Of dit alles ook heeft geleid tot parlementaire initiatieven is nog niet bekend. Nadere bronnen ontbreken.
Duitsland	In Duitsland werd de kiesgerechtigde leeftijd bij lokale verkiezingen in Niedersachsen (in 1996), Schleswig-Holstein (in 1998), Mecklenburg-Vorpommern (in 1999), Nordrhein-Westfalen (in 1999), Sachsen-Anhalt (in 1999), en Bremen (2009) verlaagd tot 16 jaar. ¹⁸ In Hessen werd in 2001 ook een verlaging doorgevoerd, maar die werd al snel weer terug gedraaid. Enkele deelstaten zijn zeker relevant voor nadere studie. ¹⁹ Bronnen zijn ruimschoots voorhanden.
Estland	Het Constitutionele Congres van Estland dat begin jaren 90 werd gevormd na het beëindigen van de Russische bezetting werd gekozen door iedereen van 16 jaar en ouder. ²⁰ De kiesgerechtigde leeftijd werd daarna voor alle verkiezingen in Estland vastgesteld op 18 jaar. Dit lijkt een a-typische casus en bronnen zijn door de taal voor de onderzoekers niet toegankelijk.
Finland	In Finland wordt verdere verlaging overwogen, maar op dit moment bereidt men waarschijnlijk slechts studies voor. Meest recente verwijzingen zijn uit 2008 van de minister van Justitie. ²¹ Het debat lijkt beperkt en bronnen zijn niet ruim beschikbaar.
Griekenland	We zijn alleen gestuit op de verwijzing dat de Griekse Groenen voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd zijn. ²²

Discussies in	Resultaat van de globale inventarisatie van documenten
Ierland	Er is een debat gaande, waaraan onder andere een actieve jeugdgroep deelneemt. Een klein aantal politici heeft zich ook uitgesproken voor een lagere kiesgerechtigde leeftijd. ²³ Er lijkt echter geen parlementair debat te zijn gevoerd en de beschikbare bronnen zijn eenzijdig (vrijwel alleen van voorstanders).
Indonesië	Iedereen met een identiteitsbewijs (daaronder zijn ook getrouwde mensen onder de 17) kan sinds de constitutionele hervormingen van 1999 stemmen. Omdat die hervormingen plaats vonden in een breder en complex democratiseringsproces, is deze casus minder geschikt voor analyse. ²⁴
Nederland	De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar is zo nu en dan onderwerp van debat, maar er bestaat geen grootscheepse beweging die zich er mee bezighoudt. ²⁵ Gezien de doelstelling van dit rapport is aandacht voor Nederland echter wel op zijn plaats.
Nieuw-Zeeland	Een Kamerlid van de <i>New Zealand Green Party</i> , Sue Bradford, kondigde in 2007 een wetsvoorstel aan waarin de kiesgerechtigde leeftijd zou worden verlaagd tot 16 jaar en waarin <i>civic education</i> verplicht zou worden gesteld. ²⁶ Omdat volgens Bradford de reacties op dit plan negatief waren, trok ze het weer in. ²⁷ Bradford zit inmiddels overigens niet meer in het parlement. Buiten dit initiatief is er geen informatie over een eventueel debat beschikbaar.
Noorwegen	In 2006 werd door een meerderheid van een overheidscommissie nog gesteld dat verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd bij lokale verkiezingen niet wenselijk was. ²⁸ Maar maatschappelijk zijn er initiatieven die de verlaging ondersteunen. ²⁹ De overheid bereidt momenteel experimenten voor rond lokale verkiezingen in Noorwegen in 2011. ³⁰ Bronnen zijn slechts beperkt beschikbaar.
Oostenrijk	In Oostenrijk is de kiesgerechtigde leeftijd na 2001 eerst in enkele deelstaten en in 2007 voor alle verkiezingen verlaagd tot 16 jaar. Dit is een interessante casus en bronnen zijn beschikbaar, hoewel de parlementaire verslagen van de discussies in de deelstaten veel minder gemakkelijk toegankelijk waren dan de verslagen in de Duitse deelstaten. ³¹

Discussies in	Resultaat van de globale inventarisatie van documenten
Portugal	Vrijwel geen informatie beschikbaar. Standpunt wordt waarschijnlijk alleen ingenomen door enkele kleine linkse partijen. ³²
Spanje	Vrijwel geen informatie beschikbaar. Standpunt wordt waarschijnlijk alleen ingenomen door een kleine linkse partij. ³³
Verenigd Koninkrijk	Er bestaat een groot aantal documenten van onder meer de <i>Electoral Commission</i> over dit onderwerp. ³⁴ Omdat er veel documenten toegankelijk zijn, is dit een interessant debat. Bovendien werd op het Eiland Man op 11 juli 2006, op Guernsey op 19 december 2007, en op Jersey op 1 april 2008 de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd tot 16 jaar. Het lijkt er op dat deze verlagingen deels werden ingegeven door de discussies in Engeland.
Verenigde Staten (groot aantal staten)	In een groot aantal Amerikaanse staten zijn wetsvoorstellen gedaan om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. Tot nu toe was echter geen van die voorstellen succesvol, hoewel jongere kiezers in de <i>voorverkiezingen</i> soms wel mogen stemmen. ³⁵ Over de Amerikaanse casus is een groot aantal documenten beschikbaar.
Zuid-Afrika	In 1993 riep Nelson Mandela op tot het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 14 jaar. Zijn standpunt werd niet overgenomen door het bestuur van het ANC. ³⁶ Verder is er in Zuid-Afrika geen debat gaande dat sporen heeft nagelaten in de bronnen die wij hebben onderzocht.
Zwitserland	Op 6 mei 2007 stemde het kanton Glarus voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar voor kantonale en lokale verkiezingen. Ook in het kanton Bern is een discussie gaande. Dit lijkt op het eerste gezicht een interessante casus. ³⁷ In Zwitserland zijn ook wat aanvullende bronnen gevonden.
Raad van Europa	In 1997 werd voorgesteld aan te bevelen de kiesgerechtigde leeftijd voor lokale verkiezingen binnen 10 jaar te verlagen tot 16 jaar. ³⁸ Dit voorstel werd door het parlement uiteindelijk niet overgenomen. In mei 2009 presenteerde de Deense parlementariër Mogens Jensen bij de Raad van Europa het initiatief om de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar nader te onderzoeken. ³⁹ Het onderwerp is momenteel onderwerp van debat in de commissie Politieke Zaken. ⁴⁰ Dit voorstel is nog niet besproken. Daarom is er op moment van schrijven niet meer over te zeggen.

2.2 Selectie en analyse methode voor de casusbeschrijvingen

Voor veel landen zijn documenten beschikbaar die een meer gedetailleerde beschrijving mogelijk maken. Omdat de tijd voor dit onderzoek beperkt was, hebben we ons uitsluitend gericht op Europese debatten. Overigens bleek bij een globale analyse van documenten uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Australië, waarvan we in het derde deel van dit rapport ook gebruik hebben gemaakt, dat toevoeging van nog meer staten de analyse van het verloop van het debat of van de inventarisatie van de gebruikte argumenten niet zou veranderen.

Er is besloten aandacht te besteden aan het debat en de besluitvorming in Duitsland. Daarbij hebben we gekozen voor de eerste twee deelstaten die de kiesgerechtigde leeftijd hebben verlaagd en voor Hessen dat de beslissing weer heeft teruggedraaid. Ook de debatten in Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk (en de kanaaleilanden) en Zwitserland worden nader geanalyseerd.

Een deel van het debat over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd speelt zich af onder maatschappelijke groepen, voornamelijk jeugdorganisaties. Deze extraparlamentaire aspecten van het debat brengen we voor zover mogelijk eerst in kaart. Dit deel van het debat is echter moeilijk te reconstrueren, mede omdat veel informatie geen duidelijke tijdsaanduiding kent. Ook het belang van sommige van de organisaties die meedoen aan het debat is moeilijk te achterhalen: iedereen kan een website beginnen en claimen ook namens anderen te spreken. Bovendien vroegen we ons gaandeweg het onderzoek steeds meer af of een nauwgezette reconstructie van het verloop van het debat wel zinvol is. Kort gezegd blijkt vaak dat vooral (politieke) jongerenorganisaties debatteren over het onderwerp, dat die jongerenorganisaties via internet internationaal met elkaar informatie uitwisselen en dat soms een genomen initiatief via een politieke partij op de politieke agenda komt. Degenen die op een of ander moment bij de besluitvorming betrokken raken, bedienen zich telkens van dezelfde argumenten en beelden (zie hoofdstuk 3 voor analyse van deze argumenten en beelden). De feitelijke uitkomst van de besluitvorming hangt af van diverse factoren, zoals de coalitie die na de verkiezingen gevormd wordt en de mogelijkheid om daarbinnen standpunten uit te ruilen.

Bij het in kaart brengen van de debatten die in de afgelopen jaren zijn gevoerd, hebben we zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de oorspronkelijke bronnen zoals parlementaire verslagen en officiële publicaties van overheden en maatschappelijke organisaties. Gegeven de aard van het onderwerp is echter ook regelmatig teruggevallen op krantenberichten en websites. De gebruikte bronnen staan in de voetnoten.

2.3 Het debat in de Duitse deelstaten

In Duitsland wordt al langer gedebatteerd over het wel of niet verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Sommigen pleiten in dat debat voor een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 of 14 jaar voor alle verkiezingen.⁴¹ Anderen willen het liefst de leeftijdsgrens helemaal afschaffen en het kiesrecht tot het 18^e levensjaar door een ouder of verzorger laten uitoefenen.⁴² Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar is een oud thema van de Groenen (*Bündnis 90/Die Grünen*).⁴³ Ook de PDS (*Partei des Demokratischen Sozialismus*, de partij die in 2007 is opgegaan in *Die Linke*) en in iets mindere mate de SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, zijn in de afgelopen decennia voorstander van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. De FDP (*Freie Demokratische Partei*) en CDU/CSU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands / Christlich-Soziale Union in Bayern*) zijn over het algemeen tegen.⁴⁴ Het debat over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd valt deels samen met het debat over de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester en met discussies over de invoering van een kiesstelsel dat de burger meer mogelijkheden moet geven om zijn voorkeuren tot uitdrukking te brengen.⁴⁵ Deze meer brede democratiseringsdiscussie is waarschijnlijk mede het gevolg van de Duitse eenwording. Die eenwording leidt tot democratisering van de voormalige DDR en de discussie over die democratisering weerklinkt ook in de westelijke deelstaten. Ook de dalende opkomst bij verkiezingen aan het einde van de jaren tachtig, zoals die ook te zien is in Nederland, speelt waarschijnlijk een rol. Als in de jaren negentig de SPD (alleen of samen met de Groenen) in enkele deelstaten een meerderheid haalt, wordt de kiesgerechtigde leeftijd bij lokale verkiezingen in enkele gevallen verlaagd.

2.3.1 Niedersachsen

Na de verkiezingen van 13 maart 1994 verkrijgt de SPD onder leiding van Gerhard Schröder in *Niedersachsen*, een deelstaat in het noordwesten van Duitsland met bijna 8 miljoen inwoners, de absolute meerderheid met 81 van de 161 zetels. De Groenen, die in de jaren daarvoor nog samen met de SPD een coalitie vormden, worden niet opnieuw opgenomen in een coalitieregering. Een jaar later, op 18 maart 1995, besluit de SPD op een partijbijeenkomst een voorstel te steunen om de kiesgerechtigde leeftijd bij gemeenteraadsverkiezingen te verlagen. Overigens is de partij wel verdeeld over dit punt. In lijn met de beslissing van het partijcongres stuurt de deelstaatregering op 29 juli 1995 een wetsontwerp naar het

parlement waarin wordt voorgesteld de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen tot 16 jaar.⁴⁶

In de eerste zitting van het parlement, op 23 augustus 1995, stelt de SPD fractie dat jongeren politiek geïnteresseerd zijn en graag mee willen besluiten over politieke zaken, en dat dit wordt ondersteund door empirisch onderzoek.⁴⁷ Daarom stelt de fractie voor de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. De fractie van de Groenen ondersteunt het voorstel en verwijst naar de *Bielefelder Jugendstudien*, waaruit zou blijken dat jongeren net zo politiek geïnteresseerd en politiek oordeelskundig zijn als anderen.⁴⁸ De fractie van de Groenen verwacht dat de belangen van jongeren ook serieuzer worden genomen als de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd. De CDU fractie keurt het voorstel af. Deze fractie wijst onder meer op opinieonderzoek waaruit zou blijken dat een overgrote meerderheid van de bevolking (en ook een meerderheid van de 16- en 17-jarigen) tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd is.⁴⁹

Op 8 november 1995 debatteert het parlement voor de tweede keer over het wetsvoorstel.⁵⁰ De CDU fractie is nog steeds tegen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. De fractie stelt nu, dat het voor de eenheid van de rechtsorde van belang is, dat alleen mensen die beschikken over volledige burgerrechten en -plichten mee mogen doen aan de verkiezingen. Verder stelt de fractie dat jongeren de rijpheid en het overzicht missen voor het zinvol uitoefenen van het actieve kiesrecht.

De Groenen en de SPD brengen daar onder meer tegenin dat jongeren voldoende weten van de lokale politiek en dat het toekennen van het stemrecht wellicht iets kan doen aan de *Politikverdrossenheit*. De CDU fractie probeert met een amendement de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd nog tegen te houden.⁵¹ Dit amendement wordt echter door een meerderheid van Groenen en de SPD verworpen. Het wetsvoorstel wordt daarom aangenomen en de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd.

Door de wetswijziging mogen jongeren van 16 en 17 jaar in *Niedersachsen* bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1996 voor het eerst stemmen. Daarmee is *Niedersachsen* de eerste deelstaat in Duitsland die het stemrecht voor deze groep invoert. Bij de verkiezingen van 1996 bestaat 2,3 procent van het electoraat in *Niedersachsen* uit jongeren van 16 en 17 jaar (146.000 personen).⁵² Meer recente gegevens over de opkomst onder jongeren zijn niet bekend.

2.3.2 Schleswig-Holstein

De SPD haalt bij de verkiezingen van 1996 in *Schleswig-Holstein*, een deelstaat met 2,8 miljoen inwoners tegen de Deense grens, 33 van de in totaal 74 zetels. De Groenen/Bündnis 90 halen er 6 en vormen samen met de SPD een regeringscoalitie. In het parlement is naast de CDU en de FDP verder ook de regionale *Südschleswigscher Wählerverband* (SSW) met één zetel vertegenwoordigd.

