

# Dertig jaar later De empirische houdbaarheid van argumenten voor en tegen opkomstplicht

**Kees Aarts** \*

Dr. C.W.A.M. Aarts is universitair hoofddocent voor Methoden en Technieken aan de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Hij houdt zich bezig met electoraal onderzoek en publiceert daar ook over.

Adres: Universiteit Twente  
Postbus 217  
7500 AE Enschede.  
T (053) 489 32 51  
E-mail: c.w.a.m.aarts@bsk.utwente.nl

## Samenvatting

Dertig jaar nadat in 1970 de opkomstplicht bij verkiezingen in Nederland is afgeschaft, is in de (inter)nationale literatuur weer belangstelling merkbaar voor het gebruik van dit wettelijk instrument. Hoofddoelstelling is nu het verhogen van de opkomstcijfers, die in vrijwel de gehele westelijke wereld sinds circa vijftien jaar een daling te zien geven. Welke empirische stellingen zijn indertijd gebruikt in het debat rond de afschaffing van de opkomstplicht in Nederland, en welke stellingen worden nu uit de kast gehaald om de opkomstplicht (weer) in te voeren? Wat is inmiddels op grond van electoraal onderzoek bekend over de houdbaarheid van deze stellingen? Bijna alle stellingen die vóór een opkomstplicht zouden pleiten, worden ondersteund door de resultaten van empirisch onderzoek. Maar rond de handhaafbaarheid van een opkomstplicht en rond het causale mechanisme van opkomstplicht en opkomst blijft onduidelijkheid bestaan.

## 1 Inleiding

Op 19 februari 1970 stemde de Tweede Kamer in grote meerderheid voor een wijziging van de Kieswet, waardoor de opkomstplicht bij verkiezingen werd afgeschaft. Door een snelle behandeling in de Eerste Kamer werden de Provinciale Statenverkiezingen op 18 maart van dat jaar de eerste na afschaffing van de opkomstplicht. De opkomst daalde ten opzichte van de vorige Statenverkiezingen, in 1966, van 95% naar 68%.

Met de opkomst is het sindsdien niet meer echt goed gekomen: met name de laatste jaren is er alom bezorgdheid over de teruglopende belangstelling van burgers voor het deelnemen aan verkiezingen. Een voorlopig dieptepunt waren de verkiezingen voor het Europese parlement op 10 juni 1999, toen slechts 29% van de kiesgerechtigden een stem uitbracht.

Niet alleen in Nederland heerst bezorgdheid over de toekomst van de electorale democratie. Ook in veel andere westerse landen lijkt de opkomst te dalen. De analyses verschillen, evenals de voorgestelde remedies. Tot die remedies behoren onder meer institutionele hervormingen van het kiesstelsel. En een institutionele hervorming die nu weer opduikt, is de invoering van de opkomstplicht.

De recente discussie rond de opkomstplicht is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de bijdrage van Arend Lijphart (1997). Deze komt hieronder nader aan de orde. Recent internationaal-vergelijkend empirisch onderzoek wordt gerapporteerd door Blais en Dobrzynska (1998), die gebruikmaken van gegevens op het niveau van staten, en door Franklin (1999), die hoofdzakelijk individuele enquêtegegevens analyseert.

Blais en Dobrzynska onderzoeken het effect van een groot aantal sociaal-economische, institutionele en partijsysteemgebonden kenmerken van staten op de opkomst bij parlementsverkiezingen. Zij tonen aan dat, ook indien al deze kenmerken in beschouwing worden genomen, het effect van een opkomstplicht op de opkomst nog steeds duidelijk aanwezig is (1998, 250).

Franklin analyseert gegevens uit de Europese verkiezingsstudies van 1989 en 1994, en laat zien dat in EU-lidstaten *zonder* opkomstplicht de opkomst vooral afhangt van instrumentele overwegingen bij de kiezer: valt er wat te kiezen, of niet? Waar een opkomstplicht bestaat (België, Luxemburg, Italië, Griekenland), is de opkomst om die reden aanzienlijk hoger. Maar dat is volgens Franklin nog geen reden om de invoering van een opkomstplicht in andere staten te bepleiten. Een lage opkomst is volgens hem een teken dat de motivatie van kiesgerechtigden onvoldoende wordt geprikkeld, en dat kan beter worden verholpen door de rol van verkiezingen in de vorming van overheidsbeleid te verzwaren.

In zijn al aangehaalde artikel gebruikt Lijphart resultaten van empirisch politicologisch onderzoek als basis voor een normatief betoog voor de opkomstplicht.<sup>1</sup> Deze werkwijze was ook in het al genoemde Nederlandse Kamerdebat in februari 1970 populair.<sup>2</sup> De redeneringen die bij Lijphart en in het politieke debat worden aangetroffen, zijn steeds terug te voeren tot twee hoofdtypen. Het eerste hoofdtype houdt in dat de afschaffing (of juist het behoud, of de invoering) van de opkomstplicht wordt gerechtvaardigd door verwijzing naar een *hogere beginsel*, bijvoorbeeld individuele vrijheid of politieke gelijkheid. In de eenvoudigste vorm blijft het daarbij; in een iets ingewikkelder vorm wordt bearmenteerd, dat in het geval van afschaffing (behoud, invoering) van de opkomstplicht, het ene hogere beginsel zwaarder moet wegen dan het ande-

re. In beide gevallen is de argumentatie echter zuiver normatief.

Het tweede hoofdtype redenering komt er op neer, dat de afschaffing (behoud, invoering) van de opkomstplicht wordt gerechtvaardigd op grond van een *feitelijke vaststelling*. Een feitelijke vaststelling, bijvoorbeeld 'de Nederlandse burgers zijn nu mondigder dan zestig jaar geleden', kan in principe worden geverifieerd.

De vraag *hoe* feitelijke vaststellingen worden gehanteerd om tot een normatieve uitspraak over de opkomstplicht te komen, blijft hier verder buiten beschouwing – men kan stellen dat daarin het grote geheim van de politieke retoriek schuilt. *Wanneer* feitelijke vaststellingen worden gehanteerd in een politiek debat, kan in principe worden nagegaan of deze vaststellingen terug te vinden zijn in de werkelijkheid. Daarmee kan ook de deugdelijkheid van de argumentatie worden beoordeeld, voorzover de feitelijke vaststellingen daarin een rol spelen. Dit is precies wat ik in deze bijdrage zal doen voor het politieke debat rond de opkomstplicht in Nederland.

In deze bijdrage ga ik na, in hoeverre redeneringen van het tweede genoemde hoofdtype, dus redeneringen waarin een feitelijke vaststelling of verwachting wordt gehanteerd ter schraging van een normatief oordeel, geldig zijn in het licht van tegenwoordig beschikbare kennis over de werkelijkheid.

