
Staatscommissie parlementair stelsel



Voer geen kinderkiesrecht in

door Patrick van Schie

Staatscommissies die zich buigen over staatkundige hervormingen wacht vaak een droevig lot. Als het erop aankomt verwelkomen politici hun voorstellen allerminst; er komt dan ook nogal eens weinig tot niets van terecht. Eind vorig jaar bracht de recentste staatscommissie, onder leiding van Johan Remkes, haar rapport uit. Zij was zich van het lot van haar voorgangers bewust maar is toch grondig te werk gegaan, met medewerking van tal van deskundigen. Haar rapport sluit af met een lange lijst aanbevelingen. Sommige aanbevelingen betreffen kleine wijzigingen, andere zijn ingrijpender.

De meeste aandacht is uitgegaan naar het

voorstel om een bindend correctief referendum in te voeren. Het kabinet neemt deze aanbeveling in zijn voor de zomervakantie gepubliceerde reactie op de staatscommissie-Remkes niet over, maar schaart haar in een rubriek waarover het kabinet later een standpunt zal innemen. “In de wetenschap dat hierover zeer verschillend wordt gedacht, wil het kabinet hier uiterst zorgvuldig opereren”, schrijft minister van BZK Ollongren (Kabinetsstandpunt 2019, 20).

Tegen zorgvuldigheid kan natuurlijk geen bezwaar worden gemaakt, maar heel politiek geïnteresseerd Nederland verwacht dat de uitkomst allang vaststaat: een kabinet dat het

bestaande raadplegend referendum zojuist heeft afgeschaft zal niet een verdergaande variant invoeren. Drie van de coalitiepartijen hebben zich meer dan eens openlijk en tamelijk gedecideerd tegen het referendum uitgesproken, en bij de vierde (D66) is het enthousiasme danig gedaald sinds in de eerste twee 21e-eeuwse referenda¹ – die van 2005 (Europese grondwet) en 2016 (associatieverdrag met Oekraïne) – bleek dat de kiezers er heel andere ideeën op nahouden dan deze partij.

De instrumentele benadering van het kabinet

Verrassender is dat in dezelfde rubriek van nadere studie door het kabinet een voorstel is gestopt dat door de staatscommissie wordt ontraden: verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. De staatscommissie-Remkes stelt: “Twijfels blijven. Het is uiteindelijk vooral een normatieve, politieke vraag. In het licht van die twijfels ziet de staatscommissie ervan af om te adviseren tot het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar” (Staatscommissie 2018, 131). Indien de rubriek ‘kabinetsstandpunt komt later’ een eufemisme zou zijn voor van uitstel komt afstel, konden we het thema laten rusten. Maar het opmerkelijke is dat het kabinet juist nu reeds enthousiasme voor verlaging laat doorschemeren, met name vanwege “het mogelijke positieve effect op de politieke betrokkenheid en kennis bij jongere burgers”. Bovendien meent het kabinet dat jongeren aldus beter vertegenwoordigd zouden worden (Kabinetsstandpunt 2019, 21). Het is niet nieuw dat bij de vraag of een nieuwe categorie burgers tot de stembus moet

worden toegelaten het aspect aan de orde komt of in die categorie voldoende politieke belangstelling bestaat. Dit was bijvoorbeeld te zien bij de discussies in het begin van de twintigste eeuw over de vraag of vrouwen tot de stembus konden worden toegelaten. Voorstanders van vrouwenkiesrecht beweerden indertijd dat de (vermeende) geringe interesse van vrouwen voor de politiek vanzelf zou stijgen indien zij eenmaal het kiesrecht zouden verwerven. Die bewering diende ter weerlegging van een argument van tegenstanders: vrouwen hebben geen belangstelling voor de politiek, dus moeten zij geen kiesrecht krijgen. De bewering van de voorstanders destijds vormde geen zelfstandig argument voor vrouwenkiesrecht; daarvoor werden tal van andere motieven aangedragen (De Beaufort en Van Schie 2019, 194-196).² Het kabinet hanteert nu ten aanzien van 16- en 17-jarigen een fundamenteel ander betoog. Kennelijk ziet het kabinet kiesrecht als een instrument niet om te komen tot een zo goed mogelijke volksvertegenwoordiging, maar tot meer politieke bewustwording onder jongeren. Die bewustwording is in de groei naar volwaardig burgerschap zeker belangrijk, maar indien het kabinet haar echt wil bevorderen had het beter de aanbeveling van de staatscommissie-Remkes kunnen overnemen om de vakken geschiedenis/staatsinrichting en maatschappijleer voor het hele voortgezet onderwijs verplicht te stellen en het aantal lessen voor die vakken uit te breiden (Staatscommissie 2018, 249-254).³ Het kabinet legt die aanbeveling echter zonder enige motivering naast zich neer (Kabinetsstandpunt 2019, 12-13).