Begin augustus 1996 dienen de twee coalitiepartijen een wetsvoorstel in om de kiesgerechtigde leeftijd bij lokale verkiezingen te verlagen van 18 jaar tot 16 jaar.⁵³ Ruim een week later, op 14 augustus 1996, vindt het eerste debat over het wetsvoorstel plaats. De SPD stelt onder andere dat de ervaring leert dat jongeren tussen de 16 en 18 jaar verantwoording kunnen nemen voor zaken die gemeenten betreffen. Met de wetswijziging wil de SPD jongeren meer ruimte geven mee te beslissen over dit soort zaken.⁵⁴ De Groene fractie benadrukt dat de levenssituatie van de jongeren in de laatste jaren duidelijk is veranderd, zonder dat deze verandering in hun politieke positie is terug te vinden. Overigens denkt de fractie niet dat de verlaging van het kiesrecht een oplossing is voor het probleem van *Politikverdrossenheit* en dat de mogelijkheden voor jongeren om invloed uit te oefenen zich dan ook niet moeten beperken tot het eens in de vier jaar kunnen stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen. Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd is dus geen oplossing voor *alle* problemen die de politieke betrokkenheid van jongeren betreffen.⁵⁵

Ook in *Schleswig-Holstein* is de CDU fractie tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. De fractie betoogt dat de voorgestelde wetswijziging geen van de problemen van de jongeren kan oplossen. Volgens de CDU is het voorstel slechts een poging van de SPD en de Groenen om bij de volgende verkiezingen meer stemmen te krijgen, omdat jongeren mede door deze wetswijziging vooral op deze twee partijen zullen stemmen. Verder wordt volgens de fractievoerder van de CDU het belang van het kiesrecht ondergraven door de leeftijd waarop men mag stemmen los te koppelen van de meerderjarigheid. Ook verwijst de fractievoerder naar een enquête onder 14- tot 17-jarigen van het *Jugendverband Neumünster*, waaruit zou blijken dat slechts achtendertig procent van de jongeren een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd steunt.⁵⁶

De FDP steunt de argumenten die door de CDU zijn genoemd. Beide partijen onderbouwen hun standpunt verder door vertegenwoordigers van de deelstaatregering te citeren die zich eerder kritisch hebben uitgelaten over de nu voorgestelde verlaging.⁵⁷ Door alle partijen wordt ingegaan op de relatie tussen de verschil-

lende rechten en plichten van jongeren.⁵⁸ Er wordt besloten de zaak over te dragen aan een commissie van het deelstaatsparlement.⁵⁹

Op 21 augustus 1996 besluit deze commissie dat er een schriftelijke adviesronde moet komen die voor 31 oktober 1996 moet zijn afgesloten en op 6 november wordt gevolgd door een hoorzitting.⁶⁰ Onder andere vertegenwoordigers van het jeugdparlement, van de *Deutscher Kinderschutzbund*, en van de universiteit van Heidelberg laten zowel schriftelijk als bij de hoorzitting van zich horen. Over het algemeen worden daarbij dezelfde argumenten aangedragen als in het plenaire debat.⁶¹ Ten slotte onderzoekt de commissie of het wetsvoorstel in overeenstemming is met de grondwet. Daarbij concludeert de commissie dat van strijdigheid met de grondwet geen sprake is.⁶²

Begin februari 1997 adviseert de commissie van het parlement het wetsvoorstel zonder amendementen aan te nemen.⁶³ Op 20 februari 1997 vindt de tweede lezing van het wetsvoorstel plaats. De commissie en de fracties komen weer aan het woord. De wet wordt met de stemmen van SPD, de Groenen en de SSW aangenomen.⁶⁴ Op 27 februari 1997 wordt de kiesgerechtigde leeftijd officieel tot 16 jaar verlaagd.⁶⁵

2.3.3 *Hessen*

Begin 1998 bespreekt de *Landestag* van Hessen, een deelstaat in midden Duitsland met ruim 6 miljoen inwoners, een voorstel van de coalitie van SPD en Groenen om de kieswet aan te passen. Die aanpassing betreft een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar.⁶⁶ Het debat vindt plaats in twee zittingen in mei 1998. Tijdens die zittingen blijken CDU en de FDP net als in de andere deelstaten sterk tegen de voorgestelde verlaging te zijn. Desondanks besluit de coalitie de verandering door te voeren. Het debat in Hessen verschilt daarbij niet wezenlijk van de twee hiervoor wat uitvoeriger besproken debatten. Gemeenteraadsverkiezingen in Hessen zijn voorzien voor maart 2001.

Begin 1999 vinden echter deelstaatverkiezingen plaats en maakt de Rood/Groene coalitie plaats voor een coalitie van CDU en FDP. Deze partijen draaien de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd weer terug.⁶⁷ Dat gebeurt in een wetsvoorstel waarin onder andere ook de zittingstermijnen van gemeenteraden wordt verlengd tot 5 jaar en het kiesstelsel wordt aangepast.⁶⁸ De belangrijkste nieuwe argumenten van de Groenen en de SPD om de verlaging *niet* terug te draaien zijn gebaseerd op het argument van de ‘gewekte verwachtingen’: Groenen

en SPD stellen dat een gedane belofte niet zonder meer mag worden gebroken. Desondanks wordt in december 1999 het wetsvoorstel aangenomen en wordt de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, waartoe was besloten in 1998, weer teruggedraaid.

De discussie in Hessen is daarmee niet over. In augustus 2008 komt *Die Linke* met het voorstel de kiesgerechtigde leeftijd weer te verlagen.⁶⁹ Omdat na de deelstaatsverkiezingen van januari 2009 de CDU-FDP coalitie weer een meerderheid weet te krijgen in het parlement, maakt dit voorstel geen kans.

2.4 Het debat in Nederland

Hoewel in de meeste omringende landen in 1917 een kiesgerechtigde leeftijd van 21 jaar normaal wordt gevonden, wordt in Nederland bij de invoering van het algemeen mannenkiesrecht besloten de kiesgerechtigde leeftijd op 25 jaar te stellen.⁷⁰ De kiesgerechtigde leeftijd wordt in 1946 verlaagd tot 23 jaar, pas in 1965 tot 21 jaar en tot 18 jaar in 1972. De leeftijd waarop men meerderjarig wordt, is overigens pas in 1986 verlaagd tot 18 jaar.

Al tijdens de discussies over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd en de meerderjarigheidsgrens tot 18 jaar, begin jaren zeventig, kan men het geluid horen dat de verlaging tot 18 jaar geen eindpunt hoeft te zijn:

‘Mijnheer de Voorzitter! Er zijn vele argumenten voor het wetsontwerp, dat wij nu bespreken, aan te voeren. Het zijn dezelfde argumenten, die ook zijn aan te voeren voor een verlaging van de leeftijd, waarop men meerderjarig wordt. De 21 jaar, die het nu is, is geen eindpunt, de 18 jaar, die het gaat worden, is het voor mij ook niet. Ik zou mij best kunnen voorstellen, dat over enige tijd - hoe lang dat duurt is niet te zeggen -, iedereen het erover eens is, dat wij best naar 16 jaar terug zouden kunnen gaan. Als dat zou gebeuren, zitten wij overigens altijd nog een jaar boven de meerderjarigheidsleeftijd van 15 jaar, die een tijd lang in ons oudvaderlandse recht heeft gegolden,’

aldus het VVD Kamerlid Wiegel op 19 januari 1971.⁷¹

Eind jaren zeventig wordt geopperd de leeftijdsgrens daadwerkelijk te verlagen tot 16 jaar. Het is vooral Van der Spek (PSP) die het voorstel doet in het kader van de discussie over voorgestelde wijzigingen in de grondwet⁷²;

‘In het voorlopig verslag (...) dat kort geleden is uitgebracht, is van mijn kant gesuggereerd om de leeftijd voor het actief en het passief kiesrecht te verlagen tot 16 jaar. Het is gebleken dat er veel belangstelling voor bestaat. De leerplicht eindigt bij 16 jaar, dus volgens de Regering is men dan volleerd, een belangrijk argument lijkt mij. Het argument van de Regering

voor het kiesrecht van buitenlanders voor de gemeenteraden, namelijk, dat die zo betrokken zijn bij de gemeentepolitiek, geldt natuurlijk ook voor 16- en 17-jarigen.’

Ook in navolgende debatten komt Van der Spek een aantal keer met argumenten om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen.

Minister Wiegel is tegen.⁷³ Zijn verdediging van de 18-jaarsgrens is exemplarisch en wordt daarom volledig weergegeven:

‘De heer Van der Spek wil de kiesgerechtigde leeftijd voor het actief kiesrecht tot 16 jaar verlagen. In de artikelen 3.1.5 en 3.1.7 wordt de kiesgerechtigde leeftijd voor het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer en voor het passief kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer op 18 jaar gesteld. Omdat voor het passief kiesrecht voor provinciale staten ingevolge het reeds door deze Kamer aanvaarde artikel 7.6 dezelfde vereisten gelden als voor het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer, zal voor het actief kiesrecht voor de Eerste Kamer dan ook hetzelfde leeftijdsvereiste gaan gelden. Met dat leeftijdsvereiste wordt de ontwikkeling voltooid, die in 1972 werd ingezet, toen grondwettelijk de mogelijkheid werd geopend de kiesgerechtigde leeftijd voor het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer, provinciale staten en de gemeenteraad tot 18 jaar te verlagen. Gelet op de zelfstandige wijze waarop 18-, 19- en 20-jarigen veelal optreden, lijkt dat ook een goede zaak. Vanuit datzelfde gezichtspunt is door de Regering een wetsvoorstel tot verlaging van de meerderjarigheidsgrens tot 18 jaar ingediend. Een nog verdergaande verlaging van de leeftijd wat betreft het actief kiesrecht, zoals door de heer Van der Spek bij amendement wordt voorgesteld, wil ik ontraden. De kiesgerechtigde leeftijd moet zodanig worden gekozen, dat redelijkerwijs valt te verwachten dat de stemgerechtigden in het algemeen weloverwogen hun stem kunnen uitbrengen. Van 18-jarigen valt dit te verwachten, maar van 16-jarigen in het algemeen nog niet. Geestelijke rijpheid en een begin van levenservaring en inzicht kunnen door de voorlichting, waarvoor de heer Van der Spek heeft gepleit, slechts in beperkte mate worden bevorderd. De heer Van der Spek heeft een aantal andere rechten opgenoemd, die men al op 16-jarige leeftijd heeft, zoals het rijden op een bromfiets en het zelfstandig kopen van alcohol. Dat vind ik niet zulke sterke argumenten voor zijn stelling, de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar te verlagen. De keuze van de grens van 18 jaar is gebaseerd op dezelfde overwegingen, die spelen bij het verlagen van de meerderjarigheidsgrens; het zijn overwegingen van zelfstandigheid en geestelijke rijpheid, die men dan geacht wordt te bezitten.’

Ook in de periode hierna spreken sommige vertegenwoordigers zich wel eens uit over het onderwerp. Namens de PSP pleit Van Es in 1980 voor verlaging tot 16 jaar. In 1998 en 2002 nemen D66 en GroenLinks verlaging op in hun partijprogramma, maar daarna niet meer. Enkele jaren later heeft Niesco Dubbelboer (PvdA) wel eens gepleit voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, maar hij ziet er vanaf een wetsvoorstel in te dienen, omdat de noodzakelijke grondwetswijziging het nooit zal halen.⁷⁴ Van een grote groep voorstanders van verlaging is in de Tweede Kamer namelijk geen sprake.⁷⁵

2.5 Het debat in Oostenrijk

2.5.1 De Oostenrijkse deelstaten

Het idee om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen tot 16 jaar leeft in Oostenrijk vooral binnen de SPÖ (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*) en de Groenen (*Die Grünen – Die Grüne Alternative*)⁷⁶ en minder binnen de ÖVP (*Österreichische Volkspartei*) en de FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*). Dat neemt niet weg dat de eerste veranderingen worden doorgevoerd door een deelstaatregering waarin de FPÖ is vertegenwoordigd (Karinthië) en dat tijdens het debat in 2007 over de landelijke verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd de FPÖ verklaart al langer voorstander te zijn van een verdere verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd.⁷⁷ Vooral geïnspireerd door de Duitse voorbeelden in de tweede helft van de jaren negentig, veranderen vanaf 2000 enkele Oostenrijkse deelstaten hun kieswetten zodat jongeren van 16 en 17 jaar voortaan mogen stemmen bij burgemeestersverkiezingen, bij gemeenteraadsverkiezingen en soms zelfs bij de deelstaatverkiezingen.⁷⁸ Achtereenvolgens voeren Karinthië (2000); Steiermark (2001)⁷⁹; Burgenland (2002, toen ook werd besloten dat jongeren mochten stemmen bij de deelstaatverkiezingen); Wenen (2002, ook bij deelstaatverkiezingen)⁸⁰; en Graz (hoofdstad van Steiermark) (2001) een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd door. In 2003 vinden de eerste lokale verkiezingen met de jeugdige kiezersgroep plaats.

2.5.2 De onverwachte veranderingen in 2007

Ondanks de veranderingen in enkele deelstaten staat in 2006 het punt van de verdere verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd bij nationale verkiezingen niet echt hoog op de politieke agenda.⁸¹ Weliswaar is die verlaging in 2003 al geopperd in een rapport aan de Europese commissie over pogingen de politieke participatie onder jongeren te vergroten, en is tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap van de EU op initiatief van de *Bundesjugendvertretung* in de *Deklaration von Wien und Bad Ischl* door allerlei jeugdafvaardigingen uit de landen van de Europese Unie opgeroepen de stemgerechtigde leeftijd te verlagen⁸², maar de steun voor het idee is in 2006 nog gering.⁸³ Alleen de Groenen en de SPÖ zijn er voor. De andere partijen willen hoogstens de kiesgerechtigde leeftijd bij lokale en deelstaatverkiezingen verlagen.

Als SPÖ en ÖVP na de verkiezingen van 2006 wederom een grote coalitie vormen, wordt verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd door de SPÖ ingebracht in de coalitieonderhandelingen en uitgeruild tegen het stemmen per brief voor inwoners van Oostenrijk, zoals gewenst door de ÖVP. In de regeringsverklaring die wordt uitgesproken na het aantreden van de nieuwe coalitie in 2007, wordt duidelijk gemaakt dat de coalitie de kiesgerechtigde leeftijd wil verlagen tot 16 jaar.⁸⁴ Enkele maanden later (in maart 2007) wordt dit in de ministerraad ook daadwerkelijk besloten. Op 25 april 2007 wordt dit besluit besproken in het parlement en op 5 juni wordt over het voorstel gestemd.⁸⁵

Tijdens het debat laten, voor zover wij kunnen zien, tegenstanders nauwelijks van zich horen. De twee coalitiepartijen scharen zich achter het compromis. Groenen en FPÖ steunen dit onderdeel van de veranderingen in de kieswet ook, terwijl de toen kleine BZÖ zich op de vlakte houdt. De argumenten die de verschillende partijen gebruiken verschillen niet veel van de argumenten die eerder in Duitsland zijn gebruikt, hoewel de verwachting dat een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op termijn goed is voor de opkomst, een argument dat in Duitsland wel werd gebruikt, in Oostenrijk *geen* centrale rol speelt. Het gaat vooral om het betrekken van jongeren bij de politiek. Bovendien wordt gesteld dat er als gevolg van de vergrijzing relatief steeds meer druk komt te liggen op jongeren en dat dit moet worden gecompenseerd door de jongeren actief kiesrecht te geven.

