

ROB

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat. De ROB beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de burger en het vertrouwen van de burger in de democratie.

Auteurs:

Sarah de Lange en Jasper Zuure

DE JEUGD VAN TEGEN— WOORDIG VERTEGEN— WOORDIGT DE TOEKOMST

DE JEUGD VAN TEGENWOORDIG VERTEGENWOORDIGT DE TOEKOMST*

Als we kijken naar de politieke betrokkenheid van jongeren, lijkt er sprake van een tegenstelling. Enerzijds hebben veel jongeren de afgelopen tijd hun betrokkenheid laten zien, bijvoorbeeld door de straat op te gaan voor het klimaat. Anderzijds zijn er over hun betrokkenheid ook zorgen, zoals over hun opkomst bij verkiezingen. Hoe deze tegenstelling te verklaren?

Bij de meeste verkiezingen ligt de opkomst onder jongeren tussen de 18 en 24 jaar lager dan de opkomst onder andere generaties. Hoewel deze opkomstkloof tussen jong en oud van verkiezing tot verkiezing en van jaar tot jaar varieert, krimpt of groeit die niet structureel. De gemiddelde opkomstpercentages maskeren echter een zorgelijke ontwikkeling: praktisch opgeleide jongeren gaan veel minder vaak stemmen, zowel in vergelijking met theoretisch opgeleide jongeren als met praktisch opgeleide ouderen.¹

Deze lagere opkomst van (praktisch opgeleide) jongeren is problematisch voor de democratie, niet alleen omdat jongeren de dragers zijn van de democratie van morgen en we een 'verloren generatie' moeten voorkomen, maar ook omdat jongeren zich zorgen maken over andere vraagstukken dan ouderen, en praktisch opgeleide jongeren andere opvattingen hebben dan theoretisch opgeleide jongeren.²

Een risico is dat jongeren in het algemeen, en praktisch opgeleide jongeren in het bijzonder, niet of onvoldoende deelnemen in het politieke proces, waardoor de politiek hun belangen minder goed behartigt dan die van andere burgers. Het feit dat hedendaagse jongeren in vergelijking met andere generaties met minder zijn versterkt dit risico nog eens.³

Een gebrekkige vertegenwoordiging van jongeren ondermijnt niet alleen de legitimiteit van democratische besluitvorming, maar kan er ook toe leiden dat er te weinig oog is voor de zorgen van morgen. Zo hebben veel beslissingen die nu worden genomen grote invloed

op de levens van jongeren in de toekomst. Denk aan vraagstukken als klimaatverandering, vergrijzing en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg en pensioenen.

Hoewel deze vraagstukken een groot beroep doen op de solidariteit van jongeren, die de gevolgen en kosten hiervan grotendeels zullen moeten dragen, kunnen of mogen zij hier slechts in beperkte mate over meepraten. Dit kan het draagvlak van jongeren voor democratische besluiten, en misschien zelfs voor de democratie, ondermijnen. Uit psychologisch onderzoek naar rechtvaardigheidspercepties blijkt namelijk dat percepties van procedurele rechtvaardigheid voor mensen vaak een grotere rol spelen in hun rechtvaardigheidsoordelen dan percepties van distributieve rechtvaardigheid.⁴ Simpel gezegd: vaak accepteren mensen een ongelijke verdeling van de knikkers als het spel maar eerlijk wordt gespeeld.

Er is echter ook hoop. Zo laten veel jongeren wel degelijk politieke betrokkenheid zien, ook al is dit niet altijd via verkiezingen. Daarbij ontwikkelen zij ook nieuwe manieren van betrokkenheid en hebben zij oog voor langetermijnvraagstukken, zoals de scholieren die gingen 'spijbelen' om meer aandacht te vragen voor klimaatverandering. Veel van deze scholieren mochten nog niet eens stemmen, maar zij wilden toch hun stem laten horen. Daarnaast nam de opkomst onder jongeren die wel mochten stemmen bij de nationale verkiezingen van 2021 weer toe.⁵ Dat zou erop kunnen wijzen dat er sprake is van een positieve trend die mogelijk kan worden doorgetrokken.

Dit biedt een wenkend perspectief. Als we de politieke betrokkenheid van jongeren kunnen vergroten en deze kunnen uitbreiden naar praktisch opgeleide jongeren, dan kan de jeugd van tegenwoordig de toekomst vertegenwoordigen. Ook zorgen we er zo voor dat de democratie in de toekomst door hen gedragen wordt. Een belangrijke vraag daarbij is: hoe dan? Hoe kunnen we de politieke betrokkenheid van jongeren vergroten en uitbreiden?

Jong geleerd, oud gedaan

Op 24 juni 2019 adviseerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn advies 'Jong geleerd, oud gedaan' de harde ondergrens van 18 jaar als stemberechtigde leeftijd uit de Grondwet te halen en de Kieswet aan te passen.⁶ Door de stemberechtigde leeftijd te deconstitucionaliseren wilde de Raad ruimte creëren om te experimenteren met het laten meedoen van mensen die jonger zijn dan 18 jaar. Met als hoop dat een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar als vliegwielt zou doorwerken naar andere initiatieven om jongeren voor de democratie te mobiliseren.

* Dit essay is mede gebaseerd op 'Jong geleerd, oud gedaan', een advies van de ROB over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd.