Ik vat allereerst het rapport van de commissie-Berger (1967) over de opkomstplicht samen, gevolgd door de standpunten in het Kamerdebat in 1970. Hierna komen de meer recente betogen voor de opkomstplicht van Lijphart en Marijnissen aan bod. De feitelijke vaststellingen in al deze betogen worden samengevat in een beperkt aantal (empirische) stellingen. Deze stellingen zijn doorlopend genummerd, van 1 tot en met 12. In het laatste deel van de bijdrage toets ik deze stellingen uit 1970 en 1997-1999 aan gegevens die in 1998 in Nederland zijn verzameld. Daardoor komen twee doelen in zicht: wat in 1970 koffiedik kijken was, is nu vrij helder; en wat nu bekend is over opkomst, verkrijgt een nieuwe betekenis in het licht van het dertig jaar geleden gevoerde debat.

## 2 Het debat over de afschaffing van de opkomstplicht in 1970

### *Opkomstplicht en partij-ideologie*

Het is niet overdreven te stellen dat Nederland gedurende de 53 jaar waarin stemdwang, c.q. een wettelijke opkomstplicht van kracht was, hiermee heeft geworsteld. In deze 53 jaar is de stemdwang eerst in de Grondwet opgenomen, daar vervolgens na amper vijf jaar weer uit verdwenen, en tegelijkertijd weer opgedoken in de Kieswet. Hierna is acht keer geprobeerd om de verplichting uit de Kieswet te schrappen.<sup>3</sup>

De marges waarmee de opkomstplicht toch steeds weer gehandhaafd bleef, waren soms betrekkelijk klein. Dit, en het aantal pogingen, wijzen op een sterk gepolitiseerd strijdpunt – althans, tot in de tweede helft van de jaren zestig. Het politieke oordeel over de opkomstplicht was lange tijd hecht verbonden met bredere opvattingen over de relatie tussen individu, gemeenschap en staat. Opvattingen die parallel liepen met de partijpolitieke breuklijnen. Verplanke (1965) brengt dit verband tussen opkomstplicht en staatsleer expliciet aan.

Traditioneel waren de christelijk-historischen (CHU) en de katholieken (RKSP, later KVP) de belangrijkste voorstanders van de opkomstplicht. Wat de CHU betreft, blijkt hieruit een opmerkelijk verschil met de andere belangrijke protestants-christelijke partij, de ARP. Bij de ARP en de kleinere protestants-christelijke partijen SGP en GPV staan de rechten van het volk tegenover de staat centraal. De ARP is, net als de kleinere christelijke partijen, altijd fel tegen de opkomstplicht geweest.

Hoewel de socialisten (SDAP, PVDA; later ook PSP) niet altijd consequent waren (Verboom 1967), zijn ze meestal tegen de opkomstplicht geweest.

De liberalen ten slotte (LSP, VDB, later VVD en D'66) hebben wisselend gereageerd op voorstellen met betrekking tot de opkomstplicht, en blijken in 1970 ook onderling verdeeld.

Staatkundige beginselen hebben steeds een belangrijke rol gespeeld in debatten rond de opkomstplicht: welk recht heeft de staat in deze kwestie, welk recht het volk, en welk recht het individu? Maar het is opmerkelijk dat tegen het einde van de jaren zestig in sommige politieke stromingen, de KVP voorop, die beginselen worden opgegeven onder verwijzing naar geconstateerde maatschappelijk-

ke ontwikkelingen. Dat maakt een nadere beschouwing van die ontwikkelingen en hun relatie met het stemmen interessant.

### *Het rapport van de Adviescommissie*

#### *Opkomstplicht*

Het debat dat op 18 februari 1970 in de Tweede Kamer werd gevoerd, was het sluitstuk van een procedure die met grote omzichtigheid was ingezet. Na de meest recente verwerping van een voorstel tot afschaffing van de opkomstplicht op 5 oktober 1965, werd geheel volgens de regels van de pacifictiepolutiek een breed samengestelde adviescommissie geïnstalleerd onder voorzitterschap van de Groningse burgemeester Berger, die de materie nog maar eens moest bekijken. Deze adviescommissie ging dus vooraf aan de in 1967 ingestelde staatscommissie Cals-Donner, die als een van haar hoofdtaken had te adviseren over aanpassing van de Kieswet. De commissie-Berger publiceerde haar rapport op 15 november 1967. 'Cals-Donner' publiceerde echter in 1969 – dus ruim vóór het Kamerdebat in 1970 – haar tweede tussenrapportage waarin onderwerpen als een gematigd districtenstelsel en directe verkiezing van de minister-president aan de orde kwamen. Het debat over de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 is dientengevolge niet los te zien van de bredere context van staatsrechtelijke hervorming in die jaren.

Al in zijn beantwoording van de installatierede van de minister, stelde voorzitter Berger van de Adviescommissie Opkomstplicht:

Ik geloof, dat het eerlijk is, dat wij ons bij de aanvang van ons werk voor ogen houden, dat het bereiken van een alle Nederlanders bevredigende slotconclusie een onmogelijkheid is. Ook binnen onze commissie zullen de meningen wellicht verschillen (1967, 7).

Uiteindelijk namen inderdaad twee commissieleden minderheidsstandpunten in. De meerderheid van de commissie bepleitte afschaffing van de opkomstplicht, maar commissielid Korthals Altes (VVD) wenste handhaving, en commissielid Diepenhorst (CHU) wilde alleen maar instemmen met afschaffing als uit een proef gedurende een aantal jaren zou blijken dat 'een belangrijk deel der kiezers, die politiek geïnteresseerd zijn, hun

kiesrecht blijven uitoefenen' (1967, 25).

De commissie maakt een onderscheid tussen rechtvaardigingsgronden voor handhaving, dan wel afschaffing van de opkomstplicht, en praktische redenen. Dit onderscheid is vergelijkbaar met het hierboven gemaakte onderscheid tussen de twee hoofdtypen van redeneringen. Rechtvaardigingsgronden komen overeen met de introductie van hogere beginselen; praktische redenen komen overeen met (de interpretatie van) feitelijke vaststellingen. De praktische redenen van de commissie-Berger kunnen als volgt worden samengevat:

*Stelling 1:* De sanctie op niet-naleving van de opkomstplicht kan niet voldoende worden toegepast.

*Stelling 2:* De Nederlandse kiesgerechtigden zijn inmiddels zo mondig geworden dat de opkomstplicht niet meer nodig is om hen te bewegen hun stem uit te brengen.

*Stelling 3:* Afwezigheid van een opkomstplicht maakt de opkomst tot graadmeter van het gepercipieerde belang van de verkiezingen, en prikkelt daarbij tevens de partijen om hun standpunten zo duidelijk mogelijk uit te dragen.