Op 1 juli 2007 treedt de wet in werking. Bij de (vervroegde) verkiezingen van 28 september 2008 mogen jongeren van 16 en 17 jaar voor het eerst hun stem uitbrengen. In mei 2009 vinden de eerste Europese verkiezingen plaats waarbij jongeren mogen stemmen. Rond de verkiezingen worden campagnes gelanceerd waarbij vooral jongeren worden opgeroepen te stemmen.⁸⁶

2.6 Het debat in het Verenigd Koninkrijk en op de eilanden Man, Guernsey en Jersey⁸⁷

2.6.1 *Het Verenigd Koninkrijk*

Op 15 december 1999 brengt de Britse parlementariër Simon Hughes (een *Liberal Democrat*) in de *House of Commons* het voorstel naar voren om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen tot 16 jaar. Bij het doen van zijn voorstel verwijst hij naar eerdere pogingen in de *House of Commons* om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen in 1985 (het eerste internationale jeugdjaar), 1991 en in 1992. Hughes

stelt vast dat het standpunt om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen niet alleen wordt ingenomen door zijn eigen partij, maar ook door de SNP (*Scottish National Party*).⁸⁸ Hughes gaat uitgebreid in op de vele rechten en plichten die gelden voor 16-jarigen. Hij noemt daarbij onder meer het recht om in het leger te dienen. De discussie haalt in dat jaar verder niet veel uit.⁸⁹

In 2002 dient Lord Lucas, een Conservatief parlamentslid, in de *House of Lords* de *Bill to Reduce to 16 the voting age in parliamentary and other elections* in, oftewel de *Voting Age (Reduction to 16) Act*. Op 27 november 2002 en 9 januari 2003 wordt het voorstel besproken in de *House of Lords*.⁹⁰ Lord Lucas stelt onder meer dat een lagere kiesgerechtigde leeftijd ervoor zorgt, dat meer jongeren politiek participeren. Sommige parlamentsleden steunen het voorstel, maar de meesten niet. Lord Renton, ook een Conservatief, is bijvoorbeeld tegen. Door mensen op lagere leeftijd al te laten stemmen, zo stelt hij, zorg je ervoor dat meer half opgeleide mensen mogen stemmen. Dit maakt de democratische besluitvorming minder betrouwbaar. Ook het voorstel van Lord Lucas leidt uiteindelijk niet tot een wetswijziging.

Het Engelse systeem maakt het mogelijk dat over hetzelfde onderwerp regelmatig (jaarlijks en soms zelfs vaker) amendementen en wetsvoorstellen worden ingediend. Iemand die de *Hansards* (de Handelingen) van de afgelopen tien jaar doorneemt, valt het op dat het voorstel om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen telkens opnieuw naar voren wordt gebracht.⁹¹

De *Labour party* en de Conservatieven hebben in de eerste jaren van het nieuwe millennium geen officieel standpunt over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Wel pleiten enkele individuele leden van deze partijen voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Enkele kleinere partijen, zoals de *Liberal Democrats*, de SNP, *Plaid Cymru* (de regionale partij in Wales), de Groenen en de Schotse Socialisten zijn voor. Ook de *Local Government Association* is voor een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd.

De voorstanders van verlaging worden gesteund door drie rapporten over de stand van de Britse democratie uit begin 2002. Deze rapporten zijn geschreven naar aanleiding van de dramatische daling van de opkomst bij verkiezingen. Om jongeren meer te betrekken bij de politieke besluitvorming is verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd volgens deze rapporten de beste optie. Begin 2003 verenigen diverse organisaties zich onder leiding van de *Electoral reform society* in de groep *Votes at 16 campaign*.

In juli 2003 menigt de Engelse kiesraad (de *Electoral Commission*) zich in de discussie.⁹² Er wordt een rapport uitgebracht met vragen en er wordt gedurende

maanden uitgebreid met diverse organisaties en individuen gesproken. Dit resulteert in april 2004 in een rapport waarin wordt geadviseerd de kiesgerechtigde leeftijd *niet* te verlagen⁹³. In het rapport stelt de *Electoral Commission* onder meer dat het publiek en ook jongeren tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd zijn, dat het effect van die verlaging op de opkomst bij verkiezingen minimaal en op korte termijn zelfs negatief zal zijn, en dat het huidige burgerschapsonderwijs te beperkt is om te denken dat dit een panacee is voor het gebrek aan politieke belangstelling onder jongeren.

Na het verschijnen van het rapport van de *Electoral Commission* is het onderwerp politiek echter nog niet dood. Ook na 2004 worden door verschillende parlementariërs voorstellen gedaan de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. Eind november 2005 stelt het parlementslid Stephan Williams bijvoorbeeld de *Representation of the People (Reduction of Voting Age) Bill* voor. Dit voorstel wordt in eerste zitting in de House of Commons al afgewezen⁹⁴. Op 19 oktober 2007 dient Diana R. Johnson, van de *Labour party*, eenzelfde voorstel in⁹⁵. Op 5 december 2007 doet parlementslid Julie Morgan, ook van de *Labour party* hetzelfde. Ook zij vraagt de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar te verlagen.⁹⁶ Bij het verzoek verwijst ze naar de eerder door haar ingediende *Voting Age (Reduction) Act*.⁹⁷ Morgan stelt onder meer dat het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd er voor zorgt dat jongeren van 16 en 17 jaar gaan stemmen. Vervolgens zouden zij uit gewoonte blijven stemmen. Zo zou de opkomst bij verkiezingen in de loop van de tijd stijgen. Ook tijdens dit debat wordt weer ingegaan op de rechten en plichten die jongeren nu al wel hebben, zoals het recht om in militaire dienst te gaan. In oktober 2008 vraagt Stephan Williams de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar te verlagen. Daarin verwijst hij ook naar de ervaringen op het eiland Jersey.⁹⁸ Al deze initiatieven houden weliswaar het onderwerp op de agenda, maar hebben nog niet tot concrete resultaten geleid.

Ook het maatschappelijke debat wordt voortgezet. Een *power commission* gefinancierd door de Joseph Rowntree Reform Trust, doet begin 2006 de aanbeveling de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen tot 16 jaar.

De regering zit ondertussen ook niet stil en kondigt in juli 2007 een commissie aan die zich met Jeugd en Burgerschap zou moeten bezighouden; de *Youth Citizenship Commission*. Deze brengt in juni 2009 een advies uit. Deze commissie betoogt dat zowel deugdelijke argumenten voor verlaging als deugdelijke argumenten tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd ontbreken. Op grond daarvan wordt aanbevolen de kiesgerechtigde leeftijd *niet* te verlagen tot 16 jaar.

2.6.2 *Man*

Het eiland Man ligt ten westen van Wales in de Ierse zee en telt ongeveer 80.000 inwoners.⁹⁹ Het is Brits kroonbezit, maar geen onderdeel van het Verenigd Koninkrijk. Begin februari 2006 dient de heer Rodan een amendement in om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen.¹⁰⁰ Binnen het parlement (de *House of Keys*) wordt vrijwel uitsluitend positief gereageerd. Op 7 februari 2006 besluit het parlement van het eiland met 19 tegen 4 dat de kiesgerechtigde leeftijd moet worden verlaagd tot 16 jaar. Bij de verkiezingen van 2006 mogen ongeveer 2.000 jongeren stemmen. Velen van die jongeren lieten zich in eerste instantie echter niet registreren. Uiteindelijk brengt van de geregistreerde jongeren 57% daadwerkelijk een stem uit, bij een totale opkomst van 64% van de geregistreerde kiezers.¹⁰¹

2.6.3 *Jersey*

Het debat in Engeland wordt in 2007 dunnetjes overgedaan op het eiland Jersey. Dit eiland met ruim 90.000 inwoners ten westen van de kust van Normandië, vormt net als het eiland Man geen onderdeel van het Verenigd Koninkrijk, maar is daar wel op een complexe manier mee verbonden. Jersey heeft een gekozen parlement van 53 leden. Op 15 mei 2007 dient de afgevaardigde van Grouville, Carolyn Labey, een wetsvoorstel in om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen van 18 tot 16 jaar¹⁰². Hierbij vraagt zij ook meteen of ervoor gezorgd kan worden dat dit vóór de verkiezingen van 2008 wordt ingevoerd.¹⁰³

In haar verdediging van het voorstel verwijst Labey onder meer naar de beslissing van het eiland Man en naar de dalende belangstelling van jongeren voor de politiek op Jersey. Labey zegt dat we ons niet moeten afvragen waarom 16- en 17-jarigen het kiesrecht zouden moeten krijgen, maar waarom wij ze dat nog steeds onthouden. Jongeren krijgen vanaf hun zestiende veel nieuwe rechten zoals de mogelijkheid te trouwen, seks te hebben en kinderen te krijgen, en de mogelijkheid zich aan te melden voor het leger. Daarnaast hebben ze de plicht belastingen en sociale premies te betalen. Verder wijst Labey er op dat er op middelbare scholen een cursusprogramma is opgezet waarbij de leerlingen informatie krijgen over onder meer de geschiedenis, de politiek en de economie van Jersey. Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd zou dit programma meer betekenis kunnen geven. Ze wijst er verder op dat ruim 45% van de scholieren Jersey verlaat om te gaan studeren in vooral Engeland. Hiervan komt ongeveer 62% binnen tien jaar terug naar het eiland. Deze terugkomers stemmen vervolgens niet bij verkiezingen

omdat ze geen binding hebben ontwikkeld met de democratie op Jersey. Die binding kan worden gestimuleerd door jongeren al te laten stemmen voordat ze vertrekken.

Tegenstanders van de maatregel wijzen er onder meer op dat het tegenstrijdig is om zowel voor de *verlaging* van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 tot 16 jaar te pleiten, als voor een *verhoging* van de leeftijd waarop legaal alcohol en tabak mag worden gebruikt (iets wat Labey inderdaad bepleit, zij het in verschillende voorstellen). Labey wijst op de verschillende positieve en negatieve gevolgen van beide onderwerpen, waarbij het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd volgens haar alleen positieve gevolgen heeft.¹⁰⁴

Het debat vindt op 4 juli 2007 plaats. Senator Shenton begint met een opsomming van rechten en plichten die de jongeren nog niet hebben, zoals het recht op het halen van een (motor)rijbewijs, het passief kiesrecht, en het recht om alcohol te mogen drinken in een pub. Ook wijst hij op het feit dat criminele handelingen van 16- of 17-jarigen niet mogen worden berecht met het strafrecht voor volwassenen.¹⁰⁵ Het ontbreken van dit soort rechten bij jongeren van 16 en 17 maakt het onlogisch om ze dan wel het kiesrecht te geven. Senator Perchard wijst er op dat volgens het voorstel jongeren geen passief kiesrecht hebben. Dit vindt hij niet juist. Op die manier geef je jongeren niet de kans op een leeftijdsgenoot te stemmen. Omdat niet wordt voorgesteld de leeftijd waarop men het passieve kiesrecht krijgt ook te verlagen, moeten jongeren van 16 en 17 jaar volgens Perchard geen actief kiesrecht krijgen.

De rest van het debat gaat vooral over de rechten en plichten die 16- en 17-jarigen wel en niet hebben en over de vraag of kiesrecht daar dan wel of niet bij zou moeten horen. Uiteindelijk wordt met 25 stemmen vóór het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd en 21 stemmen tegen, het wetsvoorstel *Public Elections: Reduction in Voting Age to 16* aangenomen.¹⁰⁶

2.6.4 Guernsey

Op 3 september 2007 dient voorzitter Flouquet de *Reduction of Voting Age Bill* in. Daarin stelt hij voor de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen van 18 tot 16 jaar. In de toelichting op dit rapport wordt uitvoerig verwezen naar de discussie in Engeland en dan vooral naar het rapport van de *Electoral Commission*.¹⁰⁷ Op 31 oktober 2007 wordt het voorstel behandeld en aangenomen.¹⁰⁸

2.7 Het debat in Zwitserland¹⁰⁹

In het sterk decentraal georganiseerde Zwitserland beslissen de kantons zelf over de kiesgerechtigde leeftijd bij gemeentelijke en kantonale verkiezingen en referenda. Voorstellen tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd zijn al in een groot aantal kantons gedaan, maar alleen in het kanton Glarus is zo'n voorstel ook aangenomen.

Glarus is een kanton in Centraal Oost Zwitserland met nog geen 40.000 inwoners. In 2005 stelt de jongerenorganisatie van de Socialistische partij in dat kanton voor de kiesgerechtigde leeftijd (zowel passief als actief) te verlagen tot 16 jaar. De regering van Glarus verandert dat voorstel in een verlaging tot 16 jaar van alleen het actieve kiesrecht. Het parlement en de 25 gemeenten van Glarus wijzen het voorstel af, maar bij de finale besluitvorming besluit de *Landesgemeinde*, een verzameling van alle inwoners van het kanton, op 6 mei 2007 na een uur debatteren, de kiesgerechtigde leeftijd (actief) toch te verlagen tot 16 jaar. Het passief kiesrecht wordt niet verlaagd. Verslagen van de discussies in de *Landesgemeinde* hebben we helaas niet kunnen achterhalen.

Ook in verscheidene andere kantons worden initiatieven ontplooid om te komen tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. In ten minste acht kantons sneuvelen de initiatieven al in een vrij vroeg stadium.¹¹⁰ In de kantons Bazel (begin 2009), Uri (begin 2009) en Bern (eind 2009) komt het echter tot volksstemmingen. In alle gevallen wordt het voorstel verworpen door meer dan tweederde van de kiezers.

Op het niveau van de bond, het nationale niveau dus, speelt de discussie ook. Eind 1999 wordt een eerste voorstel ingediend om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. Dit voorstel haalt het niet. Op 22 juni 2007 wordt een nieuwe poging ondernomen, maar ook dit voorstel haalt het niet. In beide gevallen was geen meerderheid te vinden in het parlement.

Het krachtigste argument in Zwitserland lijkt vooral de eenheid tussen actief en passief kiesrecht en de eenheid tussen (vooral passief) kiesrecht en meerderjarigheid te zijn. De bereidheid om ook de grens van de meerderjarigheid te verlagen tot 16 jaar lijkt zeer klein.