In plaats daarvan moet dus het jongerenkiesrecht volgens het kabinet worden ingezet om politieke bewustwording te kweken. Dat is een verkeerd instrument met mogelijk kwalijke gevolgen. Het idee kan wellicht worden gezien als het – doorgeschoten – voorlopige eindpunt van een ontwikkeling om de overwegingen bij toelating tot de stembus te verschuiven van geschiktheid naar (grond)rechten. *Tot en met* de invoering het algemeen kiesrecht, voor mannen in 1917 en voor vrouwen twee jaar later, werd door voorstanders van uitbreiding altijd benadrukt dat nieuw toegelaten kiezers zouden zorgen voor een beter parlement. Daarom wensten *alle* politieke stromingen óók nog bij de overgang naar het algemeen kiesrecht, enkele niet-geschikt geachte groepen burgers uit te sluiten: zoals burgers die onder curatele waren gesteld en personen die tot een gevangenisstraf waren veroordeeld. Dat tot uitgangspunt werd genomen dat iedere burger boven een bepaalde leeftijdsgrens geschikt was, nam derhalve niet weg dat tevens werd gevonden dat er op die algemene regel evidente uitzonderingsgevallen waren (De Beaufort e.a. 2018, 228-230). Pas in 1983 en in 2008 werden zulke uitzonderingsgevallen geschrapt, waarmee de gedachte dat sommige burgers aantoonbaar ongeschikt zijn grotendeels werd losgelaten (De Beaufort e.a. 2018, 235-239).⁴

Een arbitraire grens, en toch ook niet

De leeftijdsgrens verschilt van andere voorheen uitgesloten categorieën alleen al door het feit dat *iedere* burger voor het bereiken van de gekozen leeftijd geen kiesrecht heeft

en aan iedereen die deze leeftijd haalt automatisch het kiesrecht toekomt. Iedere burger is volkomen gelijk voor wat betreft de periode dat hij of zij nog geen kiesrecht geniet. Tegelijkertijd is het de laatste band die is overgebleven tussen hetgeen iemand (mede) kenmerkt – in dit geval leeftijd – en de vraag of de persoon in kwestie in staat is het kiesrecht enigszins doordacht uit te oefenen. Bij eerdere discussies in het parlement over een verlaging van de leeftijdsgrens – in de 20e eeuw is de leeftijd in 1946 verlaagd van 25 naar 23 jaar, in 1965 naar 21 jaar en in 1972 naar 18 jaar – werd steevast opgemerkt dat elke grens in zekere zin willekeurig is. Er wordt een generieke grens vastgesteld zonder acht te slaan op verschillen tussen de ene en de andere burger. Er zijn jongeren die misschien op hun 14e al in staat zijn met kennis van zaken een weloverwogen stem uit te brengen, terwijl anderen nooit een leeftijd bereiken waarop zij verder komen dan louter te doen wat hun gemoed hen ingeeft.

Ten tijde van de parlementaire debatten over de vorige verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, begin jaren zeventig van 21 naar 18 jaar, was GPV'er Piet Jongeling een van de Tweede Kamerleden die opmerkten dat de leeftijdsgrens “altijd een arbitraire zaak” is maar hij voegde er terecht aan toe dat niemand elk verband met het onderscheidend vermogen zou willen loslaten. “Niemand zal zeggen dat bijvoorbeeld een kind van één jaar al stemrecht moet hebben” (Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1971, 2307).⁵ Het stellen van een leeftijdsgrens is dus weliswaar willekeurig maar tevens onvermijdelijk, indien



men de uitoefening van het kiesrecht als een serieuze zaak wenst te blijven beschouwen.