1. Blais, A. & D. Rubenson (2013), 'The source of turnout decline: New values or new contexts', *Comparative Political Studies*, 46(1), 95-117. Henn, M. & N. Foard (2012), 'Young people, political participation and trust in Britain', *Parliamentary Affairs*, 65(1), 47-67. Melo, D. & D. Stockemer (2014), 'Age and political participation in Germany, France and the UK: a comparative analysis', *Comparative European Politics*, 12(1), 33-53.

2. Rekker, R., 'De keuze van jongeren', in: T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiesonderzoek 2017*, Amsterdam: SKON 2018.

3. ROB, *Jong geleerd, oud gedaan*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2019.

4. Bal, M. & K. van den Bos, 'Ontvrede- denheid onder burgers: Intuïtieve en weloverwogen onrechtvaardig- heidsoordelen', in: S. de Lange & J. Zuure, #WOEST over de kracht van verontwaardiging, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018, p. 39-54.

5. Zie www.trouw.nl/binnenland/waarom-jongeren-mas-saal-naar-de-stembus-gin-gen-b6c97673.

6. ROB, *Jong geleerd, oud gedaan*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2019.

In dit essay bouwen we voort op dat advies. Eerst beschrijven we kort hoe de stemgerechtigde leeftijd zich heeft ontwikkeld in Nederland en daarbuiten. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste argumenten voor en tegen verlaging van deze leeftijd. Daarna vergelijken we ons voorstel met twee andere recente voorstellen om jongeren beter te vertegenwoordigen in de politiek: een jongerenparlement, dat als optie is verkend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en een generatietoets, die is geadviseerd door het jongerenplatform van de SER. We sluiten af met de voordelen van het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd ten opzichte van deze twee andere voorstellen.

De kiesgerechtigde leeftijd is een politieke keuze

Vanaf hun 18e jaar mogen Nederlandse jongeren stemmen voor de gemeenteraad, het waterschap, de Provinciale Staten, de Tweede Kamer en het Europees Parlement. En als zij zich kandidaat hebben gesteld voor deze vertegenwoordigende organen, mogen zij er vanaf deze leeftijd een zetel innemen.

De leeftijdsgrens van 18 jaar lijkt op het eerste oog misschien vanzelfsprekend, omdat iemand volgens de wet dan volwassen is, maar deze leeftijd is niet in beton gegoten. Sterker nog: deze is niet altijd 18 jaar geweest. Bovendien ligt deze in andere landen soms lager en hebben jongeren onder de 18 jaar op allerlei andere terreinen al wel rechten en plichten.

De stapsgewijze verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd in Nederland

Sinds 1848 kunnen Nederlandse burgers invloed uitoefenen op de overheid via verkiezingen. Het kiesrecht gold destijds echter alleen voor mannen die een substantieel bedrag aan belasting betaalden. Vanaf 1887 mochten mannen die tekenen van maatschappelijke welstand vertoonden of alfabeet waren ook stemmen. In 1917 werd het algemeen kiesrecht geïntroduceerd voor mannen en in 1919 voor vrouwen.

Het enige criterium dat, naast het zijn van staatsburger, sinds 1919 nog geldt, is leeftijd. De stemgerechtigde leeftijd is in 1946 verlaagd van 25 naar 23 jaar, in 1963 van 23 naar 21 jaar en in 1972 van 21 naar 18 jaar. Hoewel men dat eerder niet nodig vond, werd in dat laatste jaar de kiesgerechtigde leeftijd verankerd in de Grondwet.

In 2018 hebben verschillende fracties in de Provinciale Staten van Friesland, Zeeland en Zuid-Holland aangegeven te willen experimenteren met verlaging van deze leeftijd naar 16 jaar bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2019. Het idee was dat jongeren bij deze verkiezingen daadwerkelijk zouden mogen stemmen en dat we hieruit mogelijk lessen konden trekken voor de landelijke verkiezingen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf echter aan dat dit niet mogelijk was, omdat het in strijd is met de Grondwet. Experimenten waren wel mogelijk bij verkiezingen voor gebiedscommissies in Rotterdam in 2018, omdat voor deze verkiezingen de grondwettelijke minimumleeftijd niet geldt. Ook heeft Amsterdam geëxperimenteerd met een verlaging van de stemleeftijd bij de stadsdeelverkiezingen in 2022.⁷

De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd buiten Nederland

De internationale norm voor de kiesgerechtigde leeftijd was lange tijd 18 jaar. De afgelopen decennia hebben echter verschillende landen de leeftijd verder verlaagd en is deze norm aan het schuiven. Brazilië was in 1988 het eerste land ter wereld dat 16- en 17-jarigen het recht gaf om te stemmen in alle verkiezingen.⁸ Daarna volgden veel Latijns-Amerikaanse landen, zoals Argentinië, Cuba, Ecuador en Nicaragua.⁹ Oostenrijk was in 2007 het eerste EU-land dat de kiesgerechtigde leeftijd verlaagde naar 16 jaar, waarna Malta in 2018 volgde.¹⁰ In andere Europese landen hebben 16- en/of 17-jarigen louter kiesrecht bij verkiezingen voor lagere overheden, zoals een regionaal parlement of de gemeenteraad. Zo hebben 16- en 17-jarigen kiesrecht in Schotland en Wales voor het parlement en de gemeenteraad,¹¹ in Duitsland voor de Landdag van een groot aantal deelstaten, in Estland voor de gemeenteraadsverkiezingen en in Zwitserland voor de verkiezingen in het kanton Glarus (zie tabel 1).