2.8 Afsluitende opmerkingen over de onderzochte debatten

De hier onderzochte debatten zijn, waarschijnlijk in toenemende mate door de opkomst van het internet, wederzijds beïnvloed. Toch is de inhoud van de debatten

voornamelijk nationaal of regionaal van aard. Een uitzondering zijn de debatten in Man, Jersey, Guernsey en het Verenigd Koninkrijk waarin wordt verwezen naar de rapporten van de *Electoral Commission*. Het is wel zo dat men soms anekdotisch verwijst naar ervaringen in andere landen, maar van een systematisch gebruik van analyses van buitenlandse ervaringen is geen sprake. Zoals we in het laatste deel van dit rapport laten zien is dat ook niet zo vreemd. Analyses waarin empirische veronderstellingen tegen het licht worden gehouden, zijn sterk contextafhankelijk. Zo is de steun voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd niet in alle landen hetzelfde. Bovendien ontbreken gedegen studies naar de veronderstelde effecten van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd.

De debatten lijken zich niet alleen betrekkelijk onafhankelijk van elkaar te ontwikkelen, de debatten zijn ook weinig 'lineair'. In geen enkel geval is sprake van een debat waarbij meer en meer mensen overtuigd raken van het nut van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd, waarna de ontstane meerderheid het wetsvoorstel aanneemt. Dat wordt vooral duidelijk als we kijken naar het Britse debat. Sinds halverwege de jaren tachtig wordt in dat land het voorstel tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar voren gebracht. Tot nu toe zonder resultaat, maar zo nu en dan leidt zo'n voorstel tot een intensiever debat. Van toeneemende politieke steun voor de voorstellen lijkt vooralsnog geen sprake.

Het laatste dat opvalt uit de casusbeschrijvingen is dat er van een maatschappelijk debat over dit onderwerp in de onderzochte landen, wellicht met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, nauwelijks sprake is. Het is vooral een debat binnen voornamelijk linkse politieke partijen. Verwezen wordt wel naar enkele jongerenorganisaties, naar enquêtes en naar opiniepeilingen van onderzoeksinstituten, en in Duitsland enkele malen naar de standpunten van kerkelijke organisaties, maar zelden of nooit wordt verwezen naar standpunten van belangrijke maatschappelijke organisaties zoals vakbonden of werkgevers. Het zou natuurlijk kunnen dat deze observatie wordt veroorzaakt doordat documenten van maatschappelijke organisaties minder gemakkelijk zijn te vinden dan documenten van overheidsinstellingen, maar ook in die overheidsdocumenten wordt zelden verwezen naar maatschappelijke organisaties.

3 Welke argumenten zijn er voor en tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd?

Op basis van een analyse van de wetenschappelijke literatuur over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd en op basis van de hiervoor besproken debatten, hebben we onderzocht welke argumenten gebruikt worden voor en tegen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar. De opsomming van argumenten die we hieronder geven heeft onvermijdelijk iets willekeurigs. Het aantal gebruikte argumenten is bijzonder groot en een selectie is dus noodzakelijk. We hebben geprobeerd argumenten die bij nader inzien op hetzelfde neerkomen samen te voegen, maar dat kan nooit helemaal zonder verlies aan nuances. Ook enkele argumenten die bij oppervlakkige beschouwing niet kunnen overtuigen of onduidelijk zijn hebben we weggelaten, zoals het argument dat men met de tijd mee moet gaan. Verder betreffen sommige argumenten in het debat een specifiek aspect van de voorgestelde maatregel. Te denken valt aan de vraag of de verlaging alleen de lokale verkiezingen moeten betreffen of ook de nationale verkiezingen en de vraag of nu ook de leeftijd van het passieve kiesrecht moet worden verlaagd. Deze meer specifieke argumenten hebben we hier verder niet geanalyseerd. Ten slotte worden (tegen)argumenten gebruikt die op zichzelf geen deel uitmaken van een inhoudelijk debat over de voorgestelde verlaging. Bij dat laatste valt te denken aan het argument dat jongeren vooral stemmen op partijen die het voorstel voor verlaging doen. En aan het argument dat het voorstel de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen afleidt van andere, meer fundamentele maatregelen voor verdere democratisering.

We hebben hieronder wel de belangrijkste en de meest gehoorde argumenten over het verlagen van de actieve kiesgerechtigde leeftijd in kaart gebracht en gesystematiseerd. Om te laten zien dat de argumenten ook daadwerkelijk worden gebruikt, verwijzen we naar documenten die zijn verzameld in het kader van de case studies en wetenschappelijke literatuur over het onderwerp. Ook wordt de kwaliteit van de argumenten tegen het licht gehouden. Veel argumenten zijn combinaties van *normatieve veronderstellingen* (alle verstandige mensen moeten kunnen stemmen) en *empirische veronderstellingen* (jonge mensen zijn verstandig). We geven hieronder telkens aan wat het empirische en wat het normatieve element is van een argument. Het normatieve element wordt vooral beoordeeld op basis van het idee dat de norm een bredere geldigheid zou moeten hebben. De

empirische bewering wordt eerst beoordeeld op plausibiliteit en daarna op basis van beschikbaar empirisch onderzoek.

Degenen die op zoek willen gaan naar aanvullende argumenten worden uitgenodigd de bronnen die worden genoemd in de noten bij hoofdstuk 2 nader te exploreren. Ondanks de gemaakte kanttekeningen denken we dat we hieronder alle belangrijke argumenten voor en tegen hebben geïnventariseerd.

Hieronder hebben we de argumenten geformuleerd ter *ondersteuning* van het idee dat de kiesgerechtigde leeftijd moet worden verlaagd. De *status quo* is een kiesgerechtigde leeftijd van 18 jaar. Zolang men geen argumenten aanvoert om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen tot 16 jaar, hoeven geen argumenten te worden gegeven die de bestaande situatie verdedigen. De eerste argumenten die in een debat te horen zijn, zijn dan ook argumenten voor een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Argumenten ter ondersteuning van de bestaande situatie worden pas gegeven als reactie op de argumenten van de voorstanders. Als tegenstanders van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd in het debat met nieuwe argumenten komen, komen de voorstanders van verlaging in het debat met een ontkrachting of omkering van dat tegenargument. Om het overzichtelijk te houden, presenteren we alle argumenten als positieve argumenten, hoewel één of twee van de onderstaande argumenten vrijwel uitsluitend omgekeerd worden gebruikt ter verdediging van een leeftijdsgrens van 18 jaar. In de toelichting bij elk van de argumenten laten we duidelijk zien waar het debat over gaat en welke posities voor en tegenstanders innemen.

3.1 Argumenten gebaseerd op algemene principes

Het eerste argument dat we hier willen noemen, is het meest simpel en het meest radicaal.

Argument 1: In een democratie moet *ieder mens* (dus 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 die kiesgerechtigde leeftijd worden verlaagd.

Dit eerste argument wordt zelden zo stellig gebruikt, hoewel het soms wel naar voren wordt gebracht. Zo stellen Van Hees en Snijders in het Nederlandse debat (Van Hees & Snijders, 2002: 28):

‘Eén 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 16- en 17-jarigen van het stemrecht uit te sluiten, is het eigenlijk niet meer dan logisch om ze dit recht te verlenen.’

Ook stelt men op verschillende websites de strijd om het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd gelijk aan de strijd om de invoering van het vrouwenkiesrecht.¹¹¹ In het politiek-filosofische debat komt het argument nog explicieter naar voren. Zo stelt de Amerikaanse hoogleraar onderwijsbeleid en –filosofie Schrag dat elke leeftijdsgrens willekeurig en ongewenst is (Schrag, 2004). 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 (*family voting*), of om een speciale commissie in het leven te roepen die de belangen van kinderen moet waarborgen in het politieke debat.

Een tweede argument wordt vaker gebruikt, maar is minder gemakkelijk te analyseren. 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!* (Van Hees & Snijders, 2002). Dit wordt wel het ‘consistentieargument’ genoemd (Cowley & Denver, 2004).

Argument 2 (consistentie argument): In een democratie moet voor allerlei verboden en toegestane activiteiten 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 dit argument veel wordt gebruikt in de verschillende debatten, wordt niet duidelijk 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, terwijl zeker voor dat laatste sterke argumenten zijn te geven. Ook worden er in veel landen naast lagere, ook hogere leeftijdsgrenzen gehanteerd. Denk in Nederland bijvoorbeeld aan het recht op het halen van een groot rijbewijs, of aan de leeftijdsgrenzen in het kader van de wet studiefinanciering, of de leeftijdsgrenzen in het kader van het strafrecht.¹¹² Het bestaan van deze grenzen wordt niet aangegrepen om te pleiten voor het verhogen van de kiesgerechtigde leeftijd. Verder wijzen Chan en Clayton er op dat bepaalde rechten die worden gezien als 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 bepaalde 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 vooral in de discussies in Zwitserland en Oostenrijk werd gebruikt. In dat meer specifieke argument wordt gewezen op de gewenste consistentie tussen actief kiesrecht en passief kiesrecht.¹¹³ Zowel voor- als tegenstanders in de door ons geanalyseerde discussies over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd vinden dat de passief kiesgerechtigde leeftijd niet moet worden verlaagd. Tegenstanders van de verlaging van de actief kiesgerechtigde leeftijd vinden bovendien dat de passieve en de actieve kiesgerechtigde leeftijd hetzelfde moeten zijn. In Zwitserland vond men dit zo belangrijk dat veel initiatieven om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen om die reden werden afgewezen. In de debatten wordt echter niet duidelijk waarom dit zo zou moeten zijn. In Oostenrijk en de Duitse deelstaten wordt deze specifieke inconsistentie veel minder problematisch gevonden.

Pas als wordt gewezen op het feit dat jongeren ook burgerlijke *plichten* hebben, krijgen argumenten over verschillende leeftijdsgrenzen die door de wetgever worden gehanteerd meer inhoud.

Argument 3: In een democratie moet *ieder mens* die burgerlijke plichten heeft (lees: die 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. Zo bestond voor mannen tijdens Nederlandse discussies over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 18 jaar de *dienstplicht* nog.¹¹⁴ Al heel lang kon men in parlementaire debatten het argument horen dat het niet zo kon zijn dat de staat mensen de *plicht* oplegde te kunnen sterven voor het vaderland, maar het *recht* ontzegde te stemmen bij verkiezingen. Zo stelde Wiegel bij de debatten in 1971:

‘Mijn vijfde argument gaat over de dienstplichtvervulling, hetgeen een bekend verhaal is. Als iemand (...) verplicht kan worden zijn land te verdedigen, mag hij dan alsjeblieft ook over dat bestuur van dat land meestemmen?’¹¹⁵

Met het bereiken van de grens van 18 jaar en het afschaffen van de dienstplicht heeft argument 3 aan belang ingeboet. Jongeren van 16 en 17 jaar zijn immers niet verplicht het leger in te gaan. Dat neemt niet weg dat vooral in het Verenigd Koninkrijk het feit dat jongeren van 16 en 17 jaar het leger in mogen, wel wordt genoemd als reden om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen (zie de discussie hiervoor rond argument 2: het consistentie argument, en later in de context van argument 4a).

Dat jongeren van 16 en 17 jaar burgerlijke plichten hebben staat niet ter discussie, ze betalen immers belasting. Veel voorstanders van verdere verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd gebruiken dit vervolgens als argument. Vaak wordt dan een variant gebruikt van het aloude adagium dat belasting betalen betekent dat men ook vertegenwoordigd moet worden: *no taxation without representation*.¹¹⁶ Tegenstanders van verlaging wijzen er echter op dat ook jongeren onder de 16 jaar belasting betalen (in de vorm van BTW) (Cowley & Denver, 2004: 59), dat veel (de meeste) jongeren van 16 en 17 jaar geen of nauwelijks belasting betalen, maar wel geld ontvangen in de vorm van studiefinanciering en dat sommige mensen boven de 18 jaar geen (inkomsten) belasting betalen terwijl vrijwel niemand meer denkt dat deze mensen het stemrecht moet worden ontnomen.

In verschillende debatten speelt het idee dat jongeren al heel redelijk en volwassen zijn een belangrijke rol. Argumenten die gebaseerd zijn op dit idee vallen in twee typen uiteen:

Argument 4a: In een democratie moet *ieder redelijk/volwassen mens* mee kunnen beslissen over de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. *Jongeren tussen de 12 (16) en 18 jaar zijn al redelijk/volwassen*. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Een variant op de argumentatie is:

Argument 4b: In een democratie moet *ieder redelijk/volwassen mens* mee kunnen beslissen over de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. *Een meerderheid vindt jongeren tussen de 12 (16) en 18 jaar al redelijk/volwassen*. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Dit argument over de redelijkheid van jongeren valt in twee delen uiteen. In de eerste plaats is er de stelling dat in een democratie ieder redelijk/volwassen mens mee moet kunnen beslissen over de collectieve beslissingen van de ‘*demos*’. In de door ons onderzochte debatten staat het eerste deel van de stelling niet ter discussie. Discussie is er vooral over het tweede deel, de bewering dat jongeren volwassen zijn dan wel gevonden worden: ‘Political maturity is the pivotal issue in the debate over the voting age’ (Chan & Clayton, 2006: 538 en 542).

Nu kan de vraag of jongeren volwassen en redelijk zijn 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.’

In het filosofische debat wordt ook erkend dat de leeftijdsgrens willekeurig is en dat het debat daarover noodzakelijk is (Cohen, 1975: 459). Bij het debat in Nederland over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 18 jaar in 1971, werd erkend dat de grens arbitrair is: ‘De vraag kan worden gesteld wat de beste leeftijd is. Dat is een arbitraire zaak (...)’, aldus Veerman (ARP).

In de verschillende debatten stellen *voorstanders* dat 16- en 17-jarigen niet minder redelijk 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.’ Of, zoals een Groene afgevaardigde Schröder in *Niedersachsen* in 1995 betoogt:

‘... denn die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre ist nicht nur wegen der politische Einsicht und Urteilstkraft der 16- und 17jährigen gerechtfertigt, sondern auch

Jugendpolitisch sinnvoll. (...) Schüler und Schülerinnen in der Altesgruppe zwischen 14 und 17 Jahre (sind) im gleichen Maße politisch interessiert und politisch Entscheidungsfähig wie die über 18jährigen.'

De veronderstelde redelijkheid van jongeren is ook een belangrijke reden waarom in de verschillende debatten wordt gewezen op het feit dat we kennelijk 16- en 17-jarigen *wel* redelijk genoeg vinden om brommer te rijden en te trouwen, maar *niet* redelijk genoeg vinden om te stemmen (terwijl dat laatste een stuk minder moeilijk is). Zoals hiervoor al gesteld, bestaat een groot deel van de bijdragen van voorstanders uit opsommingen van dit soort verschillen.

Het argument werd ook gebruikt toen werd gesproken over de verlaging van 21 naar 18 jaar. Zo stelde Wiegel tijdens het 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.’