Kamerleden uit verschillende fracties gaven in 1971 aan een koppeling aan de leeftijd dat iemand meerderjarig wordt logisch te vinden. Een van de Kamerleden die deze koppeling voorstond was toenmalig VVD-woordvoerder Hans Wiegel. Destijds was ongeveer gelijktijdig een verlaging van de leeftijd voor burgerrechtelijke meerderjarigheid van 21 naar 18 jaar aan de orde. Wiegel zag de leeftijd van 18 jaar niet per se als een eindpunt: “Ik zou mij best kunnen voorstellen, dat over enige tijd – hoelang 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 oud-vaderlandse recht heeft gegolden (HTK 1971, 2302)”.

Een merkwaardige schaar

Is de tijd die Wiegel bijna een halve eeuw geleden voorzag nu dan aangebroken? Pleidooien om de leeftijd van wettelijke meerderjarigheid te verlagen (naar 16 jaar) zijn echter tegenwoordig niet te horen. Voor het kopen van een huis, het aanvragen van een lening of het zelfstandig besturen van een auto geldt nog altijd de leeftijd van 18 jaar als de ondergrens. Voor sommige handelingen is de minimale leeftijdsgrens inmiddels juist verhoogd van 16 naar 18 jaar. Nog maar enkele decennia geleden konden meisjes al vanaf 16 jaar in het huwelijk treden; tegenwoordig moeten zij (net als jongens) ten minste 18 jaar oud zijn. Ook de leeftijd om zelf alcoholische dranken te kunnen kopen is in 2014 *verhoogd* naar 18 jaar (voordien gold die leeftijd uitsluitend voor sterke drank). Als *volledig* financieel zelfstandig geldt iemand pas vanaf 21 jaar; voor iemand onder de 18 jaar hebben ouders recht op *kinderbijslag*.



Het jeugdstrafrecht geldt tot 16 jaar doch voor 16- en 17-jarigen is toepassing van het jeugdstrafrecht het 'uitgangspunt'; zelfs in de categorie tussen 18 en 23 jaar kan een rechter tot toepassing van het jeugdrecht overgaan.

Geregeld valt te horen dat zelfs ernstige misdadigers van 16 of 17 jaar 'nog maar kinderen' zijn en dus niet de volle verantwoording voor hun misdrijven hoeven te dragen die (terecht) wel geldt voor schuldig verklaarde volwassen misdadigers. De verontwaardiging is groot, of in ieder geval luidruchtig, indien iemand het eens waagt te opperen dat wie een 'volwassen' misdrijf pleegt de gevolgen dient te ondergaan die voor een volwassene gelden, oftewel dat de leeftijd voor volwassenenstrafrecht omlaag moet.

De ontwikkelingen overziend valt een merkwaardige schaarbeweging op: terwijl voor de kiesgerechtigde leeftijd een immer voortdurende en verdergaande drang omlaag blijft bestaan, gaat voor het vol verantwoordelijk houden van burgers in andere opzichten de tendens omhoog. De vraag is dan hoe logisch het is om iemand de verantwoordelijkheid te geven mee te bepalen hoe het algemeen belang eruit dient te zien, als hij of zij nog niet in staat wordt geacht het eigen leven volledig verantwoordelijk vorm te kunnen geven. Die vraag stellen is hem beantwoorden. Wie niet geacht wordt autonoom over zichzelf te kunnen oordelen, kan dat zeker niet over de bredere samenleving en de inrichting en taken van de staat .

Een koude of een warme geest?

Wiegel noemde in 1971 verschillende argumenten die mede door hem voorgestane verlagings van de kiesgerechtigde leeftijd dienden te ondersteunen. Een ervan luidde: "Jonge mensen zijn nu veel eerder zelfstandig dan vroeger. Dat betreft de relatie tot hun ouders, tot degenen die onderwijs geven en dat geldt ook voor hun economische positie" (HTK 1971, 2302). Destijds was dat waarschijnlijk waar, maar sindsdien is de trend de andere kant opgegaan: jongeren wonen langer bij hun ouders en staan financieel gemiddeld ook later geheel op eigen benen. Dat zou eerder tot verhoging dan tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd aanleiding moeten geven.