Recent heeft de discussie over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd ook in andere Europese landen tot voorstellen voor wetswijzigingen geleid. De Belgische regering kondigde in 2021 aan de kiesgerechtigde leeftijd voor de Europese Parlementsverkiezingen te verlagen naar 16 jaar.¹² Daarnaast presenteerde een parlementslid van Macrons beweging En Marche in hetzelfde jaar een voorstel om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen¹³ en werd er ook over een verlaging gesproken tijdens de Duitse coalitieonderhandelingen.¹⁴ De verwachting is dat het aantal landen met een vorm van kiesrecht voor 16- en 17-jarigen de komende jaren zal toenemen. Als Nederland vasthoudt aan 18 jaar als minimumleeftijd, kan het achterop raken bij deze ontwikkeling.

7. Zie <https://www.trouw.nl/binnenland/als-zestienjarige-naar-de-stembus-in-amsterdam-en-rotterdam-kan-het-van-daag-b876b616/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
8. Zie www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/02/28/the-surprising-consequence-of-lowering-the-voting-age/?utm_term=.5ec4f204c790
9. Zie <http://theconversation.com/how-lowering-the-voting-age-to-16-could-save-democracy-93567>
10. Aichholzer, J. & S. Kritzinger, 'Voting at 16 in practice: A review of the Austrian Case', in: J. Eichhorn & J. Bergh (eds.), *Lowering the voting age to 16 - Learning from real experiences worldwide*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2020.
11. Zie www.theguardian.com/politics/2014/sep/23/first-time-voters-scottish-independence-referendum
12. Zie www.groen.be/vivaldi_akkoord_eu_stemrecht_16
13. Zie www.connexionfrance.com/French-news/French-MP-proposes-law-to-give-16-year-olds-right-to-vote-and-drive
14. Zie www.theguardian.com/world/2021/oct/21/germany-coalition-candidates-united-lowering-voting-age-16

Tabel 1 Europese landen waar de kiesgerechtigde leeftijd lager is dan 18 jaar

Nationale en supranationale verkiezingen		Subnationale verkiezingen	
Land	Leeftijd	Land	Leeftijd
België (Europese Parlementsverkiezingen)	16	Duitsland	16
Bosnië-Herzegovina (indien aan het werk)	16	Estland	16
Griekenland	17	Noorwegen	16
		Verenigd Koninkrijk (Schotland, Wales, Guernsey, Jersey, Island of Man)	16
Malta	16	Zwitserland	16/17
Oostenrijk	16		

De wijze waarop de kiesgerechtigde leeftijd is verlaagd in Oostenrijk zou als voorbeeld kunnen dienen voor Nederland. Deze verlaging ging namelijk gepaard met allerlei maatregelen om jongeren voor te bereiden op deelname aan verkiezingen. Zo breidde Oostenrijk het burgerschapsonderwijs uit en zette het publiekscampagnes op die waren gericht op jongeren. Ook is sinds 2015 burgerschapsonderwijs een verplicht onderdeel van het curriculum vanaf de eerste klas in het voortgezet onderwijs. De nadruk ligt daarbij op het verwerven van vaardigheden om een geïnformeerde stem uit te brengen, en om in bredere zin invulling te geven aan democratisch burgerschap.

Volwassen

Relevant voor de kiesgerechtigde leeftijd zijn ook de ontwikkelingen van leeftijdsgrenzen in andere domeinen. Zoals gezegd zijn jongeren in Nederland volwassen vanaf 18 jaar. Zij mogen dan zelfstandig handelen op allerlei terreinen. Van het openen van een bankrekening zonder toestemming van de ouders tot het starten van een eigen bedrijf, van het aangaan van een lening tot het aanspannen van een rechtszaak, van trouwen tot het kopen of huren van een woning.

Voordat jongeren 18 jaar worden, hebben zij echter ook al belangrijke rechten en plichten. Zo mogen zij op 12-jarige leeftijd zonder toestemming van de ouders een identiteitskaart aanvragen, vanaf 16 jaar zelfstandig een arbeidsovereenkomst aangaan met een werkgever, zich laten vaccineren (zelfs als ouders dat hebben geweigerd), een rechtsgeldig testament opstellen en een brommerrijbewijs halen.

Dat betekent dat de wetgever jongeren onder de 18 jaar in sommige gevallen al een aantal fundamentele rechten toekent en daarbij veronderstelt dat zij de verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken – zich veilig in het verkeer begeven, zich verdiepen in de voordelen en nadelen van vaccinaties – aankunnen. Naast rechten legt de wetgever jongeren ook een aantal plichten op. Zo moeten zij jaarlijks het T-bijet invullen voor de Belastingdienst als zij gaan werken en kunnen zij aansprakelijk worden gesteld voor schade.

Daarbij is het opmerkelijk dat de wetgever jongeren onder de 18 jaar weliswaar niet in staat stelt om te kiezen, maar wel om zich verkiesbaar te stellen. Dat kan zelfs vanaf 14 jaar. Deze jongeren mogen als zij worden verkozen echter pas hun zetel innemen vanaf hun 18e verjaardag. Kortom: de wetgever acht jongeren wel in staat om te besluiten of zij zich willen kandideren en zo ja, voor welke partij en met welk programma, maar nog niet voldoende rijp om op een partij of kandidaat een stem uit te brengen.