Tegenstanders wijzen er op dat veel jongeren van 16 en 17 jaar helemaal niet zo redelijk zijn of gevonden worden en dat voor veel zaken, zoals in het strafrecht, *wel* een leeftijdsgrens van 18 jaar geldt. Ook laten ze op basis van onderzoek zien dat jongeren *politiek* niet erg volwassen zijn; hun politieke kennis is geringer dan van ouderen, en ze zijn minder politiek betrokken (Chan & Clayton, 2006: 552-553).¹¹⁷ Voorstanders stellen als reactie op dit laatste argument overigens dat dit juist wordt veroorzaakt door het ontbreken van het stemrecht. Over dit argument komen we hierna nog te spreken.

Een extra complicatie in het debat over de redelijkheid van jongeren is dat de redelijkheid van jongeren zich vooral richt op de vergelijking tussen 16- en 17-jarigen enerzijds en 18-, 19- en 20-jarigen anderzijds. Het verschil in redelijkheid en politieke betrokkenheid tussen beide groepen is marginaal en daarom moeilijk vast te stellen. Voorstanders gebruiken dit als argument om te pleiten voor verlaging. *Tegenstanders* wijzen er echter op dat het kijken naar de verschillen tussen de twee groepen zinloos is (Chan & Clayton, 2006: 540). Ook het verschil tussen 14- en 15-jarigen enerzijds en 16- en 17-jarigen anderzijds is marginaal en het verschil tussen 12- en 13-jarigen en 14- en 15-jarigen, *etcetera*. Consequentie van deze redenering is echter dat men uiteindelijk zou moeten pleiten voor een veel grotere verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, terwijl men bij een rechtstreekse vergelijking tussen bijvoorbeeld 18- en 19-jarigen enerzijds en 10- en 11-jarigen anderzijds wel degelijk grote verschillen zal ontdekken.

Als specificatie van het argument dat jongeren niet redelijk genoeg zijn, wordt door tegenstanders van verlaging wel beweerd dat zij slechts stemmen wat hun ouders stemmen, dat zij zo maar wat stemmen, of dat zij extreem stemmen.¹¹⁸ Dit meer specifieke argument is wat lastig te beoordelen. In de eerste plaats wordt veronderstelt dat er zoiets bestaat als ‘normaal’ stemgedrag. Bovendien moet dan op dit punt een vergelijking worden gemaakt tussen het stemgedrag van oudere kiezers en kiezers van 16 en 17 jaar. Ten slotte moet dan rekening worden gehouden met de mogelijkheid (zie argument 9) dat jongeren bewust op basis van andere overwegingen stemmen dan andere kiezers.

Uiteraard kunnen argumenten voor verlaging ook vooral zijn ingegeven door de (vermeende) opvattingen van burgers over de gewenste leeftijd waarop men wil stemmen. Daarbij hoeft het niet zo te zijn dat zij denken dat jongeren redelijk zijn, maar dat ze wel vinden dat jongeren stemrecht moeten krijgen. Oftewel;

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

Meer specifiek wordt soms ook het argument gebruikt dat,

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

Het argument wordt zowel door voorstanders als door tegenstanders gebruikt. De tegenstanders stellen dan uiteraard 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.’¹¹⁹

En de *Electoral Commission* stelt dat ‘general opinion polling suggests strong support for keeping the current minimum’.¹²⁰

Het argument dat jongeren kiesrecht moeten krijgen omdat zij dat recht zouden *willen* hebben, wordt ook vaak gehoord. Daarbij wordt niet eens altijd 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.’¹²¹

Hoewel betrekkelijk gemakkelijk is vast te stellen of een meerderheid van de jongeren dan wel van alle volwassenen wil dat de leeftijdsgrens wordt verlaagd, wijzen verschillende auteurs er op dat vooral het normatieve deel van dit argument 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 daar van vindt. Het probleem is uiteraard dat niet duidelijk is, op welke manier dan *wel* een keuze moet worden gemaakt over het kiesrecht (Chan & Clayton, 2006: 534-535).¹²²

3.2 Argumenten gebaseerd op verwachte effecten onder kiezers

Voorstanders en tegenstanders van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd richten zich in de verschillende debatten ook op het effect van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd op de opkomst bij verkiezingen, hoewel dat laatste vaak ook wordt gezien als een indicatie voor andere vormen van betrokkenheid bij de politieke besluitvorming. Veel toespraken in de discussies die we hebben geanalyseerd beginnen met opsommingen van een afnemende belangstelling voor politiek, leegloop bij politieke partijen, dalende opkomst bij verkiezingen en dalende gevoelens van legitimiteit. Hoewel niet al deze beweringen kloppen, willen we hier nagaan hoe wordt beargumenteerd dat een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd deze problemen (deels) zou kunnen tegengaan. De vaak veronderstelde en be-

discussieerde relatie tussen kiesgerechtigde leeftijd en opkomst blijkt bij nadere beschouwing bijzonder complex.

Argument 6a: *Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaat de opkomst bij verkiezingen op korte termijn omhoog omdat jongeren gemiddeld vaker stemmen dan kiezers van 18 jaar en ouder.* Een hogere opkomst is goed. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Dit argument wordt nauwelijks verdedigd. Alom wordt aangenomen dat opkomst onder 16- en 17-jarigen in ieder geval nu nog *lager* zal zijn dan de gemiddelde opkomst in de bevolking en dat dus het totale opkomstpercentage omlaag zal gaan. Uiteraard leggen vooral tegenstanders van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd nadruk op dit punt (Cowley & Denver, 2004). Terecht merken Chan en Clayton op dat dit tegenargument alleen hout snijdt als het opkomstpercentage een relevante grootte is (Chan & Clayton, 2006). Men kan zich afvragen of dat zo is, omdat twee verschillende groepen kiezers met elkaar worden vergeleken. Weliswaar daalt het opkomstpercentage 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 verandering van het opkomstpercentage door toelating van nieuwe groepen wel zo relevant is. Men pleit ook niet 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 bij de oorspronkelijke groep omhoog gaat, wordt ook wel eens naar voren gebracht;

Argument 6b: *Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaat de opkomst bij verkiezingen op korte termijn omhoog omdat ouders van jeugdige stemmers dan gemiddeld vaker stemmen.* Een hogere opkomst is goed. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Dit argument wordt zelden gebruikt in het politieke debat, maar we kwamen het onder meer tegen in een uitvoerig en uitgebreid onderbouwd Amerikaans pleidooi voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd.¹²³ Dit argument lijkt ook behoorlijk goed te zijn onderbouwd met empirisch onderzoek, hoewel die onderbouwing vooral bestaat uit de waarneming dat *civic education* en schaduwverkie-

zingen kinderen en jongeren stimuleren met hun ouders over politiek te spreken en dat dit vervolgens invloed heeft op de opkomst van hun ouders. Of deelname door jongeren aan *echte* verkiezingen een groter effect heeft, wordt uit dit onderzoek niet duidelijk.

De bewering dat jongeren systematisch en altijd minder vaak zullen stemmen dan de rest van de bevolking wordt soms wel in twijfel getrokken.

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 argument 9) en omdat er meer naar ze geluisterd wordt, gaan jongeren op termijn vaker stemmen.* Een hoge opkomst onder jongeren bij verkiezingen is goed. Daarom moeten jongeren kunnen stemmen.

Argument 7a is lastig te duiden. Het is in deze vorm ook niet zozeer een argument voor verlaging, als wel een argument om een bewering van tegenstanders van verlaging (de negatieve variant van bewering 6a) te ontkrachten. Omdat jongeren van 16 en 17 jaar nu niet stemmen, is het argument impliciet een erkenning van het feit dat jongeren niet zo vaak zullen stemmen als oudere kiezers, op het moment dat zij stemrecht krijgen.

Meer in het algemeen wordt vaak het argument gehoord dat:

Argument 7b: *Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaan de politieke belangstelling, de politieke betrokkenheid en de politieke competentie van 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 tussen de 16 en 17 jaar vooralsnog niet of minder geïnteresseerd en competent zijn, omdat er nu nog geen rekening met ze wordt gehouden. Als er rekening met ze wordt gehouden, worden ze vanzelf competent en geïnteresseerd. Dit argument staat dus in nauw verband met het hiervoor genoemde argument 4a.

Naast argumenten die specifiek betrekking hebben op opkomst, belangstelling en competentie onder 16- en 17-jarigen, zijn er argumenten die betrekking hebben op toekomstige opkomstpercentages. Vaak wordt genoemd dat wanneer men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, de opkomst bij verkiezingen op langere termijn omhoog gaat. Dit argument veronderstelt dat jongeren van 16 en 17 jaar worden gesocialiseerd om te stemmen.

Argument 8: *Als men de kiesgerechtigde leeftijd verlaagt, gaat de opkomst bij verkiezingen op langere termijn omhoog. Jongeren leren al vroeg dat stemmen er bij 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.

Dit argument wordt helder uitgewerkt door onder meer Alex Folkes, de campagnemanager van de *Votes at 16* campagne (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 registeren in een kiesregister en zijn ze relatief vaak onvindbaar in het bevolkingsregister van hun feitelijke woongemeente.¹²⁴ Bovendien zitten 16- en 17-jarigen nog op de middelbare school en zijn ze daardoor ook gemakkelijker bereikbaar voor politieke campagnes. Als jongeren mogen stemmen en in het onderwijs wordt aandacht 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 iemands leven. Iemand die op jeugdige leeftijd stemt, zal ook later relatief vaak

stemmen. Het argument dat participatie leidt tot nieuwe participatie is bekend uit de literatuur en wordt vaker gebruikt om te pleiten voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd (Schrage, 1975). Ook is uit de literatuur bekend dat opkomst voor een deel gewoontegedrag is (Plutzer, 2002). Daarbij blijkt onder meer dat opkomst in iemands jeugd inderdaad bepalend is voor opkomst in de rest van iemands leven (Pacheco & Plutzer, 2007).

Uiteraard hangt dit deel van de argumentatie op het idee dat 16- en 17-jarigen straks *vaker* stemmen dan 18- en 19-jarigen nu doen. 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). 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 waarschijnlijk niet erg maatgevend voor verkiezingen in het algemeen. We komen daar later in dit rapport op terug.

Een bijzondere variant op dit argument werd gebruikt in het debat op Jersey. Daar vertrekken veel jongeren op hun 18^e naar het vasteland om te studeren om pas na een jaar of tien terug te keren. Dan is de kans dat deze groep gaat stemmen zo'n beetje verkeken.

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 de bepleite verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd in het Verenigd Koninkrijk aanvallen, dat sommige voorstanders van verlaging zich vooral druk maken over de tijd die verstrijkt tussen het bereiken van de kiesgerechtigde leeftijd en het feitelijk kunnen stemmen in een verkiezing (Cowley & Denver, 2004: 58). In sommige gevallen kan daar bijna vier jaar tussen liggen. Voorstanders van verlaging denken dat wanneer de verstreken tijd langer is, de kans dat men gaat stemmen kleiner is. Cowley en Denver merken terecht op dat dit geen argument kan zijn, omdat er bij *elke* leeftijdsgrens een groep kiesgerechtigden zal zijn die langere tijd moet wachten. Als mensen niet stemmen als ze lang moeten wachten, verandert een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar niets aan de opkomst: kinderen van 5 jaar moeten in dat geval ook heel lang wachten.

3.3 Argumenten gebaseerd op verwachte effecten bij politici

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

Dit argument komt in een groot aantal vormen terug. Die vormen verschillen vooral voor wat betreft de veronderstelling ‘wat jongeren nu werkelijk bezighoudt’. Daarbij wordt aangenomen dat wat jongeren bezighoudt ook ‘goed’ is. De Noorse jeugdbudsman: ‘The right to vote for 16-year-olds makes for good local politics. Young people are experts on local issues.’¹²⁵ Hier wordt dus gesteld dat jongeren vooral goed zijn in het overbrengen van lokale onderwerpen. Een andere 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 jeugdbudsman: ‘Granting 16-year-olds the right to vote would force society to provide better youth services.’ Of de Groene afgevaardigde in *Niedersachsen* in 1995: ‘Auch für die kommunale Jugendpolitik gilt, daß die sehr konkreten 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).

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 die groep worden versterkt. Alleen dan houden politici rekening met de belangen van jongeren en zullen jongeren zich blijvend identificeren met de staat en de samenleving.

3.4 Afsluitende opmerkingen over de gebruikte argumenten

De negen hiervoor gepresenteerde argumenten dekken volgens ons het belangrijkste deel van het debat over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Uiteraard

is het niet zo dat voorstanders in elk debat alle argumenten gebruiken of het eens zijn met alle argumenten. Ook is het niet zo dat tegenstanders al deze argumenten weerleggen of omdraaien. Bovendien wordt in de meeste debatten dit soort argumenten nauwelijks geëxpliciteerd. Maar samen dekken ze volgens ons wel de verschillende manieren waarop er tegen dit onderwerp wordt aangekeken.

Bij het nadenken over de verschillende argumenten moet niet worden vergeten dat ook de leeftijdsgrens van 18 jaar betrekkelijk 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, is 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 dus 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 men dus moet afzien van verdere verlaging van de leeftijdsgrens. Die conclusie kan men slechts trekken als men aan de status quo van 18 jaar een extra waarde toekent.

4 Maken jongeren gebruik van hun nieuw verworven kiesrecht?

In het vorige hoofdstuk is een groot aantal empirische veronderstellingen naar voren gebracht. Hieronder kijken we naar enkele onderzoeken in (deel)staten waar de kiesgerechtigde leeftijd daadwerkelijk is verlaagd. Kunnen die onderzoeken ons helpen de empirische veronderstellingen in de gepresenteerde argumenten te onderbouwen of te ontkrachten?

4.1 Wat voor soort onderzoek zou bruikbaar zijn?

Voordat we een blik werpen op empirisch onderzoek, is het interessant na te denken over de vraag hoe bruikbaar onderzoek naar de effecten van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd er uit zou moeten zien. Dat onderzoek zou zich niet alleen op (jonge) kiezers moeten richten, maar ook op hun ouders, op media en op politici en partijen. We weten dat niet alleen een eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd maar ook allerlei andere factoren mogelijk invloed hebben op deze vier groepen. Ook weten we dat iedere verandering tijdelijk effecten teweeg brengt die op langere termijn niet meer optreden. Zo maken partijen wellicht de eerste keer nog folders om de nieuwe groep te informeren, maar het is niet zeker dat ze dat blijven doen. Ten slotte gaat het verlagen van de kiesgerechtigde vaak samen met allerlei (al dan niet tijdelijk) flankerend beleid. Of de maatregel er nu voor zorgt dat bepaalde veranderingen optreden of dat die veranderingen moeten worden toegeschreven aan het flankerende beleid is niet gemakkelijk inzichtelijk te maken. Dit alles betekent dat we reeksen verkiezingen zouden moeten vergelijken die in veel opzichten hetzelfde zijn, maar die op de interessante kenmerken van elkaar verschillen. Potentieel het meest interessant is daarom langlopend onderzoek naar de lokale verkiezingen in Duitse deelstaten. Sommige van die deelstaten hebben wel en andere hebben de kiesgerechtigde leeftijd immers niet verlaagd. En hoewel de lokale verkiezingen in Duitsland niet allemaal op hetzelfde moment plaatsvinden zijn ze in veel opzichten vergelijkbaar. Is dit soort onderzoek aanwezig?