De minderheidsstandpunten in deze commissie komen vooral neer op een andere waardering van deze praktische redenen. Om die reden noem ik ze niet apart.

#### *De standpunten in het Kamerdebat*

De standpunten van de politieke partijen in het debat van 18 februari 1970 kunnen systematisch worden samengevat.<sup>4</sup> Verwijzingen zijn naar de paginanummers in de Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1969-1970.

We beginnen met de kleine christelijke partijen *SGP* en *GPV*. De *SGP* (bij monde van Abma) is altijd al tegen de opkomstplicht geweest. Opkomstplicht en stemdwang zijn 'een karikatuur van alle begrip van vrijheid' (2348) en overigens, gezien de handhavingpraktijk, ook 'een karikatuur van alle begrip van wettelijke verplichting' (2349). Het is een 'laat overblijfseltje van herendienst aan de hoge overheid' (2349). Voor de *SGP* is het vrijheidsbeginsel

duis voldoende grond voor verwerping van de opkomstplicht.

Het *GPV* (Jongeling) stelt: 'Bij deze rechten van een mondig volk [namelijk algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging, K.A.] past niet de opkomstdwang bij stemmingen' (2340). Burgers hebben een morele plicht om te gaan stemmen, maar 'de staat [moet] daar met zijn vingers af blijven' (2340). Net als voor de *SGP*, vormt ook voor het *GPV* het vrijheidsbeginsel voldoende reden om tegen de opkomstplicht te zijn.

De *ARP* (Schakel) is de derde protestants-christelijke partij die van meet af aan voorstander is van afschaffing van de opkomstplicht. Schakel meent:

De stelling dat publiek recht tevens publieke plicht zou betekenen, wordt door ons weliswaar in morele zin geaccepteerd, maar niet in de formeel-juridische betekenis, niet dat de Staat het formele recht zou hebben op de dienst van de burger in deze sector (2336).

Niet-geïnteresseerde burgers zouden niet moeten worden gedwongen naar de stembus te gaan, want (zoals de sociaal-democraat Kleerekoper het in 1921 al had gezegd): 'de niet-geïnteresseerde burger is volkomen rationeel vertegenwoordigd, wanneer hij niet vertegenwoordigd is' (2337).

De *CHU* (Haars) is één van de partijen die intern verdeeld zijn over het voorstel. De woordvoester, Haars, vat de beide standpunten in haar fractie samen. Door de in recente jaren gegroeide belangstelling voor politiek onder de Nederlandse bevolking, ziet een deel van de *CHU*-fractie geen reden meer om de opkomstplicht in de Kieswet te handhaven; dit deel heeft 'vertrouwen in de Nederlandse kiezer', en verwacht geen grote daling van de opkomst (2349). Een ander deel van de fractie blijft van mening dat tegenover de rechten van de burgers ook plichten staan, waarvan de opkomstplicht bij verkiezingen er één is.

De *KVP* (Kolschoten) stelt dat zijn partij als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderde opvattingen nu anders over de opkomstplicht denkt dan vroeger. De *KVP* steunt het voorstel tot afschaffing. Kolschoten hoopt niet dat de 'zwijgende meerderheid' na de afschaffing van de opkomstplicht niet meer zal gaan stemmen. Hij benadrukt dat daarvoor de opstelling van de politieke partijen

bij de komende verkiezingen van groot belang zal zijn: de partijen, en niet de dwang van de Kieswet, moeten de burgers overtuigen te gaan stemmen.

De vvd is net als de chu verdeeld over het voorstel, en laat twee sprekers het woord voeren. Geertsema spreekt namens de tegenstanders van afschaffing. Geertsema stelt:

Het is niet juist te stellen, zoals de heer Schakel in feite heeft gedaan, dat er niets zou leven bij de mensen die niet komen stemmen; het is niet waar dat zij volstrekt ongeïnteresseerd zijn. Ik meen, dat voor een niet onbelangrijk deel hiertoe ook de mensen behoren, die van mening zijn, dat het allemaal zo wel goed gaat ... Wat betekent dan afschaffing van de opkomstplicht? Dat betekent een overrepresentatie van mensen, die van mening zijn, dat het allemaal anders moet ...' (2350).

Een ander bezwaar dat hij aanvoert, is dat het oproepen om niet te gaan stemmen – tot dan toe het uitlokken van het plegen van een strafbaar feit – voortaan toegestaan is, en hierdoor 'een geheel nieuw wapen in de politieke strijd' zal worden (2351). Overigens verbindt Geertsema de opkomstplicht aan handhaving van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging: in een districtenstelsel ziet hij er het nut niet van in.

De tweede spreker voor de vvd is Koning. Hij stelt dat evenredige vertegenwoordiging ook heel goed zonder opkomstplicht kan functioneren, en dat het niet juist is politiek onverschillige burgers te dwingen naar de stembus te gaan. Bovendien – een punt dat ook bij andere sprekers terugkeert – leeft de opkomstplicht niet in het rechtsbewustzijn, getuige de grote aantallen thuisblijvers bij verkiezingen. Aangezien er ook geen zwaarwegende belangen voor handhaving pleiten, is het beter de bepaling te schrappen.

Voor d'66 stelt Goudsmit onomwonden dat de opkomstplicht dient te worden afgeschaft, en dat haar partij dit als een opstap ziet naar de verwezenlijking van andere programmapunten van d'66 op het gebied van staatkundige vernieuwing, met name de invoering van een districtenstelsel.

Ook de pvda-er Van Thijn maakt weinig beschouwende woorden vuil aan zijn standpunt: de opkomstplicht dient te verdwijnen. Maar evenals

Bakker van de cpn, is hij het oneens met de motivering van de kvp-er Kolfschoten, dat 'het nu langzamerhand wel kan, omdat er zoveel veranderd is en omdat de Nederlandse kiezer langzamerhand mondig en volwassen is geworden ... de Nederlandse kiezer [is] vandaag niet mondiger dan bij voorbeeld 60 jaar geleden' (2352-2353).

Ook Van Thijn wijst op de wenselijkheid van andere vernieuwingen, met name dat partijen voortaan vóór de verkiezingen hun coalitievoorkeur uitspreken. In reactie op een interventie van Wiebenga (psp) stelt hij ten slotte, dat hiervoor de opstelling van de partijen zelf de sleutel voor oplossing van de problemen vormt (2353).

Wiebenga (psp) zelf vindt het 'eenvoudig denkbaar, dat men een democratie kan laten functioneren op de basis van dwang' (2337). 'Wilsvorming', door voorstanders van de opkomstplicht vaak gezien als iets dat de staat mag eisen van zijn burgers, betekent in de ogen van de psp veeleer 'dat men bezig is, te vragen naar een bepaald inhoudelijk bewustzijnspeil, en een inhoudelijk bewustzijnspeil is niet afdwingbaar' (2337). 'Afschaffen van de opkomstplicht betekent, dat men voorrang geeft ... aan de mensen, die bewust willen kiezen' (2337). Waarvan er overigens minder zijn dan Wiebenga wenselijk vindt (2338).