Oftewel, het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd is een internationale ontwikkeling, die ook binnen het Nederlandse rechtssysteem zou kunnen passen. Laten we daarom zowel argumenten voor als tegen nader bestuderen.

Het debat over de kiesgerechtigde leeftijd

De belangrijkste argumenten

In het debat over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd spelen zowel normatieve als empirische argumenten een rol. Enerzijds gaat het debat over de principiële vraag welke burgers kiesrecht moeten hebben, anderzijds over de empirische vraag welke positieve en negatieve gevolgen we van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd kunnen verwachten. Inzichten in de effecten van het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd in andere landen waren voor de ROB mede aanleiding om een advies hierover te schrijven.

Zo deden wetenschappers in 2019, toen ook het ROB-advies gepubliceerd werd, uitgebreid onderzoek naar het al genoemde voorbeeld van Oostenrijk.¹⁵ De eerste uitkomsten van dat onderzoek waren bemoedigend en lieten zien dat de verlaging positieve effecten kan hebben op de betrokkenheid van jongeren bij de politiek. Inmiddels is meer onderzoek beschikbaar, ook naar de effecten in landen waar de maatregel later dan in Oostenrijk werd ingevoerd. Uit een recent gepubliceerde overzichtsstudie die al deze effecten samenvat, blijkt dat de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd – mits goed ingekaderd – kan leiden tot een hogere opkomst onder jongeren bij verkiezingen, en tot meer politieke interesse, politiek vertrouwen en politiek zelfvertrouwen.¹⁶

15. ROB, *Jong geleerd, oud gedaan*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2019.

16. Eichhorn, J. & J. Bergh (2021), 'Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared', *Parliamentary Affairs*, 74(3), 507-521. Eichhorn, J. & J. Bergh (eds.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2020.

Hieronder bespreken wij de belangrijkste normatieve en empirische argumenten voor de verlaging, en weerleggen we de meest gehoorde bezwaren tegen deze hervorming.

Argumenten voor verlaging

Een eerste argument voor verlaging is dat het hoort bij een inclusieve democratie waarin gelijke politieke rechten het fundament vormen. Als burgers elkaars gelijken zijn, vergroot dit hun waardigheid. Het kiesrecht is een belangrijke manier om deze inclusiviteit tot stand te brengen. Het kan ervoor zorgen dat het niet uitmaakt of je rijk of arm, man of vrouw, oud of jong bent om een stem uit te mogen brengen en op die manier invloed uit te oefenen op de democratie. Langs deze lijn redenerend zouden we kunnen stellen dat het verlagen van de leeftijd naar 16 jaar ervoor zorgt dat 16-jarigen kunnen meebesluiten over belangrijke thema's die hen in de toekomst raken, zoals de eerdere genoemde klimaatverandering, de vergrijzing en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg en pensioenen.

Een tweede argument voor verlaging is dat het bijdraagt aan de verkleining van de (politieke) ongelijkheid tussen jongeren en ouderen. Zoals gezegd, is een aantal belangrijke vraagstukken toekomstgericht. Naast die we al noemden, kunnen we denken aan de toekomst van de arbeids- en woningmarkt, waarbij we van hedendaagse jongeren meer onzekerheid en flexibiliteit vragen dan van voorgaande generaties. Jongeren hebben voorlopig minder mogelijkheden om over deze thema's mee te praten, terwijl zij vaak wel andere opvattingen hebben hierover.¹⁷ Een risico is dat hun opvattingen en belangen hierdoor onvoldoende worden vertegenwoordigd en vertaald naar beleid. Een verlaging van de stemleeftijd kan de disbalans tussen generaties enigszins corrigeren.

Een derde argument voor verlaging is dat het bijdraagt aan het bevorderen van de politieke interesse, kennis en participatie van jongeren. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar zijn ontvankelijk voor socialisatie tot democratisch burger. Onderzoek laat zien dat de democratische overtuigingen van jongeren zich voor een belangrijk deel vormen tijdens deze levensfase.¹⁸ Bijkomend voordeel is dat jongeren tijdens deze fase vaak nog in een context zitten die het makkelijker maakt om hen politiek bewust te maken: vaak wonen zij nog thuis en gaan zij nog naar school. Opvoeders en docenten kunnen hen stimuleren en scholen, zodat zij geïnformeerd kunnen deelnemen aan de verkiezingen. Zoals gezegd blijkt uit onderzoek dat het verlagen van de stemleeftijd een positief effect heeft op de politieke kennis, interesse en participatie van jongeren.¹⁹ Tot slot is stemmen voor een groot gedeelte gewoontegedrag. Als mensen jongeren de eerste keer dat zij mogen stemmen stimuleren om dit ook echt te doen, dan kan dat een positief en duurzaam effect

hebben op de opkomst bij toekomstige verkiezingen.²⁰ Vandaar de titel van het ROB-advies 'Jong geleerd, oud gedaan'.