4.2 Sachsen-Anhalt 1999

Contacten bij de statistische bureaus van deelstaten met een verlaagde kiesgerechtigde leeftijd brachten aan het licht dat data over het stemgedrag van 16- en 17-jarigen niet worden verzameld.¹²⁶ Alleen het stemgedrag van de groep 16- en 17-jarigen bij de lokale verkiezingen in 1999 in de Duitse deelstaat *Sachsen-Anhalt* is beschreven.¹²⁷ In een rapport van het statistische bureau van *Sachsen-Anhalt* is beschreven hoe vaak jongeren van 16 en 17 jaar hebben gestemd bij de lokale verkiezingen in 1999, de eerste verkiezingen waarbij zij hun stem mochten uitbrengen. Door deze gegevens wordt bevestigd dat, zoals hiervoor is verondersteld door onder andere Alex Folkes (zie de bespreking van argument 8 op pagina 36), jongeren die in meerderheid nog thuis wonen relatief vaker stemmen dan iets oudere jongeren die druk bezig zijn een eigen positie in de samenleving te verweren. Uiteraard zeggen deze cijfers niets over het tweede deel van de argumentatie over het nut van vroegtijdig stemmen. De cijfers maken dus niet duidelijk of die eerste ervaring (die *sowieso* maar bij een deel van de jongeren zal bestaan omdat in de tijd dat iemand 16 of 17 jaar is, er voor maximaal de helft van de jongeren maximaal één lokale verkiezing zal zijn) doorwerkt in latere verkiezingen. Helaas heeft het statistische bureau in Sachsen-Anhalt bij latere gemeenteraadsverkiezingen geen vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd.

Tabel 3 Opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in Sachsen-Anhalt in 1999 per leeftijdsgroep, gebaseerd op steekproefonderzoek (Bron: Statistisch Bureau Sachsen-Anhalt)

Leeftijd	Opkomst
16-18	40,0%
18-21	34,1%
21-25	29,2%
25-30	29,3%
30-35	35,7%
35-40	42,5%
40-45	45,9%
45-50	46,0%
50-60	49,2%
60-70	58,4%
70 en ouder	51,5%

4.3 Oostenrijkse deelstaatverkiezingen in Burgenland 2002 en Wenen 2005

In *Oostenrijk* zijn meer onderzoeken gedaan, maar die blijken bij nadere bestudering ook weinig bruikbaar voor het beantwoorden van de hier gestelde vragen.¹²⁸ De onderzoeken betreffen namelijk vooral de mate van steun voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd en de door kiezers en jongeren gebruikte argumenten om voor of tegen die verlaging te zijn. Dat soort onderzoek is niet zo relevant voor het beantwoorden van vragen over de mogelijke effecten van een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. In een onderzoek in *Burgenland* rond de eerste gemeenteraadsverkiezingen met een lagere leeftijdsgrens, bleek wel dat de opkomst bij die eerste verkiezing ongeveer 6 procent *lager* was dan de opkomst bij de rest van de bevolking.¹²⁹ Ook in dit onderzoek is weer geen vergelijking met 18- en 19-jarigen gemaakt. Bovendien was de aandacht voor de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd bij deze eerste verkiezing met een lagere leeftijdsgrens ongekend. Dat kan voor een relatief (in vergelijking met ‘normale’ verkiezingen) hoge opkomst hebben gezorgd.

Bij de deelstaatverkiezingen van 2005 in Wenen, waarbij voor het eerst 16- en 17-jarigen hun stem mochten uitbrengen, is ook onderzoek verricht.¹³⁰ Het onderzoek richt zich uitsluitend op 16- en 17-jarigen en laat dus geen uitvoerige vergelijkingen toe met andere leeftijdsgroepen. Uit het onderzoek blijkt dat 16- en 17-jarigen gemiddeld net zo vaak stemmen als de rest van de populatie. Daarmee wordt dus de veronderstelling ontkracht dat deze groep altijd minder vaak stemt dan oudere groepen (zie de discussie rond argument 6a). Helaas kunnen we op basis van het beschikbare materiaal geen uitspraak doen over de opkomst van 16- en 17-jarigen ten opzichte van iets oudere groepen kiezers. En omdat het onderzoek slechts één verkiezing betreft, kunnen we ook niet nagaan of dit een eenmalige ontkrachting is van de waarneming dat jongeren minder politiek actief zullen zijn dan ouderen, of dat jongeren van 16 en 17 jaar, bijvoorbeeld door de relatief stabiele situatie waarin zij nog leven en door de druk van hun ouders, altijd vaker zullen stemmen dan tot nu toe is verwacht.

In de Weense studie wordt verder duidelijk dat aan het stemgedrag van jongeren dezelfde factoren ten grondslag liggen als aan het stemgedrag van ouderen. Omdat een strikte vergelijking ontbreekt, kan daarover echter niet veel meer worden gezegd. Jongeren hebben in Wenen behoorlijk wat informatie gekregen over de verkiezingen in de vorm van folders, lessen op school en media berichtgeving. Ook hebben ze met vrienden, ouders en leerkrachten gesproken over het stemge-

drag. Het is niet duidelijk of dit nu wordt veroorzaakt door het verkregen stemrecht of door de uitvoerige campagne. Er kan niet worden ontkend dat discussies over het voorgenomen stemgedrag *niet* zouden zijn gevoerd als men geen stemrecht zou hebben gehad. Maar of jongeren na de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd meer informatie over de campagne, of over de beloften van partijen krijgen, dan voor de invoering van het kiesrecht voor minderjarigen is alleen vast te stellen bij door de tijd vergelijkend onderzoek. Dit soort onderzoek is niet uitgevoerd.

4.4 Oostenrijkse nationale verkiezingen 2008

Rond de parlamentsverkiezingen van 2008 zijn twee grote studies uitgevoerd. Een studie onder jongeren en het Oostenrijkse nationale kiezersonderzoek. Helaas was het Oostenrijkse kiezersonderzoek op het moment dat we dit rapport voltooiden (eind 2009) nog niet beschikbaar. De verkiezingen kwamen voor kiezersonderzoekers wat te vroeg en het veldwerkbureau bleek problemen te hebben met het opleveren van de data. Bovendien bleek bij oplevering van de data dat de veldwerkorganisatie een verkeerde steekproef had getrokken en dat er nauwelijks 18-jarigen waren geïnterviewd en geen enkele 17-jarige.

De studie onder jongeren is van SORA *Institute for Social Research and Analysis*.¹³¹ In het onderzoeksverslag wordt gesuggereerd dat de opkomst onder jongeren gelijk is aan het nationale percentage, maar harde cijfers ontbreken. Opkomst is lastig te meten in enquêtes. Bovendien zijn populatiegegevens uitgesplitst naar leeftijdsgroepen in Oostenrijk niet beschikbaar. Hoewel SORA geen expliciete vergelijking maakt tussen jongeren en andere kiezers, valt vooral op dat jongeren in de bestudeerde opzichten niet zoveel verschillen van landelijke gemiddelden.

4.5 Over de resultaten van de secundaire data analyse

In hoofdstuk 3 van dit onderzoek is een groot aantal empirische veronderstellingen naar voren gebracht. In hoeverre bevestigt of ontkracht het beschikbare onderzoek deze veronderstellingen?

Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van empirisch onderzoek naar verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd blijken al met al gering. Vooral onderzoek naar veronderstelde lange termijn effecten is volstrekt afwezig. Verschillende onder-

zoeken richten zich alleen op jongeren en maken geen vergelijking met oudere kiezers en geen enkel onderzoek richt zich op electorale veranderingen: het gaat altijd om een beschrijving van slechts één verkiezing.

Uit het meeste onderzoek komt naar voren dat de steun onder de bevolking voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd niet overweldigend groot is (ook onder jongeren niet). We hebben echter eerder in dit rapport aangegeven dat dit geen doorslaggevend argument kan zijn in de discussie over die verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. In discussies waar wordt beweerd dat er wel steun is voor verlaging, blijkt men vaak te verwijzen naar selectief samengestelde groepen, zoals sprekers tijdens een debat over dit onderwerp.

Verder blijkt uit het onderzoek dat de opkomst onder 16- en 17-jarigen iets lager is dan de gemiddelde opkomst, maar waarschijnlijk wel weer hoger dan de opkomst onder 18- tot 24-jarigen, waarschijnlijk door de relatief stabiele woon- en leefsituatie van 16- en 17-jarigen. Of dit ook invloed heeft op het cohort (en of die groep later relatief vaker zou gaan stemmen dan het geval zou zijn geweest zonder kiesrecht op jeugdige leeftijd, zoals wordt verondersteld in argument 8) of dat het een leeftijdseffect is (omdat jongeren die thuis wonen nu eenmaal vaker gaan stemmen, maar zich daarna gewoon gaan gedragen als 18- en 19-jarigen op dit moment ook al doen) kan op basis van het bestaande onderzoek niet worden vastgesteld.

Hoewel afwijkingen in stemgedrag ook nauwelijks zijn onderzocht, lijkt er van afwijkend stemgedrag eigenlijk geen sprake. Jongeren stemmen zeker niet eenduidig linkser of rechtser dan andere kiezers. Ze zijn wellicht wel iets radicaler in hun stemgedrag. Ook in andere opzichten lijken er geen grote verschillen te bestaan tussen jongere kiezers en de overige kiezers.

Al met al is het lastig eenduidige conclusies te trekken uit empirisch onderzoek naar veranderingen in de kiesgerechtigde leeftijd. We zullen dus moeten leren leven met het feit dat we van veel van de empirische veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de in hoofdstuk 3 gepresenteerde argumenten niet weten of ze kloppen of niet.

5 Conclusies

In dit rapport staat het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar centraal. De *eerste hoofdvraag* die in dit rapport is beantwoord, is in welke landen een debat over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar is gevoerd, waar dat debat uit bestond en waar dit debat toe heeft geleid. We hebben laten zien dat in de meeste landen de kiesgerechtigde leeftijd op 18 jaar ligt, dat in enkele landen die leeftijd is verlaagd bij lokale verkiezingen en in Oostenrijk zelfs bij alle verkiezingen. Bij de nadere analyse van enkele debatten is gebleken dat die debatten elkaar waarschijnlijk in toenemende mate door de opkomst van het internet wederzijds hebben beïnvloed. Toch is de inhoud van de debatten voornamelijk nationaal of regionaal van aard. Het is wel zo dat men soms anekdotisch verwijst naar ervaringen in andere landen, maar van een systematisch gebruik van analyses van buitenlandse ervaringen is geen sprake. De debatten lijken zich niet alleen betrekkelijk onafhankelijk van elkaar te ontwikkelen, de debatten zijn ook weinig ‘lineair’. In geen enkel geval is sprake van een debat waarbij meer en meer mensen overtuigd raken van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd, waarna de ontstane meerderheid het wetsvoorstel aanneemt. Het laatste dat opvalt uit de casusbeschrijvingen is dat er van een *maatschappelijk* debat over dit onderwerp in de onderzochte landen, wellicht met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, nauwelijks sprake is.

De *tweede hoofdvraag* betrof de argumenten die in de debatten worden gebruikt om de verlaging te rechtvaardigen dan wel tegen te houden. In dit rapport wordt geen standpunt ingenomen over het wel of niet verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar. Wel kan op basis van dit rapport het debat beter worden gevoerd. Dat kan vooral op basis van de argumenten die in het derde hoofdstuk zijn geanalyseerd. In dat hoofdstuk zijn negen algemene argumenten gepresenteerd en geanalyseerd. Die argumenten richten zich onder meer op de normatieve uitgangspunten van de representatieve democratie, op de veronderstelde vermogens van jongeren en op de effecten van de verlaging op jongeren, hun ouders en politici. Gebleken is dat veel empirische veronderstellingen niet plausibel zijn en dat de meeste empirische veronderstellingen nauwelijks zijn onderzocht.

De *derde hoofdvraag* betrof de feitelijke consequenties van het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Hoe vaak maken 16- en 17-jarigen gebruik van het kiesrecht in vergelijking met oudere leeftijdsgroepen? En hoe reageren partijen, scholen en andere instanties op die verlaging? Voor het beantwoorden van deze

vragen is gebruik gemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal. Op basis van wat er bekend is over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd kunnen we stellen 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. In ieder geval moeten we vaststellen dat de onderbouwing van de empirische veronderstellingen die ten grondslag liggen aan argumenten voor of tegen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd beperkt is. Dat betekent dat het debat vooral gevoerd moet worden met normatieve argumenten en in het besef dat empirische beweringen wellicht waar zijn, maar niet zijn aangetoond. Door de analyse in dit rapport hopen we dat *dat* debat beter kan worden gevoerd.

Bronnen

- Aarts, K., & Hees van, C. (2003). Lowering the voting age: European debates and experiences. *Electoral Insight*, 5(2), 5.
- 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. [Article]. *Political Studies*, 54(3), 533-558.
- Cohen, C. (1975). On the Child's Status in the Democratic State: A Response to Mr. Schrag. *Political Theory*, 458-463.
- Cowley, P., & Denver, D. (2004). Votes at 16? The case against. *Representation*, 41(1), 57-62.
- Electoral Commission. (2003). *How Old is Old Enough? The Minimum Age of Voting and Candidacy in UK Elections. Consultation paper*. London: Electoral Commission.
- Electoral Commission. (2004). *Age of Electoral Majority*. London: Electoral Commission.
- Folkes, A. (2004). The case for votes at 16. *Representation*, 41(1), 52-56.
- Hees van, C., & Snijders, H. (2002). *Drank, brommers en dus ook stemmen! Een onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het stemrecht voor zestienjarigen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Kanton Bern. (2008). *Stimmrechtsalter 16. Änderung der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politischen Rechte*. Bern: kanton Bern.
- Kercher, J. (2009). *Politikverständnis und Wahlalter. Ergebnisse einer Studie mit Schülern und Studienanfängern. Projektbericht*. Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Kolk van der, H., & Vetter, A. (2004). *Als burgemeester in Duitsland; ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kozeluh, U., & Nitsch, S. (2006). "Voting means to grow up"! An analysis of the voting behaviour of 16 to 18 year old juveniles at the Viennese local elections in 2005. [Article]. *Sws-Rundschau*, 46(2), 126 ev.
- Pacheco, J.S., & Plutzer, E. (2007). Stay in school, don't become a parent - Teen life transitions and cumulative disadvantages for voter turnout. [Article]. *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 der 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.
- Svensson, P. (1979). Review article. The Lowering of the Voting Age in Denmark: The Referendum of September 1978. *Scandinavian Political Studies*, 2.