Ditzelfde geldt des te meer voor de algemene in het Kamerdebat van 1971 door Wiegel naar voren gebrachte overweging: "Ik vind dat de jeugd veel eerder volwassen is dan vroeger. Dat geldt in biologisch opzicht, maar ook uit een psychisch en sociaal oogpunt" (HTK 1971, 2302). Wat Wiegel toen nog niet kon weten, is dat uit hersenonderzoek inmiddels is gebleken dat het puberbrein op 16-jarige leeftijd nog allerminst is uitontwikkeld. Integendeel, in veel opzichten gaat die ontwikkeling door tot iemands 21^e of zelfs 23^e jaar. Kortom, eigenlijk zijn jongeren op hun 18^e nog niet volwassen, dus eerder dan de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen zou een verhoging te overwegen zijn.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) merkt naar aanleiding van zulk psychologisch onderzoek op dat het van belang is een onderscheid te maken "tussen zogenaamde koude cognitieve vermogens en hete cogni-



tieve vermogens. Koude cognitieve vermogens gebruiken we in situaties waarin we relatief rustig zijn, tijd hebben om overwegingen te maken, en feiten en standpunten kunnen afwegen. Hete cognitieve vermogens hebben we nodig in situaties wanneer we emotioneel of uitgeput zijn, of in groepsinteractie. In deze situaties is het voor het nemen van goede besluiten van belang om de eigen emoties te kunnen reguleren, en groepsdruk en verleidingen te kunnen weerstaan” (Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, 29).

De ROB meent dat stemmen primair een beroep doet op de koude cognitieve vermogens en “dat 16-jarigen gemiddeld goed complexe afwegingen kunnen maken tussen voor- en nadelen in situaties die geen acuut beroep doen op de controle van impulsiviteit, zoals een mening over politieke vraagstukken vormen en een stem uitbrengen”. Wel ziet de Raad verschillen tussen 16- en 18-jarigen voor situaties “die acuut sterke emoties oproepen, of groepsdruk kennen”. Hij voegt daaraan nog de opmerking toe dat jongeren vanaf 16 jaar “graag betekenis [willen] hebben voor anderen”(Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, 30).

Het is een raar pleidooi voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, want politiek is een deels emotionele en (of we dat nu waarderen of juist niet) impulsieve zaak, waarin groepsdruk wel degelijk een rol speelt. Jongeren laten zich bovengemiddeld leiden door wat anderen van hen denken – wat je ook kunt omschrijven als graag betekenis hebben voor anderen – wat allerm minst een ‘kou-

de’ afweging van voor- en nadelen van een kwestie is. Een van de veelgehoorde klachten over het hedendaagse politieke klimaat, of de ‘debatcultuur’ in brede zin, is dat veel mensen vooral via *social media* ongeremd uitdrukking geven aan hun eerste impulsen in plaats van nauwgezet af te wegen wat de voor- en nadelen van een standpunt zijn, en daarbij tegenargumenten serieus in ogenschouw te nemen. Toelating van een leeftijdscategorie die meer dan welke andere ook onderhevig is aan impulsen en beïnvloedbaar door groepsdruk, zal de kwaliteit van de besluitvorming zeker niet ten goede komen.

Het slinkse ROB-advies

De ROB adviseert niet om direct tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd over te gaan, maar de Raad wil experimenten en de kiesgerechtigde leeftijd ‘deconstitucionaliseren’, oftewel de leeftijdsvereiste van 18 jaar uit de Grondwet halen zodat in het parlement slechts een gewone meerderheid nodig is om de kiesgerechtigde leeftijd te wijzigen (Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, 35). De samenstelling van een volksvertegenwoordiging is echter niet iets om mee te experimenteren, zoals de Raad wil met gemeenten en provincies die daarvoor voelen. Democratie is geen speeltuin; dat is bij uitstek iets dat jongeren erover zouden moeten leren. De aanbeveling is des te ondoordachter omdat op die manier de Eerste Kamer, die immers door de Provinciale Staten wordt gekozen, een per provincie verschillende grondslag zou krijgen: in sommige provincies zouden 16- en 17-jarigen wel de samenstelling van de Eerste Kamer



mede kunnen bepalen, in andere niet. Dat zou een onmogelijke situatie zijn, en een die flagrant in strijd is met de rechtsgelijkheid.