Weerlegging van argumenten tegen verlaging

Het moge inmiddels duidelijk zijn waarom de ROB het belangrijk vindt om experimenten met het verlagen van de stemleeftijd in Nederland mogelijk te maken. Maar we willen ook nog even stilstaan bij de argumenten tegen verlaging en kijken waarom we deze argumenten minder zwaar wegen of zelfs kunnen weerleggen.

Een eerste argument tegen verlaging is dat het in strijd is met het principe dat alleen volwassenen die volledig belastingplichtig zijn mogen stemmen. Dit argument draait het principe 'no taxation without representation' om tot 'no representation without taxation'. Daar valt tegenin te brengen dat je in Nederland mag stemmen, ook als je geen belasting betaalt of zelfs netto-ontvanger bent van belasting doordat je een uitkering krijgt. Bovendien betalen veel 16-jarigen ook belasting, omdat ze (bij)banen hebben en consumeren (btw). Een tweede argument tegen verlaging is dat het geen noodzakelijke voorwaarde is voor een adequate vertegenwoordiging van de belangen van jongeren in de politiek. De opvattingen, ervaringen en belangen van jongeren zouden immers ook kunnen worden meegenomen in beleid zonder dat jongeren stemmen. Volgens sommigen kunnen ouderen zelfs beter de belangen van jongeren inschatten dan zichzelf. Tegen dit argument valt echter in te brengen dat uit onderzoek blijkt dat de belangen van burgers met een achterstand in hun politieke vertegenwoordiging – zoals vrouwen, praktisch opgeleiden en etnische minderheden – beter worden behartigd wanneer het aantal gekozen vertegenwoordigers met dezelfde kenmerken toeneemt. Dit effect van een betere 'descriptieve' vertegenwoordiging zou ook kunnen gelden voor het aspect leeftijd.²¹ Daarbij wordt de inhoudelijke vertegenwoordiging van jongeren geschaad als zij onvoldoende kunnen deelnemen doordat zij niet gaan stemmen of niet mogen stemmen.

Een derde argument tegen verlaging is dat het leidt tot ongeïnfomeerd en onafgewogen stemmen. De gedachte is dat 16-jarigen minder in staat zouden zijn een goed geïnformeerde en afgewogen stem uit te brengen dan volwassenen, omdat hun brein nog onvoldoende ontwikkeld zou zijn, zij onvoldoende politiek geïnformeerd zouden zijn en/of nog niet beschikken over de vereiste politieke vaardigheden. Volgens onderzoek doet stemmen echter vooral een beroep op koude cognitieve vermogens²² – het vindt plaats in situaties waarin mensen relatief rustig zijn, tijd hebben om overwegingen te maken, en feiten en standpunten kunnen afwegen – en zijn 16-jarigen hiertoe goed in staat.²³ Het pubergedrag en de groepsdruk waar tegenstanders zich druk om maken spelen vooral op in situaties die een beroep

17. Rekker, R., 'De keuze van jongeren', in: T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiesonderzoek 2017*, Amsterdam: SKON 2018. Rekker, R., L. Keijsers, S. Branje & W. Meeus (2017), 'The dynamics of political identity and issue attitudes in adolescence and early adulthood', *Electoral Studies*, 46, 101-111.

18. Neundorff, A. & K. Smets (2017), 'Political socialization and the making of citizens', *Oxford Handbooks Online*. Beschikbaar via: www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-98. Bhatti, Y. & K.M. Hansen (2012), 'Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 22(4), 380-406. Bhatti, Y., K.M. Hansen & H. Wass (2012), 'The relationship between age and turnout – curvilinear or a rollercoaster?', *Electoral Studies* 31(3), 588-539. Fieldhouse, E. & D. Cutts (2012), 'The Companion Effect: Household and Local Context and the Turnout of Young People', *Journal of Politics*, 74(3), 856-869. ROB, Jong geleerd, oud gedaan, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2019.

19. Eichhorn, J. & J. Bergh (2021), 'Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared', *Parliamentary Affairs*, 74(3), 507-521. Eichhorn, J. & J. Bergh (eds.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2020.

20. Franklin, M., 'Consequences of Lowering the Voting Age to 16: Lessons from Comparative Research', in: J. Eichhorn & J. Bergh (eds.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2020.

21. Celis, K., S. Childs, J. Kantola & M.L. Krook (2008), 'Rethinking women's substantive representation', *Representation*, 44(2), 99-110.

22. Steinberg, L., 'Why we should lower the voting age to 16', *The New York Times*, 2 maart 2018. Steinberg, L., E. Cauffman, J. Woolard, S. Graham & M. Banich (2009), 'Are adolescents less mature than adults? Minors' access to abortion, the juvenile death penalty, and the alleged APA "flip-flop"', *American Psychologist*, 64(7), 583-594.

23. Steinberg, L., E. Cauffman, J. Woolard, S. Graham & M. Banich (2009), 'Are adolescents less mature than adults? Minors' access to abortion, the juvenile death penalty, and the alleged APA "flip-flop"', *American Psychologist*, 64(7), 583-594.

doen op hete cognitieve vermogens, bijvoorbeeld wanneer mensen emotioneel uitgeput zijn. Bovendien laat onderzoek ook zien dat de kwaliteit van de stem van 16- en 17-jarigen niet onderdoet voor die van volwassenen. Hun stem is in dezelfde mate inhoudelijk gemotiveerd en zij volgen in dezelfde mate de campagne als volwassenen.²⁴ En daar waar competenties mogelijk nog tekortschieten, zijn deze nog aan te leren door te investeren in burgerschapsonderwijs.