Noten

(In de voetnoten zijn alle verwijzingen naar krantenartikelen, wetsvoorstellen, parlementaire verslagen en pamfletten opgenomen. Deze ontbreken in de literatuurlijst).

(Alle websites zijn bezocht in de periode september tot november 2009).

1. De andere constante in het kiesrecht is dat de meeste landen (maar zeker niet allemaal) geestelijk gehandicapten uitsluiten van het stemrecht.
2. Voor de toezegging zie http://www.eerstekamer.nl/toezegging/verlaging_kiesgerechtigde_leef tijd.
3. Een kort overzicht is van (Aarts & Van Hees, 2003).
4. Voor een systematisch overzicht van argumenten zie bijvoorbeeld Electoral Commission, 2003, 2004. Daarnaast bleek ook een beleidsvoorbereidend stuk uit het kanton Bern erg nuttig (kanton Bern, 2008).
5. In de tabel hebben we ons beperkt tot landen die volgens Freedom House in 2005 ‘vrij’ konden worden genoemd. Dit zijn democratische landen waarin ook enkele burgerlijke vrijheden zijn gegarandeerd. Bron van de kiesgerechtigde leeftijd is van het AceProject. Dit is te vinden op <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=VR>. Dit overzicht is aangevuld met informatie uit een artikel van times-online <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article876843.ece>, hoewel we geen bevestiging kunnen vinden van de bewering dat in Bosnië werkende jongeren vanaf 16 jaar mogen stemmen. Ook over Slovenië wordt dat laatste beweerd, maar ook dat hebben we niet bevestigd kunnen vinden.
6. Op 28 september 2008 werd in Ecuador (dat volgens Freedom House slechts ‘partially free’ is en daarom niet in het overzicht is meegenomen) na een referendum een nieuwe grondwet aangenomen, met daarin een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Deze nieuwe grens werd voor het eerst toegepast bij de verkiezingen van 26 maart 2009. Geen verdere informatie is beschikbaar.
7. In een (niet vrij) land als Iran was de kiesgerechtigde leeftijd lange tijd 15 jaar. Het parlement besloot echter de grens te verhogen naar 18 jaar. De president heeft vervolgens nog geprobeerd dat besluit terug te draaien, maar kreeg daarvoor geen meerderheid. Voor een korte samenvatting van de besluitvorming in Iran zie <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=92613§ionid=351020101>.
8. Zo kondigde de Schotse overheid aan dat 16- en 17-jarige Schotten mogen meestemmen met een referendum over Schotse onafhankelijkheid, dat wellicht in 2010 wordt gehouden, zie <http://scotlandonsunday.scotsman.com/latestnews/Referendum-voting-age-to-be.5662796.jp>.
9. Bij deze eerste, zo breed mogelijke selectie van landen en deelstaten waar discussies zijn gevoerd is gebruik gemaakt van onder meer de websites <http://www.youthrights.org/votestatus.php>, en http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age. Daarnaast van de inleiding op het voorstel van Jensen (zie noot 39). Veel andere bronnen geven dezelfde gegevens, zoals bijvoorbeeld <http://demokratieblog.wordpress.com/category/wahlalter/>.

Alle gegevens zijn gecontroleerd door op zoek te gaan naar bronnen die bevestigen dat er in die landen is gesproken over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd. Bovendien is voor de Europese landen door enkele studenten die ook enkele Oost-Europese talen machtig waren nagegaan of er debatten waren die we wellicht over het hoofd hadden gezien.

10. Voor de handelingen, zie <http://parliament.nsw.gov.au/prod/PARLMENT/hansArt.nsf/V3Key/LC20050914041>.
11. Voor een krantenartikel waarin dit staat; <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/26/2043628.htm>.
12. Zie bijvoorbeeld: JSCEM, Report into the conduct of the 2007 federal election and matters related thereto, p. 118. Zie de Electoral Reform Green Paper STRENGTHENING AUSTRALIA'S DEMOCRACY van september 2009, te vinden via <http://www.apo.org.au/research/electoral-reform-green-paper-strengthening-australias-democracy>.
13. Artikel 14 van de Grondwet maakt duidelijk dat daadwerkelijke opkomst voor 16- en 17-jarigen (in tegenstelling tot de opkomst van 18- tot 70-jarigen) niet verplicht is, zie bijvoorbeeld <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/english96.html>.
14. Het Canadese wetsvoorstel is 38th Parliament - 1st Session (Oct. 4, 2004 - Nov. 29, 2005), C-261, An Act to amend the Canada Elections Act (voter and candidate age), te vinden via <http://www.parl.gc.ca/common/index.asp?Language=E>. De handelingen van het debat over dit voorstel zijn te vinden op; <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=hansard&mee=111&parl=38&ses=1&language=E#OOB-1331118>
15. Informatie over eerdere verlagingen van de kiesgerechtigde leeftijd in Denemarken, zie Svensson, 1979.
16. Zie bijvoorbeeld de 'Danish Youth Council': http://www.duf.dk/home/key_issue/votes_at_16/ en de brochure van deze organisatie http://www.duf.dk/uploads/tx_tcshop/PUB_2007-11_DUF_Fokus_Votes_at_16_lav_oploesning.pdf.
17. Zie voor een korte verklaring: http://www.duf.dk/home/key_issues/votes_at_16/voting_rights_up_for_discussion/.
18. De recente veranderingen in Bremen (die ook van de deelstaatverkiezingen geldt, omdat het een stadsstaat betreft) is nog niet breed opgemerkt en kan worden gevonden in de kieswet: <http://bremen.beck.de/?vpath=bibdata/ges/BrWahlG/cont/BrWahlG.htm&mode=all>.
19. Ter illustratie van het feit dat het debat speelt, zie een Spiegel commentaar; <http://www.spiegel.de/politik/debatte/0.1518.619686.00.html>. Ook de vice-voorzitter van het Constitutionele hof heeft zich recent positief uitgelaten over de verlaging als middel om jongeren meer bij de politiek te betrekken <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/WahlenBundesverfassungsgericht:art122.2771467>.
20. <http://www.hot.ee/etsiam/Eesti%20Kongress%2010.htm> (in het Ests en vertaald met Google Translate).
21. Verwijzingen naar de plannen van de minister van justitie en naar de positie van de Finse Groenen zijn te lezen in <http://www.icenews.is/index.php/2008/05/14/greens-consider-lower-voting-age-in-finland/>. Ook in verkiezingen voor kerkbesturen werd dit overwogen; <http://www.hs.fi/english/article/Lutheran+Synod+to+vote+on+lower+voting>

- [+age+proposal+for+parish+elections/1135231612646](#).
22. Uitsluitend een link naar een Grieks document via Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age#cite_note-91.
 23. Zie een overzicht op <http://www.voteat16.ie/supporters>.
 24. Zie onder meer <http://www.alarabiya.net/views/2009/10/22/88851.html>.
 25. Voor een voorbeeld zie vooral Van Hees & Snijders, 2002.
 26. Zie <http://www.greens.org.nz/press-releases/bradford-launches-bill-lower-voting-age-16>.
 27. Zie http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=10454008.
 28. Een Engelstalige samenvatting van dit regeringsrapport is te vinden op <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/Subjects/local-government/Local-democracy/Report-of-the-Commission-on-Local-Democr.html?id=497835>.
 29. Zo bracht de Noorse kinderombudsman in 2007 een brochure uit waarin werd gepleit voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Deze brochure is ook in het Engels verschenen onder de titel 'What's the point? - a booklet on the right to vote for 16-year-olds'. Het is te vinden op http://www.barneombudet.no/sfiles/0/82/9/file/bo_stemmerett_english_web.pdf.
 30. Een kwart van de Noorse gemeenten heeft aangegeven te willen experimenteren met lagere leeftijdsgrenzen, zoals valt te lezen op <http://www.voteat16.ie/node/28>.
 31. <http://www.wissenistmanz.at/wissenplus/newsletter/politische-bildung-und-recht> (door Dhr. Panholzer). Zie ook <http://www.demokratiezentrum.org/index.php?id=245>. Voor een systematische en vergelijkende analyse (met wat enquêtegegevens) zie ook http://www.politischebildung.com/pdfs/27_waehlen16.pdf. Verder een beschrijving van enkele discussies in Oostenrijkse Bundeslanden in http://www.news.at/articles/0216/10/33075_s1/waehlen-16-bundeslaendern (uit 2002).
 32. Zie voor verwijzingen naar deze partijen http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age.
 33. Zie voor verwijzingen naar deze partijen http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age.
 34. Voor verwijzingen, zie de uitgebreide beschrijving van de discussie in het Verenigd Koninkrijk later in dit rapport.
 35. Een uitvoerige website over Amerikaanse initiatieven is te vinden op <http://www.youthrights.org/votestatus.php>.
 36. Zie voor deze uitspraak en de reden waarom Nelson Mandela dat verder niet heeft doorgezet; <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,980693-3,00.html>.
 37. De casus Glarus bespreken we in dit rapport wat uitvoeriger. De website van de voorstanders is te vinden op http://glarus.juso.ch/stimmrecht16/index_gl.htm?q=glarus/stimmrecht16/. Daarin staat onder meer een lange lijst argumenten voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Een leuke blog hierover; <http://davideloss.blogspot.com/2007/05/wahlalter-16-im-kanton-glarus.html>.
 38. <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc97/EDOC7724.htm>.
 39. Zie voor het volledige voorstel van Jensen <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11895.pdf>.

40. Dat het stuk bij het schrijven van dit rapport nog werd besproken blijkt uit http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/AS_Inf_2009_E.pdf. Pas in uiterlijk 2011 kan hierover meer informatie worden verwacht.
41. Zie bijvoorbeeld het standpunt van de Deutsche Bundesjugendring waarin een groot aantal jongerenverenigingen samenwerken <http://www.jugendserver.de/index.php?m=16&id=67>.
42. Zie voor een overzicht van de discussie in Duitsland waar dit wordt genoemd: http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdfs/b2_4.pdf (p. 5). Dit voorstel wordt door de Groenen, voorstanders van verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, niet gesteund: 'Ein durch die Eltern ausgeübtes Stellvertreter-Wahlrecht ist ohne die Verletzung elementarer demokratischer Rechte nicht umsetzbar. Es widerspricht demokratischen Grundsätzen wie etwa dem der Gleichheit der Wahl. Die Wahlentscheidung muss persönlich getroffen werden. Der politische Wille ist nicht übertragbar' (zie <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/066/1606647.pdf>). Dit standpunt is in het licht van het Nederlandse systeem van volmachtstemmen wel interessant.
43. Zie voor een recent voorstel van de Groene Fractie in de Bondsdag: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/066/1606647.pdf>.
44. Kinderhilfswerk: Partizipationschancen erhöhen durch Wahlrechts-änderungen? http://www.kinderpolitik.de/beteiligungsbausteine/pdfs/b2_4.pdf (27.8.09) en ook van de Konrad-Adenauer-Stiftung: http://www.kas.de/wf/doc/kas_3520-544-1-30.pdf.
45. Voor de revolutie in het Duitse lokaal bestuur verwijzen we naar Kolk van der & Vetter, 2004: 12 ev.
46. Voorstel 12/1240, artikel 29 lid (1). Kort daarvoor (09-05-1995) had overigens de fractie van de Groenen al een wetsontwerp ingediend over hervorming van het lokale bestuur waarin ook een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd was opgenomen. Dit voorstel (13/1060) werd uiteindelijk begin 1996, dus na verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op basis van het SPD voorstel, afgewezen.
47. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/LLP13-31.pdf> (p. 3582).
48. Idem, p. 3583.
49. Idem, p. 3585.
50. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/LLP13-40.pdf> (begin onderaan p. 4382).
51. Amendement (13/1498) <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/LLD13-1498.pdf>.
52. Het gaat om ongeveer 146.000 personen, ruim 2 procent van het electoraat; http://www.kas.de/wf/doc/kas_3520-544-1-30.pdf (p. 3).
53. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN (zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes); Drucksache 4/152. Dit is te vinden op <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/QQD14-152.pdf>.
54. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/QQP14-7.pdf> p. 362.
55. Idem, p. 364.

56. Idem, p. 366.
57. Idem, p. 368.
58. De SSW vertegenwoordiger Anke Spoorendonk geeft tijdens het eerste debat aan dat ze de tweede zitting wil afwachten voordat ze een besluit neemt, idem p. 370.
59. Idem, p. 378.
60. [Http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1996/14-011_11-96.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1996/14-011_11-96.pdf), p. 9.
61. [Http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1996/14-016_12-96.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1996/14-016_12-96.pdf).
62. [Http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1996/14-006_08-96.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1996/14-006_08-96.pdf) (zie p. 14). De wetenschappelijke dienst van de deelstaat wordt gevraagd te onderzoeken hoe het voorstel zich verhoudt tot de Grondwet. De discussie over de vraag of de verandering in overeenstemming is met de grondwet, staat weergegeven in het verslag van de commissie (http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1996/14-016_12-96.pdf, vooral vanaf p. 8). Daaruit wordt duidelijk dat geen van de juristen, waarvan er ten minste een over het onderwerp gepubliceerd zou hebben, grondwettelijke bezwaren ziet. De artikelen 54 en 129 van de Nederlandse grondwet duiden er op dat in Nederland voor een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd een grondwetswijziging nodig is.
63. [Http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1997/14-020_02-97.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl14/aussch/iur/niederschrift/1997/14-020_02-97.pdf) p.19, voor de bekendmaking zie <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/QOD14-512.pdf>.
64. [Http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/QOP14-24.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/QOP14-24.pdf) p. 1597.
65. [Http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XOQGV974.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XOQGV974.pdf), p. 101.
66. Het wetsvoorstel en de discussie zijn goed te vinden op de website van het parlement van Hessen: http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/Parlamentsdatenbank.htm?Pd_Eingang.htm. Zoek naar Gesetzentwürfs der Fraktionen der SPD und BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes and anderer Gesetze - Drucks. 14/3951 zu Drucks. 14/3904 und zu Drucks. 14/3550 (14/3550 is het meest overzichtelijke toegangsnummer).
67. Wetsvoorstel 15/425 is een goede ingang voor het vinden van alle relevante documenten. Overigens mochten in twee gemeenten bij twee tussentijdse burgemeestersverkiezingen jongeren al wel stemmen.
68. Als variant op het argument dat degenen die brommer mogen rijden ook moeten kunnen stemmen, merkte de FDP vertegenwoordiger in dit debat onder meer op: 'Sie können gewiss sein, dass es für uns Liberale ein wichtiges Kriterium ist, dass jemand erst an den Wahlen teilnehmen kann, wenn er sein Moped auch alleine kaufen kann.'
69. Drucksache 17/516; Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung, te vinden op <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/17/6/00516.pdf>.
70. 27ste vergadering van 24 november 1921 (90).
71. Via <http://www.statengeneraaldigitaal.nl/> (p. 2302).