De cpn is de enige fractie die in haar geheel tegen afschaffing van de opkomstplicht is. Wordvoerder Bakker is niet bang voor de electorale gevolgen voor zijn partij, en heeft evenmin sympathie voor het dwangelement, maar ziet twee 'drijfveren' achter het wetsontwerp, waarvan de eerste hem wel bevalt, maar de tweede niet: (1) katholieken beseffen tegenwoordig algemeen dat zij niet meer verplicht zijn om op de kvp te stemmen, waardoor de kvp niet langer belang heeft bij handhaving van de opkomstplicht, en (2) afschaffing van de opkomstplicht is de opstap naar een meeromvattende herziening van het kiesstelsel. Hier speelt, net als op sommige andere plaatsen in het debat, de discussie rond het werk van de staatscommissie Cals-Donner een rol op de achtergrond. Om die laatste drijfveer is de cpn tegen het voorstel. De opkomstplicht fungeert als 'een bepaalde rem ... op het doorvoeren van veranderingen' (2344).

De Boerenpartij, de groep-Harmsen (een afsplitsing van de Boerenpartij) en de groep-Aarden (een afsplitsing van vier fractieleden van de kvp, feitelijk

de vertegenwoordigers van de inmiddels opgerichte PPR) zijn allemaal voor afschaffing van de opkomstplicht. Aarden (groep-Aarden) gaat hierbij in op Geertsema's (VVD) argument vóór de opkomstplicht, namelijk dat er anders een overrepresentatie van extremisten ontstaat, en vraagt zich af of de uiteindelijke overeenstemming tussen Geertsema en Bakker (CPN) wel zo fundamenteel is (2355).

Na een korte beantwoording door minister Beerink en een korte tweede termijn, waarin enige meer praktische aspecten aan de orde komen, wordt het debat afgesloten, en de volgende dag wordt de opkomstplicht afgeschaft met 91 tegen 15 stemmen. De tegenstemmers zijn allen CPN-fractieleden en delen van de VVD- en CHU-fracties.<sup>5</sup>

### *Empirische basis van argumenten*

Uit dit debat zijn een aantal proposities over de werkelijkheid af te leiden, naast de talrijke meer principiële stellingnames. Het is niet verrassend dat de bedoelde proposities vooral te vinden zijn bij de partijen die zich pas recent hebben 'bekeerd' tot de afschaffing van de opkomstplicht, KVP en CHU. Deze partijen zullen zich geroepen hebben gevoeld om hun ommezwaai te rechtvaardigen, en dan zijn verwijzingen naar de 'buitenwereld' aantrekkelijker dan de schijn van opportunistie. Zowel de KVP als de CHU wijzen op:

*Stelling 4:* Door de gegroeide belangstelling voor politiek onder de Nederlandse bevolking is geen opkomstplicht meer nodig.

Een stelling waarvan de premisse overigens door Van Thijn (PVDA) en Bakker (CPN) werd afgewezen. Hiernaast wijst de KVP-woordvoerder ook op het onverhoopte gevaar dat de 'zwijgende meerderheid' straks bij de verkiezingen thuis blijft:

*Stelling 5:* Niet-stemmers hebben minder extreme politieke opvattingen dan stemmers.

Een soortgelijke, maar iets andere propositie wordt verwoord door Geertsema (VVD) ter verdediging van de opkomstplicht:

*Stelling 6:* Niet-stemmers zijn in vergelijking met stemmers relatief tevreden met het regeringsbeleid.

Als de 'latente' niet-stemmers niet langer worden verplicht om hun stem uit te brengen, krijgen de ontevredenen te veel invloed op de samenstelling van de vertegenwoordigende organen.

Wiebenga (PSP) verdedigt het afschaffen van de opkomstplicht onder meer op grond van de empirische veronderstelling dat de thuisblijvers minder politiek bewust zullen zijn dan de stemmers. Ook deze veronderstelling is in principe toetsbaar:

*Stelling 7:* Niet-stemmers zijn in vergelijking met stemmers relatief minder politiek bewust.

De KVP en enkele andere partijen wijzen verder evenals de commissie-Berger op het belang van de opstelling van politieke partijen na afschaffing van de opkomstplicht (zie stelling 3). Bakkers (CPN) vrees, ten slotte, dat de afschaffing van de opkomstplicht de sluizen opent voor een verdergaande herziening van het kiesstelsel, kan worden opgevat als een empirische uitspraak die onwaar is gebleken – maar de voorstellen voor herziening van het Nederlandse kiesstelsel blijven hier buiten beschouwing.

## 3 Recente bijdragen

### *Lijpharts argumenten voor een opkomstplicht*

Na de afschaffing van de opkomstplicht in 1970, is het in Nederland lange tijd stil geweest rond dit aspect van verkiezingen. Maar, zoals in de inleiding gesteld, intussen lieten de opkomstcijfers bij verschillende soorten verkiezingen grote onderlinge verschillen zien, en is er door de fluctuaties heen sinds de jaren tachtig ook een onafgebroken dalende trend zichtbaar, bij alle soorten verkiezingen.

Pas in de tweede helft van de jaren negentig komt de opkomstplicht in Nederland weer voorzichtig ter sprake. De bekendste pleitbezorger voor (her)invoering van een opkomstplicht bij verkiezingen is Lijphart. Na een pleidooi in de Nederlandse pers bij een bezoek in 1994, beargumenteert hij in zijn presidentiële rede voor de American Political Science Association in 1996, waarom het wenselijk is dat democratische systemen zonder opkomstplicht, de Verenigde Staten voorop, de invoering van een opkomstplicht zouden moeten overwegen (Lijphart 1997). Ik geef zijn argumentatie beknopt weer.

Lijpharts betoog begint bij de vaststelling dat twee van de centrale democratische waarden, namelijk gelijkheid en participatie, met elkaar in strijd kunnen raken, aangezien vele vormen van politieke participatie ongelijkheid met zich meebrengen. Deze ongelijkheid uit zich in disproportionele participatie door de hogere sociaal-economische klassen. Vrijwel al het onderzoek naar politieke participatie heeft deze ongelijkheid aan het licht gebracht.

Stemmen bij verkiezingen is in principe de meest egalitaire vorm van participatie, maar ook het stemmen heeft te lijden onder de bedoelde ongelijkheid. Wanneer de opkomst laag is, stemmen de sociaal-economisch bevoorrechten in veel grotere aantallen dan de minder bevoorrechte klassen. Of de niet-stemmers ook in politieke zin afwijken van de stemmers, is een vraag die minder eenduidig te beantwoorden is. Onderzoeken op dit gebied wijzen in verschillende richtingen. Hoe dit laatste ook zij, Lijphart stelt zich nu ten doel middelen te vinden die het stemmen meer egalitair maken.