Het advies om de kiesgerechtigde leeftijd te ‘deconstitutionaliseren’ is een slinkse poging om verlaging van die leeftijd zo eenvoudig mogelijk door te drukken. In het verleden werd ‘deconstitutionalisering’ van het kiesrecht – het ‘blanco artikel’ in 1905 – of van de burgemeestersbenoeming – waarnaar de ROB verwijst – steeds bepleit door partijen die niet door de Grondwet wilden worden gehinderd om hun zin te krijgen. Maar de vraag waar de grens tussen wel- en niet-kiesgerechtigde burgers dient te worden getrokken, is te fundamenteel om door een toevallige meerderheid in het parlement te laten bepalen, laat staan door afzonderlijke Provinciale Staten of gemeenteraden. De kiesgerechtigde leeftijd moet niet afhangen van politieke impulsen en (Binnenhofse) groepsdruk, maar moet geschieden na zorgvuldige afweging van voor- en nadelen voor

de kwaliteit van het representatieve orgaan.

Conclusie

Krijgen we met kiesrecht voor 16- en 17-jarigen een betere volksvertegenwoordiging? Indien deze vraag niet zonder aarzeling bevestigend kan worden beantwoord, moeten we er niet toe overgaan. Dat is misschien jammer voor de enkele jongere die er al wel aan toe zou zijn, maar die kan wellicht een wijze les ter harte nemen die al in het Kamerdebat in 1971 werd voorgehouden door Hette Abma (SGP): “dat het in het leven ook wel eens zijn nut heeft, dat iemands verlangen niet terstond wordt bevredigd”(HTK 1971, 2302). Zelfbeheersing is een goede voorbereiding op de uitoefening van een uiterst belangrijke taak die men later als burger krijgt. Dat is verre te verkiezen boven een (verdere) vergroting van de impulsieve neigingen in het parlement.



Patrick van Schie is historicus en directeur van de TeldersStichting. Hij was co-auteur van De liberale strijd voor vrouwenkiesrecht (onlangs verschenen bij Boom) en van Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795 (in 2018 verschenen bij de Amsterdam University Press).

Literatuurlijst

- De Beaufort, F., Van den Berg, P.A.J., De Jong, R., Van der Kolk, H., Van Schie, P., *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795*, Amsterdam, 2018.
- De Beaufort, F., Van Schie, P., *De liberale strijd voor vrouwenkiesrecht*, Amsterdam, 2019.
- ‘Handelingen Tweede Kamer 1970-1971’, Den Haag, 1971.
- Kabinet-Rutte III, *Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel*, 2019.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Jong geleerd, oud gedaan. Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd*, Den Haag, 2019.
- Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam, 2018.

1. Eerder zijn rond 1800 zijn enkele referenda in Nederland (dat wil zeggen de Bataafse Republiek) gehouden.

2. Kort na de wettelijke invoering van vrouwenkiesrecht in Nederland bleek uit een enquête – gehouden in 1920 – dat vrouwen inderdaad veel

minder belangstelling voor de politiek hadden dan mannen; maar de onderzoeksters dachten dat die belangstelling vanzelf zou toenemen nu vrouwen het kiesrecht hadden verworven.

3. Vergelijk de eerdere aanbeveling van een werkgroep van de TeldersStichting: Afshin Ellian e.a., *Bezielend verband. Basisgrammatica van het Nederlandse burgerschap* (P.S.4; Den Haag, 2018) pp. 58 en 64.

4. Het geldt nog slechts indien de rechter bij de veroordeling van een misdadiger hem of haar eveneens specifiek het kiesrecht ontnemt, hetgeen zeer uitzonderlijk is.

5. Het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) is een van de twee voorlopers van de ChristenUnie, destijds nog geschaard onder ‘klein rechts’.