72. Kamerstuk 14223, bevattende grondwettelijke bepalingen voor verkiezingen van Eerste en Tweede Kamer.
73. Handelingen Tweede Kamer 1979-1980, 18 december 1979 (zoek op kamerstuk 14223).
74. Volkskrant van 31 mei 2006.
75. Voor een voorbeeld van bijdragen aan het Nederlandse debat zie: Charlotte van Hees & Heleen Snijders (2002), Drank, brommers en dus ook stemmen! Een onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het stemrecht voor zestienjarigen, Instituut voor Publiek en Politiek: Amsterdam. Maar ook bijvoorbeeld de bijdrage van Alexander Pechtold tijdens het congres Inclusive Politics, in mei 2006 in Nijmegen laat een 'positieve grondhouding' ten aanzien van het onderwerp zien.
(http://www.nrc.nl/binnenland/article1687751.ece/Minister_Pechtold_wil_stemrecht_voor_16-jarigen). Hij kondigde aan hierover een debat met de kamer te willen voeren, maar zijn ministerschap kwam vrij kort daarna tot een einde.
76. De Groenen claimden tijdens het stemmingsdebat in 2007 dat ze al in 1992 hadden gepleit voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar; Nationalrat, XXIII. GP 5. Juni 2007 24. Sitzung / 99.
77. PK0510 | Presseaussendung PK0510 vom 21.06.2007 (p. 3) (zie http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR_2007/PK0510/PK0510.shtml).
78. De Stenografische Protokolle uit die periode van de verschillende deelstaat parlementen zijn niet beschikbaar via internet. Daarom lenen de debatten zich niet voor verdere analyse.
79. Zo werd bijvoorbeeld op 28 November 2000 in Steiermark na herhaalde verzoeken van verschillende partijen (SPÖ, Groenen en FPÖ) het voorstel tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd ingediend. Enkele maanden daarna werd het voorstel ook aangenomen. Zie voor het voorstel http://www.landtag.steiermark.at/cms/dokumente/10265182_5076210/4c4786bf/14_16_1_ANT.pdf. In dezelfde deelstaat werd in 2004 door de Groenen voorgesteld om de verlaging ook door te voeren voor de deelstaatverkiezingen. De beslissing werd uitgesteld in het licht van de verwachte landelijke discussie over dit onderwerp.
80. Voor een analyse van de gebeurtenissen in Wenen, zie Projektgemeinschaft SORA-ÖIÖ-WZW, 2005.
81. Die Absenkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre für alle Wahlen hatte bis zum Abschluss der Koalitionsvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP im Jänner 2007 eine nur sehr geringe Chance auf Realisierung. Befürwortet worden war die Maßnahme bis dahin nur von der SPÖ und den Grünen, ÖVP und FPÖ sowie das BZÖ konnten sich nur auf Gemeinde- und Landesebene eine Absenkung vorstellen'. In Karlhofer, 2007: p. 1, zoals genoemd in noot 83.
82. Deklaration von Wien und Bad Ischl; Erklärung über die Ergebnisse des von der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft veranstalteten Youth Event Wien/Bad Ischl, 28.-31. März 2006.
83. Zie onder meer Ferdinand Karlhofer, Wählen mit 16: Erwartungen und Perspektiven, Forum Politische Bildung Informationen zur Politischen Bildung Bd. 27, Innsbruck-Bozen-Wien 2007. Zie ook het nieuwsbericht op <http://www.news.at/articles/0125/>

- 10/16274/die-gruenen, waar wordt gemeld dat uit een enquête blijkt dat Oostenrijkers in meerderheid tegen verdere verlaging zijn.
84. Stenographisches Protokoll 9. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIII. Gesetzgebungsperiode, Dienstag, 16., und Mittwoch, 17. Jänner 2007 (de verslagen zijn allemaal te vinden op <http://www.parlinkom.gv.at/PG/STP/BR/BRSTZ/XXIII.s.html>).
 85. Stenographisches Protokoll 21. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXIII. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 25., Donnerstag, 26., Freitag, 27. April, und Donnerstag, 3. Mai 2007.
 86. Zie voor een overzicht van de campagnes de brochure 'Fact Sheet, lowering voting age to 16 (16+)' van de Bundesjugendvertretung (de Oostenrijkse jeugdraad).
 87. Voor een recent (juli 2009) overzicht van het debat; <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-01747.pdf>. Dit stuk bevat ook een schat aan verwijzingen naar onderzoeksrapporten en nieuwsberichten over dit onderwerp.
 88. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmhansrd/vo991215/debtext/91215-14.htm#91215-14_time0.
 89. Zie column 336 van de Handelingen (Hansard) van 15 december 1999.
 90. First reading Lord Lucas, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldhansrd/vo021127/text/21127-04.htm#21127-04_head2; second reading Lord Lucas, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldhansrd/vo030109/text/30109-02.htm#30109-02_head0, zie p. 1, zie voor een meer beschrijvende analyse: Reduction in voting age, Standard Note: SN/PC/1747, Last updated: 27 July 2009, Author: Isobel White, Section Parliament and Constitution Centre.
 91. De Hansards zijn uitstekend toegankelijk via <http://www.publications.parliament.uk/pa/pahansard.htm>.
 92. Electoral Commission, 2003.
 93. Electoral Commission, 2004.
 94. First Reading by Stephan Williams, Representation of the People (Reduction of Voting Age) and rejection of the idea. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo051129/debtext/51129-06.htm>.
 95. Early Day Motion 801, <http://edmi.parliament.uk/EDMi/EDMDetails.aspx?EDMID=29119&EarlyDayMotionEDM801;VOTESAT16>.
 96. Early day motion, <http://edmi.parliament.uk/EDMi/EDMDetails.aspx?EDMID=34626&SESSION=891EarlyDayMotionEDM493VOTINGAGE>.
 97. Het wetsvoorstel van 5 december 2007, te vinden via <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/votingagereduction.html>. Ook de rest van de documenten rond dit wetsvoorstel is hier te vinden.
 98. Early day motion, <http://edmi.parliament.uk/EDMi/EDMDetails.aspx?EDMID=36548&Session=891EarlyDayMotionEDM2198;ENFRANCHISEMENTOF16AND17YEAROLDSINJERSEY>.
 99. Het eiland geniet bekendheid als geboorteplaats van de Bee Gees, het als eerste land invoeren van het vrouwenkiesrecht in 1881 en het oudste continu bestaande parlement ter wereld.

100. Een volledig verslag van dit debat kan worden gevonden op <http://www.tynwald.org.im/> (de 'Hansards' van 7 februari 2006, p. 498).
101. Een toegankelijk nieuwsbericht over het onderwerp is te vinden op http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/isle_of_man/4690678.stm.
102. [Http://www.statesassembly.gov.je/documents/propositions/8355-38690-1552007.htm](http://www.statesassembly.gov.je/documents/propositions/8355-38690-1552007.htm).
103. [Http://www.statesassembly.gov.je/show_details.asp?id_number=154&all=1#all](http://www.statesassembly.gov.je/show_details.asp?id_number=154&all=1#all).
104. [Http://www.statesassembly.gov.je/documents/propositions/8355-38690-1552007.htm](http://www.statesassembly.gov.je/documents/propositions/8355-38690-1552007.htm).
105. [Http://www.statesassembly.gov.je/documents/hansard/45668-9565.htm#_Toc173747080](http://www.statesassembly.gov.je/documents/hansard/45668-9565.htm#_Toc173747080)
106. [Http://www.statesassembly.gov.je/documents/hansard/45668-9565.htm#_Toc173747080](http://www.statesassembly.gov.je/documents/hansard/45668-9565.htm#_Toc173747080)
107. [Http://www.gov.gg/ccm/policy-and-hr/billets--resolutions/2007/blillet-dtat---xxii-2007-october.en.jsessionid=AC47E69A44B8624F0186CF62F4D46202](http://www.gov.gg/ccm/policy-and-hr/billets--resolutions/2007/blillet-dtat---xxii-2007-october.en.jsessionid=AC47E69A44B8624F0186CF62F4D46202) rechts, 2e link van boven.
108. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is te vinden op <http://www.gov.gg/ccm/navigation/government/>.
109. Voor een volledige beschrijving van het Zwitserse debat zie http://www.be.ch/gr/VosData/Gwd/Gr%C3%BCne%20Vorlagen/2009/20090109_014525/gruenevorlage-200901-stimmrechtsalter16.pdf. Dit stuk is van 10 december 2008.
110. Voor een overzicht tot eind 2008, zie het document in noot 109.
111. Bijvoorbeeld Julie Morgan tijdens de debatten over de Voting Age (Reduction) Bill van 6 juni 2008 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080606/debtext/80606-0001.htm#080606136000003>): '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.' Cowley & Denver, 2004, merken op dat deze vergelijking niet opgaat omdat kinderen van 16 jaar binnen twee jaar automatisch het kiesrecht verwerven, terwijl vrouwen permanent waren uitgesloten van het kiesrecht. Zie ook Chan & Clayton, 2006: 541.
112. Zie de bijdrage van Shenton tijdens het debat in Jersey, genoemd op p. 22 van dit rapport.
113. Ook wordt soms de relatie met 'meerderjarigheid' gelegd. Waarom dit ook voor het actieve kiesrecht van belang is, wordt niet duidelijk in de debatten.
114. Tegenwoordig wordt vaak gewezen op het feit dat 16- en 17-jarigen de mogelijkheid hebben om te dienen in het leger. Het lijkt er op dat dit moet worden opgevat als een indicatie dat jongeren kennelijk 'redelijk' genoeg worden gevonden (argument 4).
115. In het debat over Voorstel tot verandering in de artt. 90, 137 en 152 van de Grondwet op 19 januari 1971.
116. Zie ook Electoral Commission, 2004: p. 14 ev. Opvallend is dat dit argument vaak wordt gecombineerd met varianten van argument 2b. Uit het feit dat jongeren al zoveel

dingen doen die verantwoording veronderstellen, zou blijken dat zij ook volwassen genoeg zijn om te stemmen.

117. Op basis van empirisch onderzoek onder jongeren tussen de 16 en 20 jaar concludeert Kercher dat jongere kiezers beduidend minder goed op de hoogte zijn van politiek dan 18- en 19-jarigen. Hij pleit dan ook tegen het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd (Kercher, 2009).
118. Zie de (ietwat positief gekleurde) discussie hierover in het onderzoeksrapport Projekt-gemeinschaft SORA-ÖIJ-WZW, 2005: p. 54 ev., beschikbaar via <http://www.sora.at/de/start.asp?b=348>.
119. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/LLP13-31.pdf> (p. 3584).
120. Electoral Commission, 2004: p. 4.
121. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/LLP13-31.pdf> (p. 3582).
122. 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 09 december 1974).
123. Zie <http://portland.indymedia.org/en/2007/01/352157.shtml>, 'a proposal written by Keith Mandell of the National Youth Rights Association on lowering the voting age in the District of Columbia'. De effecten van politieke activiteiten van kinderen op het stemgedrag van ouders is onder meer onderzocht door (Simon & Merrill, 1989).
124. In Nederland gebruiken we het bevolkingsregister als kiesregister, zodat het probleem wellicht in mindere mate geldt dan in Engeland.
125. Het onderzoek van de Noorse jeugdbondsman waaruit hier wordt geciteerd is: 'What's the point? - a booklet on the right to vote for 16-year-olds' en is te vinden op http://www.barneombudet.no/sfiles/0/82/9/file/bo_stemmerett_english_web.pdf.
126. De schaarse rapportages waarin wel een onderscheid werd gemaakt naar leeftijd, maakten veel grovere onderscheidingen tussen leeftijdsgroepen. Deze grovere onderscheidingen maken dit onderzoek voor ons doel niet relevant. Uit navraag in Mecklenburg-Vorpommern bleek dat de meeste gemeenten de registers waarin opkomst wordt bijgehouden al hebben vernietigd. Slechts enkele gemeenten in Mecklenburg-Vorpommern waren in staat ons te vertellen wat de opkomst van verschillende leeftijdsgroepen was bij de gemeenteraadsverkiezingen van 07-06-2009. Daaruit bleek dat de opkomst onder jongeren van 16 en 17 jaar beduidend lager was dan de opkomst onder de rest van het electoraat. Ook hier was het echter niet mogelijk precieze vergelijkingen te maken met jongeren van 18 tot en met 22 jaar. Dit is dus nauwelijks voldoende informatie om algemene conclusies op te baseren.
127. 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 rapport). Vreemd is dat bij latere lokale verkiezingen in Sachsen-Anhalt wel opkomstcijfers bekend lijken te zijn die

aangeven wanneer mensen in diverse leeftijdsgroepen hebben gestemd, maar dat de uiteindelijke opkomstcijfers onder de verschillende leeftijdsgroepen niet bekend zijn; Sachsen Anhalt: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw09/fms/fms212li.html>; <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw04/fms/fms213li.html>.

128. De secundaire analyse van eerder onderzoek kan worden gevonden in Projektgemeinschaft SORA-ÖIJ-WZW, 2005: p. 48-52. Deze bron is beschikbaar via <http://www.sora.at/de/start.asp?b=348>.
129. Projektgemeinschaft SORA-ÖIJ-WZW, 2005: p. 50-51.
130. Dat onderzoek is beschreven in Kozeluh & Nitsch, 2006. Wij baseren ons hier op de wat uitvoeriger Duitse versie. Een samenvatting van dat onderzoek is te vinden op http://www.sora.at/images/doku/jungewahlerinnen_ltwien2005_sora.pdf. Het gehele onderzoek kan worden gevonden in Projektgemeinschaft SORA-ÖIJ-WZW, 2005, en is beschikbaar via <http://www.sora.at/de/start.asp?b=348>.
131. Zie de diverse samenvattingen en persberichten via Jugend und Politik, Analysen der Studie "Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl"; <http://www.sora.at/de/start.asp?x=x&fr=&b=552&ID=1108>.

Net als in de meeste andere landen van de wereld is de kiesgerechtigde leeftijd in Nederland 18 jaar. Deze leeftijdsgrens staat echter ter discussie. In dit rapport van de politicologen Henk van der Kolk en Kees Aarts van de Universiteit Twente wordt beschreven in welke landen die discussie wordt gevoerd, waar dat debat uit bestaat en of dit debat ook heeft geleid tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Er wordt uitvoerig en systematisch ingegaan op de argumenten die in de debatten worden gebruikt om de verlaging te rechtvaardigen dan wel tegen te houden. Met de uitkomsten van het onderzoek kan een debat over de kiesgerechtigde leeftijd op een meer gestructureerde manier worden gevoerd.