Alvorens op deze middelen in te gaan, stelt Lijphart vast, dat de opkomst in grote delen van de westerse wereld laag is (met name in 'tweederangs'<sup>6</sup> verkiezingen zoals die voor het Europese parlement) dan wel aan het dalen is.

Ook stelt hij op grond van empirisch onderzoek vast dat de aan- of afwezigheid van een opkomstplicht de belangrijkste voorspeller is van het opkomstpercentage.

Lijphart noemt één hoofdargument voor de invoering van een opkomstplicht c.q. stemdwang, en drie nevenargumenten. Het hoofdargument is dat een opkomstplicht, door verhoging van de opkomst, het democratische ideaal van gelijkheid bevordert. De nevenargumenten zijn (1) dat andere vormen van politieke participatie worden bevorderd (doordat het stemmen 'naar meer smaakt'), (2) dat de rol van geld in de politiek zal worden vermindert doordat er minder geld hoeft te worden gestoken in verkiezingscampagnes, en (3) dat er minder negatieve campagnes zullen worden gevoerd, aangezien achter negatieve campagnes doorgaans de redenering zit dat specifieke groepen kiezers erdoor worden weerhouden om te gaan stemmen. Als die redenering niet meer opgaat, zal de toon van campagnes ook anders worden.

Ook noemt Lijphart drie argumenten tegen een opkomstplicht, die hij stuk voor stuk probeert te

weerleggen. Allereerst zou een opkomstplicht ertoe leiden dat overigens ongeïnteresseerde burgers naar de stembus worden gedreven, waar ze op basis van weinig of geen politieke informatie een stem uitbrengen. Hiertegen brengt Lijphart in dat de politieke interesse juist zal stijgen door een opkomstplicht. In de tweede plaats zou er een samenhang bestaan tussen een hoge opkomst en een hoge mate van politiek conflict, waarbij doorgaans de Weimar-republiek als voorbeeld wordt genoemd. Maar Lijphart stelt dat eventuele problemen met de stabiliteit van de democratie pas ontstaan bij heftige schommelingen in opkomst, en een opkomstplicht zorgt er nu juist voor dat dergelijke schommelingen niet voorkomen.

In de derde plaats, het belangrijkste tegenargument, wordt gesteld dat een opkomstplicht in tegenspraak is met de derde centrale democratische waarde (naast gelijkheid en participatie), namelijk individuele vrijheid. Hiertegen brengt Lijphart in dat de inbreuk van een opkomstplicht op individuele vrijheid slechts zeer gering is, en bovendien gerechtvaardigd kan worden door het niet-stemmen te beschouwen als een vorm van liftersgedrag. Net zoals liftersgedrag in andere situaties van collectieve besluitvorming wordt tegengegaan, zo zou dat ook bij verkiezingen moeten gebeuren.

Lijpharts feitelijke proposities kunnen als volgt worden samengevat:

*Stelling 8:* Niet-stemmers zijn in sociaal-economisch opzicht een relatief achtergestelde groep vergeleken met stemmers (waardoor bij lage opkomst de politieke gelijkheid in het geding komt).

*Stelling 9:* Niet-stemmers wijken wellicht ook in politiek opzicht af van de stemmers.

Dit punt is gedeeltelijk ook in het Nederlandse Kamerdebat in 1970 al aan de orde gekomen (stellingen 5 en 6). Lijpharts stelling is echter ruimer: iedere politieke afwijking van de niet-stemmers is onjuist vanuit het oogpunt van het gelijkheidsideaal.

*Stelling 10:* Niet-stemmers participeren ook op andere wijzen minder vaak in de politiek dan stemmers.

De overige proposities (de gevolgen van de opkomstplicht voor de werking van het partijsysteem en van campagnes) zijn in principe ook onderzoekbaar. Toch zullen ze in het vervolg van deze bijdrage buiten beschouwing moeten blijven, aangezien ze een uitgebreid en zelfstandig onderzoek zouden vergen.

#### *Argumenten van de Socialistische Partij*

Lijpharts pleidooi heeft in Nederland tot nu toe alleen enige weerklank gevonden bij de Socialistische Partij. In een opiniebijdrage in NRC Handelsblad van 5 maart 1999 gaat Jan Marijnissen, de fractievoorzitter van de sp in de Tweede Kamer, in op de naar zijn mening verontrustende lage opkomstcijfers bij recente verkiezingen in Nederland. Marijnissen stelt, net als Lijphart, vast dat er nu 'sociaal-economische verschillen [bestaan] als het gaat om het actief kiesrecht'. Hij stelt dat hierdoor de representativiteit van de volksvertegenwoordigers in het geding komt. Hij zoekt de oorzaken van de lage opkomst in een gebrek aan vertrouwen in, en een groeiend cynisme over de politiek, en geeft daarbij voorbeelden van politieke verschijnselen die dit wantrouwen en cynisme bevorderen. Mede door de terugloop van de ledentallen van politieke partijen, staat de democratie onder druk. Marijnissen zoekt het begin van een oplossing voor dit probleem in een stemplicht. Tegenover de door hem voorziene kritiek dat stemmen geen plicht, maar een recht is, stelt hij dat er wel meer gevallen zijn waarin plicht en recht samengaan (in het onderwijs bijvoorbeeld). Het invoeren van een nieuwe plicht is naar zijn mening gerechtvaardigd, anders dreigt een nieuwe, verkapt vorm van censuskiesrecht te ontstaan.

Marijnissen stelt in deze bijdrage twee hierboven nog niet genoemde empirische verbanden vast:

*Stelling 11:* Niet-stemmers zijn cynischer over politiek dan stemmers.

*Stelling 12:* Niet-stemmers hebben minder vertrouwen in politiek dan stemmers.

#### **4 De houdbaarheid van de stellingen**

De twaalf stellingen vallen in twee groepen uiteen. De eerste groep bestaat uit de stellingen 1 tot en met 4. Deze hebben gemeenschappelijk dat ze

iets zeggen over ontwikkelingen in maatschappij of politiek. De tijd speelt hierbij een centrale rol, en de stellingen zijn geformuleerd op het niveau van de samenleving, anders gezegd: op geaggregeerd niveau.

De tweede groep omvat de stellingen 5 tot en met 12. Hierin worden verbanden gelegd tussen al dan niet stemmen en andere individuele kenmerken. Deze verbanden staan los van de tijd, en zijn bovendien geformuleerd op individueel niveau. Op een bepaald niveau van abstractie hangen deze acht stellingen onderling samen, maar in de praktijk zijn ze goed te onderscheiden. In het onderstaande worden deze stellingen zowel afzonderlijk als tezamen geanalyseerd.