Willen jongeren het eigenlijk zelf wel?

Bovenstaande argumenten kwamen ook naar voren in de gesprekken met jongeren die we in 2019 initieerden om ideeën over het verlagen van de stemleeftijd te toetsen bij jongeren zelf. We wilden als Raad niet alleen *over* jongeren spreken, maar ook *met* jongeren. Ter voorbereiding van ons advies organiseerden we debatten met jongeren, bezochten we middelbare scholen en organiseerden we een blog- en vlogwedstrijd waaraan jongeren tot 25 jaar konden meedoen. Door middel van een 'praatplaat' (zie [figuur 1](#)) brachten we de argumenten van jongeren voor en tegen de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd in kaart.



Figuur 1: Praatplaat #JONGBETROKKEN

Los van de zojuist besproken argumenten is een belangrijke vraag natuurlijk ook of jongeren het eigenlijk zelf wel willen. Opvallend is dat uit onze gesprekken bleek dat theoretisch opgeleide jongeren vaak vooroordelen hebben over praktisch opgeleide jongeren en zich afvragen of 'andere' jongeren wel willen en kunnen stemmen. Veel jongeren menen daarnaast dat zij op school onvoldoende worden voorbereid op het stemmen. Er is verder weinig systematisch onderzoek naar wat jongeren vinden van een verlaging van de stemleeftijd. Onderzoek uit het buitenland laat wel zien dat de steun

24. Aichholzer, J. & S. Kritzinger, 'Voting at 16 in practice: A review of the Austrian Case', in: J. Eichhorn & J. Bergh (eds.), *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences worldwide*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. Wagner, M., D. Johann & S. Kritzinger (2012), 'Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice', *Electoral Studies*, 31(2), 372-83.

voor deze maatregel toeneemt onder jongeren en ouderen als deze eenmaal is ingevoerd.²⁵ Ook investeringen in burgerschapsonderwijs kunnen bijdragen aan de motivatie en vaardigheden van jongeren om te stemmen.

Twee andere actuele voorstellen om jongeren beter te vertegenwoordigen

De vertegenwoordiging van jongeren kunnen we ook op andere manieren verbeteren dan het verlagen van de stemleeftijd. Verkiezingen zijn weliswaar de meest bekende en wijdverbreide vorm van politieke invloed en controle van burgers op hun regering, maar er zijn ook andere opties.

Laten we daarom eens twee andere voorstellen bestuderen die de vertegenwoordiging van jongeren in de politiek mogelijk kunnen verbeteren: een jongerenparlement en een generatietoets. Beide voorstellen zijn momenteel vaak te horen in de discussie over de politieke betrokkenheid van jongeren. Wat houden deze voorstellen precies in en hoe zouden ze de vertegenwoordiging van jongeren in de politiek kunnen verbeteren?

Een jongerenparlement

De koning noemde het in zijn troonrede van 2019 en de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noemde het in haar reactie op het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel: een jongerenparlement. Volgens de Staatscommissie worden jongeren onvoldoende gehoord in de representatieve democratie. De commissie adviseerde daarom voor jongeren een burgerforum op te richten. De minister heeft deze aanbeveling vertaald naar het idee van een jongerenparlement.

Het doel van het jongerenparlement is volgens de minister om besluiten over jongeren in de Tweede Kamer te verbeteren door jongeren meer bij de nationale politiek te betrekken, waarbij de eigenzinnige blik van jongeren kan helpen bij maatschappelijke vernieuwing.²⁶ Overigens liggen de precieze naam en vorm van een 'jongerenparlement' nog niet vast,²⁷ maar de minister heeft de eerste ideeën hierover al verkend in samenwerking met een aantal 'jongerenambassadeurs'.²⁸

Van deze ambassadeurs ligt er een concreet advies voor een jongerenparlement dat jongerenonderwerpen op de agenda kan zetten, advies voor de toekomst kan geven en nieuwe inzichten kan bieden aan de politiek. Jongerenparlementsleden zijn tussen de 15 en 25 jaar en nemen zitting in het parlement voor twee jaar met een optie voor een tweede termijn. Zij worden geworven via scholen en jongerenorganisaties, (sociale) media en een landelijke campagne en

25. Eichhorn, J. & J. Bergh (2021), 'Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared', *Parliamentary Affairs*, 74(3), 507-521.

26. Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/06/19/het-jongerenparlement-voor-en-door-jongeren.

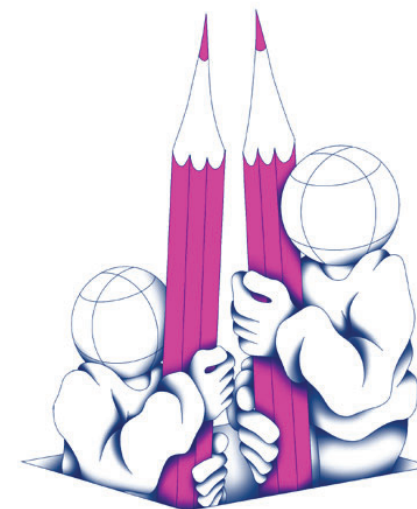
27. Brief aan de Eerste en Tweede Kamer van 6 december 2019 en debat in Eerste Kamer van 4 februari 2020.