Eerst worden de vier stellingen gezien die iets zeggen over ontwikkelingen op geaggregeerd niveau. Daarna komen de acht stellingen op individueel niveau aan bod.

#### *Ontwikkelingen op geaggregeerd niveau*

De eerste stelling luidt dat de sancties op niet-naleving van de opkomstplicht niet kunnen worden toegepast. Of er sprake was van niet-kunnen of van niet-willen, kan nooit afdoende worden uitgemaakt. Maar dat ten tijde van de opkomstplicht de sancties slechts spaarzaam werden toegepast, kan worden aangetoond met een stortvloed aan gegevens. Een deel daarvan is te vinden in het rapport van de commissie-Berger (1967, 28-30). Van de niet-opgekomen kiezers bij Tweede-Kamerverkiezingen (5-10% van de kiesgerechtigden) werd doorgaans slechts 10-20% ter verantwoording geroepen bij het gemeentebestuur (waarbij een goede reden voor het thuisblijven moest worden gegeven). Van deze groep werd vervolgens slechts een zeer klein aantal verwezen naar de kantonrechter, waar de sanctie werd geëffectueerd – 0,5-1% van de niet-opgekomen kiesgerechtigden. Van vrijwel alle thuisblijvers werden de opgegeven redenen van verhindering blijkaar zonder meer als geldig aanvaard.

De grote aantallen thuisblijvers waartegen geen effectieve sanctiemaatregelen konden worden genomen, hadden na 1917 ook al de belangrijkste reden gevormd om de stemdwang zo snel weer uit de Grondwet te schrappen.

Indien de Nederlandse burgers al mondiger zijn geworden, dan heeft dat in elk geval niet geleid tot



een blijvend hoge opkomst bij de verkiezingen – de opkomst is immers direct na afschaffing van de opkomstplicht sterk gedaald, en vervolgens nooit meer op het niveau van de jaren zestig teruggekomen. In deze zin is stelling 2 onjuist gebleken. Of de Nederlandse burgers in de periode vóór 1970 mondiger zijn geworden, is moeilijk na te gaan, omdat de relevante gegevens ontbreken. Voor de periode na 1970 zijn veel gegevens beschikbaar over de ontwikkeling in het politieke zelfvertrouwen van de Nederlandse bevolking. Daaruit blijkt dat er in de afgelopen dertig jaar geen opwaartse trend in politiek zelfvertrouwen te zien is, zij het dat de jongste generaties, die beter zijn opgeleid dan de oudere generaties, wel opmerkelijk veel politiek zelfvertrouwen ten toon spreiden (Aarts en Thomassen 2000). Deze stijging van het politiek zelfvertrouwen leidt echter niet tot een hogere opkomst: ondanks hun gemiddeld hogere opleiding en hun gemiddeld hoog politiek zelfvertrouwen, blijven jongeren duidelijk eerder thuis bij verkiezingen dan ouderen.

Stelling 3 is tweeledig, en wijst zowel op de verwachte differentiatie van opkomst tussen verkiezingen als op de verwachte partijstrategieën. Wat het eerste deel van de stelling betreft: dat is zeker uitgekomen. De opkomst bij verkiezingen is de afgelopen decennia mede een graadmeter geworden voor het belang dat burgers aan de verschillende representatieve organen toekennen.

Het tweede deel van de stelling verwijst naar de strategieën die politieke partijen zullen gaan ontwikkelen teneinde in de nieuwe situatie, zonder opkomstplicht, zoveel mogelijk kiezers aan zich te binden. Verwacht wordt dat de partijen duidelijker zullen worden. Inmiddels is bekend dat deze toename in duidelijkheid zich aanvankelijk, tot het midden van de jaren tachtig, inderdaad heeft voorgedaan. Daarna is er echter sprake van een ontwikkeling naar minder duidelijke partijprofielen, met als gevolg een afnemend belang van politieke strijdpunten voor het stemgedrag zelf (o.m. Aarts, Macdonald en Rabinowitz 1999).

De vierde stelling ten slotte wijst op de toegenomen interesse in politiek van de Nederlandse burgers. Deze stelling stond centraal in het debat rond de al dan niet vermeende kloof tussen kiezers en gekozenen, dat eind jaren tachtig oplaaide. Net als voor de ontwikkeling van de mondigheid van deze

burgers, geldt voor interesse dat er pas gegevens beschikbaar zijn voor de periode na 1970. De beschikbare enquêtegegevens over politieke interesse wijzen, net als bij politiek zelfvertrouwen, niet op een stijgende of dalende trend. Aanvankelijk, in de jaren zeventig, neemt de interesse wat toe, om daarna vrij stabiel te blijven (Aarts en Thomassen 2000). Ook hier speelt de generatie waartoe burgers behoren, een rol – alleen een andere dan bij politieke zelfvertrouwen. Onderscheiden de jongeren zich door hun relatief hoge politieke zelfvertrouwen, zij vallen ook op door hun lage politieke interesse.

Al met al blijkt van de verwachte maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die opdoken in het debat rond de afschaffing van de opkomstplicht, na dertig jaar maar weinig over te blijven. De opkomst is gedaald, interesse en zelfvertrouwen van de burgers zijn in ieder geval na 1970 niet meer duidelijk toegenomen (op tegengestelde ontwikkelingen bij de jongste generaties na), de grote partijen hebben na een aanvankelijke profilering op strijdpunten de terugtocht naar het politieke midden aanvaard. Het enige wat wel duidelijk is uitgekomen, is dat de opkomstcijfers voor verschillende soorten verkiezingen sterk uiteenlopen. Het verschil in opkomst tussen de Tweede-Kamerverkiezingen in 1998 en de verkiezingen voor het Europese parlement in 1999 bedroeg maar liefst 44%.

#### *Relaties op individueel niveau*

Voor de overige acht stellingen analyseer ik de stand van zaken in 1998, rond de Tweede-Kamerverkiezingen waarbij 73% van de kiezers een stem uitbracht. In plaats van een longitudinaal perspectief wordt hier dus gekozen voor een dwarsdoorsnede van het Nederlandse electoraat op één tijdstip. Het voordeel hiervan is dat kan worden volstaan met een betrekkelijk eenvoudig analysemodel. Het nadeel – dat ontwikkelingen in de tijd buiten beschouwing blijven – weegt voor mijn vraagstelling niet erg zwaar, aangezien de relaties op individueel niveau zijn geformuleerd zonder verwijzing naar dergelijke ontwikkelingen.<sup>7</sup>

Het Nationaal Kiezersonderzoek 1998 (voor nko 1998 zie Aarts, Van der Kolk en Kamp 1999) bevat alle gegevens die hiervoor nodig zijn, voor een representatieve steekproef van Nederlandse kiesgerechtigden.<sup>8</sup>

Als de relaties tussen deze kenmerken van burgers en opkomst worden onderzocht, moet rekening worden gehouden met de onderlinge verbanden tussen deze kenmerken. Het is bijvoorbeeld waarschijnlijk dat cynische burgers ook betrekkelijk weinig politiek vertrouwen hebben. Om niet ten onrechte veel invloed aan één factor toe te schrijven, is een multivariate aanpak gewenst.

Voor zes van de acht stellingen is dit ook goed te realiseren, aangezien ze gemakkelijk in één multivariaat model kunnen worden geanalyseerd. Voor de andere twee, namelijk stellingen 9 (Niet-stemmers wijken in politiek opzicht af van stemmers) en 10 (Niet-stemmers participeren ook op andere wijzen minder vaak in de politiek dan stemmers), is dat lastiger gezien de vorm van de gegevens. Deze twee zullen apart worden geanalyseerd.

De zes stellingen die in multivariaat model van opkomst kunnen worden ondergebracht, leggen relaties tussen opkomst en achtereenvolgens: extremiteit van politieke opvattingen, tevredenheid met het regeringsbeleid, politiek bewustzijn, sociaal-economische positie, politiek cynisme en politiek vertrouwen.

### *Operationalisering*

Alle stellingen zijn geoperationaliseerd aan de hand van vragen in het nko 1998. Voor sommige gelden standaardmetingen als voor de hand liggende operationalisaties, voor andere zijn geen standaardprocedures beschikbaar.

Voor de extremiteit van politieke opvattingen bijvoorbeeld is geen standaardinstrument beschikbaar. Wel is dit concept al in eerder onderzoek gebruikt. Van der Eijk en Oppenhuis (1990, 89) stellen, dat het middenpunt van de bekende links-rechtsschaal kan worden beschouwd als een positie die politieke neutraliteit weergeeft. Hoe verder iemand zich van die middenpositie verwijdt, des te extremer zullen zijn of haar politieke opvattingen zijn. Deze procedure volg ik ook met behulp van de 10-punts links-rechtsschaal. Hoe groter de absolute afstand tot het midden van deze schaal, des te extremer de respondent is en des te groter de kans dat hij of zij zal stemmen.

De tevredenheid met het beleid wordt geoperationaliseerd als een indexscore, gebaseerd op drie standaardvragen in de verkiezingsonderzoeken naar het oordeel over de effecten van het economi-

sche beleid van de (vertrekkende) regering, het oordeel over de effecten van het werkgelegenheidsbeleid, en de algemene tevredenheid met het regeringsbeleid.<sup>9</sup>

Politiek bewustzijn wordt hier opgevat als politieke kennis. Hiervoor zijn verschillende metingen beschikbaar. Gekozen wordt voor een indexscore, gebaseerd op de kennis van naam, functie en partij van vier nationale politici.

Sociaal-economische positie wordt gemeten met behulp van het opleidingsniveau van de respondent, leeftijd, geslacht en inkomen.

Politiek cynisme is weer een concept waarvoor een standaard meetinstrument voorhanden is. Op basis van de antwoorden op drie stellingen ('Tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken', 'Ministers en staatssecretarissen zijn vooral op hun eigen belang uit', en 'Kamerlid word je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden') is een indexscore berekend die het cynisme van de respondent weergeeft.

Vertrouwen in de politiek is in zekere zin het spiegelbeeld van cynisme. Het is in het nko op een aantal verschillende wijzen gemeten; hier is gekozen voor een indexscore van extern politiek zelfvertrouwen. Deze is gebaseerd op vijf stellingen: 'Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik'; 'De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening'; 'Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek'; 'Er stemmen zoveel mensen bij de verkiezingen dat mijn stem er niet toe doet'; en 'Meestal verliezen onze vertegenwoordigers in de Tweede Kamer al snel het contact met de mensen in het land'.

Opkomst ten slotte wordt geoperationaliseerd als het antwoord op de vraag, of men bij de Tweede Kamerverkiezingen van 6 mei 1998 heeft gestemd of niet. Uit ander onderzoek (Aarts 1999, 60-61) is overigens bekend dat modellen ter verklaring van opkomst vrij robuust zijn over verschillende soorten verkiezingen: als in plaats van de Kamerverkiezingen, de raadsverkiezingen van 31 maart 1998 zouden worden gekozen, dan zou dat geen radicaal andere conclusies tot gevolg hebben.

Rest nog de keuze van een analysemodel. Gekozen wordt voor een eenvoudig model, waarin geprobeerd wordt op basis van de geselecteerde kenmerken de kans te voorspellen dat iemand gaat

stemmen. Dit wordt wel een lineair kansmodel genoemd.<sup>10</sup>

### Resultaten

Om te beginnen laat tabel 1 de bivariate verbanden zien tussen de zes genoemde factoren en opkomst. De eerdergenoemde onderlinge samenhang tussen deze zes factoren blijft hier dus nog buiten beschouwing.

Tabel 1: Bivariate verbanden met opkomst

Individueel kenmerk	Correlatie met opkomst
Sociaal-economische positie*	0,27
Extremiteit politieke opvattingen	0,09
Tevredenheid met het beleid	0,20
Politiek bewustzijn	0,36
Politiek cynisme	-0,15
Politiek vertrouwen	0,26

\* De correlatiecoëfficiënt voor sociaal-economische positie is een meervoudige correlatie, berekend met behulp van een regressieanalyse.

De bivariate verbanden zijn over het geheel genomen niet erg sterk, maar geven op één uitzondering na wel steeds het beeld weer dat op grond van de stellingen verwacht mocht worden. Hoe beter iemands sociaal-economische positie (dat wil zeggen: hoe hoger de opleiding en het inkomen en hoe ouder men is; bovendien voor vrouwen iets meer dan voor mannen), des te groter de kans dat men stemt bij de Kamerverkiezingen. Hoe extremer de politieke opvattingen, des te groter de kans dat men stemt. Hoe meer men over politiek weet, des te groter de kans dat men stemt. Hoe cynischer men over politiek is, des te kleiner de kans dat men stemt. Hoe meer politiek vertrouwen men heeft, des te groter de kans dat men stemt. Alleen bij tevredenheid is het verband anders dan sommigen (Geertsema c.s.) dertig jaar geleden dachten: hoe *tevredener* men is, hoe *eerder* men zal stemmen, en niet omgekeerd. De ontevredenen zijn eerder geneigd thuis te blijven.