28. Zie www.jongerenambassadeurs.com/wp-content/uploads/2019/06/Een-Jongerenparlement-met-impact.pdf.

geselecteerd op basis van een creatieve motivatie (i.e. brief, poster of vlog). Het idee is dat dit parlement één keer per maand plenair samenkomt en verder werkt in verschillende commissies met veertien of vijftien jongeren. In die commissies werken zij aan thema's die voor jongeren belangrijk zijn, zoals onderwijs en klimaat. Het jongerenparlement kan de Eerste en Tweede Kamer gevraagd en ongevraagd adviseren en deze kamers zijn verplicht hierop te reageren.

Er is echter ook kritiek op het idee van een jongerenparlement. Zo wijzen de politieke jongerenorganisaties in Nederland het jongerenparlement af, omdat zij vrezen dat het 'ondemocratisch' is, 'een wassen neus' of 'een schijnvertegenwoordiging'.²⁹ Een zorg is dat de Eerste en Tweede Kamer de adviezen van een jongerenparlement onvoldoende serieus nemen: een officiële reactie betekent nog niet dat er iets met de adviezen gebeurt. Ook hebben jongeren geen stem in het debat dat volgt op hun advies. Daarnaast bestaat de angst dat een jongerenparlement onvoldoende representatief is doordat er wordt geworven met een motivatiebrief, mensen er op basis van hun connecties in zouden komen, het met name theoretisch opgeleide jongeren zou aantrekken of jongeren die toch al politiek betrokken zijn. Zo zouden bijvoorbeeld jongeren met een bepaalde culturele achtergrond of lagere sociaaleconomische status buiten de boot kunnen vallen. Op deze manier zal een jongerenparlement geen oplossing zijn voor de beperkte betrokkenheid van (praktisch opgeleide) jongeren bij de politiek.

Het gebrek aan representativiteit en diversiteit zou eventueel verholpen kunnen worden door in plaats van met een (min of meer formeel) parlement toch met een (min of meer ad-hoc)forum te werken, zoals geadviseerd door de Staatscommissie parlementair stelsel. Hierbij kan inspiratie worden opgedaan bij deliberatieve fora die de deelnemers selecteren door loting. Dergelijke fora zijn ook voor de participatie van volwassenen in opkomst. In België en Nederland zagen we al de G1000 voorbijkomen, en in Ierland een *Citizen's assembly* die de Ierse constitutie aanpaste op het gebied van het homohuwelijk en abortus. Recent zijn er veel pleidooien voor een dergelijk forum op het gebied van klimaat: een klimaatberaad. Ook aan een dergelijk forum zouden jongeren kunnen deelnemen.



Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van de stem van 16- en 17-jarigen niet onderdoet voor die van volwassenen

29. Zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2310877-politieke-jongeren-kraken-plan-jongerenparlement-schijnparticipatie>.

Generatietoets

Een ander actueel voorstel om de belangen van jongeren beter te vertegenwoordigen in de politiek, is een generatietoets. Dit voorstel is onder andere bepleit door het Jongerenplatform van de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Nationale Jeugdraad (NJR).³⁰ Het voorstel heeft inmiddels ook zijn weg gevonden in het nieuwe coalitieakkoord.³¹

In juli 2018 vroeg het toenmalige kabinet de SER om te verkennen in hoeverre jongeren voldoende zijn toegerust om zich te kunnen ontplooiën en om een zelfstandig en onafhankelijk bestaan op te bouwen. Bij de beantwoording van deze vraag heeft de SER gebruik gemaakt van zijn Jongerenplatform, waarna de raad in september 2019 de verkenning 'Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019' publiceerde. Uit deze verkenning blijkt dat er in Nederland veel kansen voor jongeren zijn, maar dat de positie van jongeren ook onder druk staat.

Eén van de belangrijkste aanbevelingen die het SER Jongerenplatform doet, is een generatietoets voor nieuw beleid. Het doel van deze toets is de effecten die beleid heeft op verschillende generaties mee te nemen in de ontwikkeling van beleid. Het platform vindt dat de overheid te weinig aandacht heeft gehad voor de stapeling van beleid bij jongeren. Dat wil zeggen dat beleidsmaatregelen soms afzonderlijk verdedigbaar zijn, maar dat ze bij elkaar opgeteld te grote negatieve effecten hebben op hedendaagse jongeren. Het platform vindt daarom dat de regering en Staten-Generaal in de toekomst op meer structurele basis met deze effecten rekening moeten houden, zowel voor huidige als toekomstige generaties. Dit zou kunnen door bij (de doorrekening van) coalitieakkoorden en belangrijke politieke en sociale akkoorden de gevolgen voor verschillende generaties beter in kaart te brengen. Dit weegmoment moeten we volgens het Jongerenplatform verankeren in de totstandkoming van beleid.

Het vorige kabinet gaf aan deze aanbeveling te willen overnemen en, in samenwerking met jongerenorganisaties als het SER Jongerenplatform en de Nationale Jeugdraad, deze generatietoets te introduceren, zodat beleidsmakers meer aandacht hebben voor mogelijke generatie-effecten.³² Het wilde hiermee experimenteren binnen een aantal beleidstrajecten, waarbij de belangen van jongeren nog nadrukkelijker worden meegenomen in de beleidsvoorbereiding met als doel de betrokkenheid van jongeren te intensiveren en te verankeren. Het kabinet maakte tegelijkertijd ook een aantal belangrijke kanttekeningen. Een dergelijke toets zou niet moeten leiden tot uitvoeringsproblemen en bureaucratie en het is ook onmogelijk om alle gevolgen van regelgeving voor verschillende generaties van tevoren te voorzien, laat staan de samenhangende effecten van verschillende regelgeving.

Een belangrijke vraag is daarnaast ook wie er toetst en aan de hand van welke criteria er uiteindelijk wordt gewogen. De generatietoets is geen jongerentoes, maar een toets die de gevolgen van beleid voor alle huidige en toekomstige generaties in kaart brengt. Onafhankelijke onderzoeksinstellingen, zoals de planbureaus, kunnen deze toets bijvoorbeeld uitvoeren.

Maar uiteindelijk moet de politiek wel een oordeel vellen over de vraag of deze gevolgen wel of niet wenselijk zijn en moeten politici hier verantwoording over afleggen. We moeten ervoor waken dat er onvoldoende debat is over de toetsing, zowel over de criteria als de toetsers. Daarvoor is het belangrijk dat zo veel mogelijk mensen, en generaties, hierover kunnen meepraten. Hoewel een generatietoets een goed begin is en zou kunnen helpen bij het borgen van de belangen van jongere generaties, geeft een dergelijke toets jongeren nog geen stem. Dit brengt ons toch weer terug bij de centrale vraag: hoe kunnen we de politieke betrokkenheid van jongeren vergroten en uitbreiden?

Conclusie

Het is hoopvol dat er allerlei voorstellen zijn om de politieke betrokkenheid van jongeren te vergroten en uit te breiden, zoals het invoeren van een jongerenparlement en generatietoets. Dat er over een jongerenparlement wordt nagedacht en de generatietoets wordt genoemd in het nieuwe coalitieakkoord biedt een wenkend perspectief. Het zou mooi zijn als we deze lijn kunnen doortrekken door ook de stamleeftijd te deinstitutionaliseren, zodat hier op provinciaal of lokaal niveau experimenten mee mogelijk zijn. Deze maatregel heeft ten opzichte van de andere twee voorstellen ten minste twee voordelen.

Ten eerste leren jongeren door op jongere leeftijd te mogen stemmen niet alleen beter wat een democratie is, maar ook wat het betekent om aan een democratie deel te nemen. De beste kweekschool voor de democratie, is de democratie zelf. Daarbij kan deelname aan verkiezingen voor lagere overheden jongeren klaarstomen voor die van hogere overheden en hun levenslange politieke participatie bevorderen. Het voorstel van de ROB maakt het mogelijk hiermee te experimenteren en stelt veel meer jongeren in de gelegenheid om dit te doen dan een jongerenparlement.

Ten tweede zou in lijn met het onderzoek naar de psychologie van rechtvaardigheidspercepties de daadwerkelijke deelname van jongeren aan de democratie de kans kunnen vergroten dat zij bereid zijn om solidair te zijn en blijven met andere generaties. Het laat hen, meer dan een generatietoets die kijkt naar de gevolgen van beleid voor verschillende generaties, daadwerkelijk participeren.

30. Zie www.njr.nl/nl/verhalen/jongereninspraak.

31. Zie www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-voor-uitkijken-naar-de-toekomst.

32. Kamerbrief met kabinetsreactie op SER, Verkenning Hoge Verwachtingen (2020-0000023132), zie <file:///H:/Downloads/tk-asea-23132-kabinetsreactie-op-ser-verkenning-hoge-verwachtingen.pdf>.

Daarnaast biedt deelname aan verkiezingen jongeren ook de gelegenheid zich te verzetten tegen distributieve of procedurele onrechtvaardigheid.

Wij denken daarom dat een eerdere deelname van jongeren over de volle breedte van de samenleving de beste manier is om jongeren te vormen tot democratische burgers. En dat is uitermate belangrijk, want de jongeren van vandaag zijn de dragers van de democratie van morgen.

Colofon

Naam Raad

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Samenstelling Raad

Han Polman, voorzitter

Katrien Termeer, vicevoorzitter

Daan Roovers

Martiene Branderhorst

Frank van Ommeren

Huri Sahin

Peter Verheij

Kees Jan de Vet

Peter Wilms

Rien Fraanje, secretaris-directeur

Auteurs/ Samenstelling Commissie

Sarah de Lange, voormalig Raadslid ROB

Jasper Zuure, senior adviseur ROB

Raadpleging jongeren

Tijdens de voorbereidingen van het ROB-advies 'Jong geleerd, oud gedaan' zijn de Raadsleden en stafmedewerkers van de ROB in gesprek gegaan met jongeren tijdens schoolbezoeken en bijeenkomsten die de Raad voor jongeren organiseerde in Den Haag. Tevens schreef de Raad een blog- en vlogwedstrijd uit voor scholieren over het verlagen van de stemleeftijd.

Contactgegevens Raad

Raad voor het Openbaar Bestuur

Korte Voorhout 7

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

T 070 - 426 75 40

info@raadopenbaarbestuur.nl

Twitter: [@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

© Raad voor het Openbaar Bestuur

Den Haag, 2022