Wat betekenden deze stellingen nu in het debat over de opkomstplicht? Vier van de vijf stellingen die worden ondersteund door de gegevens, waren ontwikkeld om de omstandigheden aan te geven, waaronder een opkomstplicht te verdedigen zou

zijn. Het gaat hierbij om de verbanden met sociaal-economische positie, extremiteit van opvattingen, cynisme en vertrouwen. Aanvaarding van deze vier stellingen wijst derhalve in de lijn van het debat van 1970 eerder op de *wenselijkheid* van een opkomstplicht dan op de overbodigheid ervan. Voor de stelling over politiek bewustzijn, die eveneens wordt ondersteund, geldt echter dat deze juist (door de PSP'er Wiebenga) werd gebracht als een argument *tegen* de opkomstplicht. Ten slotte was de (verworpen) stelling 6 door Geertsema ingebracht om een mogelijk gevaar bij de afschaffing van de opkomstplicht aan te geven, namelijk het gevaar van vertekende weergave van de tevredenheid van de bevolking. Er blijkt zich een vertekening voor te doen, alleen in een andere richting dan Geertsema dacht. De ontevredenen blijven eerder thuis, de tevredenen gaan eerder stemmen.

Sommige empirische argumenten voor de afschaffing van de opkomstplicht blijken onhoudbaar; andere staan overeind. Een multivariate analyse van deze zes factoren kan meer inzicht geven in het relatieve belang van de factoren voor de verklaring van opkomst. De resultaten van deze analyse staan in tabel 2.

Tabel 2: Resultaten van multivariate regressieanalyse

Verklarende variabele	Gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt
Leeftijd	0,16
Geslacht	0,05
Opleidingsniveau	0,06
Huishoudinkomen	0,06
Extremiteit politieke opvattingen	0,07
Tevredenheid met regeringsbeleid	0,05
Politiek bewustzijn	0,25
Politiek cynisme	-0,06
Politiek vertrouwen	0,12

R<sup>2</sup> = 0,16; afhankelijke variabele: opkomst bij Tweede-Kamerverkiezingen 1998  
N = 1.484

Tabel 2 laat zien dat sommige verklarende variabelen maar een zwak effect hebben op opkomst als ook andere factoren in beschouwing worden genomen. Opvallend zijn de relatief sterke effecten van leeftijd (hoe ouder, des te groter de kans dat men stemt) en politieke kennis (hoe meer men weet,

hoe groter de kans dat men stemt) op opkomst. Politiek vertrouwen volgt hierna, en pas op enige afstand de andere factoren, die eigenlijk slechts weinig te betekenen hebben als kennis, leeftijd en vertrouwen zijn opgenomen.

Het model als geheel laat nog erg veel van de opkomst onverklaard: slechts 16% van de variantie in opkomst wordt door deze variabelen voor hun rekening genomen. Het is niet waarschijnlijk, gegeven wat er allemaal al bekend is over opkomst, dat er belangrijke en voor de hand liggende factoren over het hoofd zijn gezien. Met andere woorden, het grootste deel van de onverklaarde variantie moet waarschijnlijk worden beschouwd als het resultaat van toeval.<sup>11</sup>

#### *Relatie van opkomst met politieke kleur en met andere vormen van participatie*

Twee stellingen zijn apart onderzocht, omdat ze niet goed passen in het lineair kansmodel. Het gaat om de stellingen 9 ('Niet-stemmers wijken wellicht ook in politiek opzicht af van de stemmers') en 10 ('Niet-stemmers participeren ook op andere wijzen minder vaak in de politiek dan stemmers').

De eerste van deze twee stellingen is onderzocht door te kijken naar de stemkansen van zowel stemmers als niet-stemmers op de verschillende politieke partijen. Stemkansen worden verkregen door respondenten in een enquête te vragen, hoe waarschijnlijk het is dat men ooit op een bepaalde partij zal stemmen. Die waarschijnlijkheid wordt uitgedrukt op een schaal van 1 ('Ik zal zeker nooit op deze partij stemmen') tot 10 ('Ik zal zeker wel eens op deze partij stemmen'). Tabel 3 geeft de gemiddelde stemkansen weer voor niet-stemmers en stemmers.

Voor de meeste politieke partijen geldt dat de kans dat men er ooit op zal stemmen niet anders is voor niet-stemmers dan voor stemmers. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Niet-stemmers zijn duidelijk minder geneigd om ooit voor D66 te kiezen dan de stemmers. Daar staat tegenover dat niet-stemmers juist wat meer geneigd zijn om een voorkeur te hebben voor de Centrum Democraten of, duidelijker, een van de ouderenpartijen.

De resultaten in tabel 3 wijzen erop dat voor de meeste grotere partijen de representativiteit van de verkiezingen niet in gevaar komt door de afwezigheid van een opkomstplicht. Voor enkele andere

Tabel 3: Gemiddelde stemkansen (1-10) voor niet-stemmers en stemmers

Partij	Niet-stemmers	Stemmers
PvdA	6,74	6,76
VVD	5,30	5,49
D66	4,85*	5,37
GroenLinks	4,70	4,94
CDA	5,27	5,37
SGP	2,39	2,33
GPV	2,64	2,56
RPF	2,30	2,52
CD	1,69*	1,28
SP	3,54	3,42
AOV/Unie 55+	4,11*	3,30

\* Verschil significant op grond van F-toets met  $p < 0,01$ .

partijen – D66, CD en AOV/Unie55+ – is dat echter wel het geval. Hoewel niet indrukwekkend, lijkt er dus wel sprake van enige (partij-)politieke verschillen tussen stemmers en niet-stemmers.

Niet-stemmers hebben, zo blijkt uit tabel 3, een grotere kans om 'ooit' CD te zullen stemmen dan stemmers. Dit resultaat komt overeen met wat Dekker (2000) vindt over de relatie tussen 'rechts-populistische' standpunten en het al dan niet stemmen: de niet-stemmers hebben volgens zijn analyse veel vaker rechts-populistische opvattingen dan de stemmers. Dekker baseert hierop de conclusie dat een opkomstplicht geen goed middel is om de gevaren van selectieve opkomst tegen te gaan: 'die plicht provoceert en de risico's ... zouden wel eens ernstiger kunnen zijn dan het oorspronkelijke gevaar' (2000, 61-62).

Stelling 10 ten slotte is onderzocht door te kijken naar de gemiddelde score van niet-stemmers en stemmers op een index van participatieactiviteiten. Deze index is berekend aan de hand van de ervaringen van respondenten met dertien vormen van politieke participatie, variërend van het tekenen van een handtekeninglijst tot het zelf contact opnemen met een politicus of bestuurder. De meeste mensen komen niet veel verder dan die handtekeninglijst, zoals blijkt uit de lage gemiddelde scores op de index, die van 0 tot 13 loopt. Maar zoals tabel 4 laat zien, is er wel degelijk een flink verschil tussen de niet-stemmers en de stemmers. Niet-stemmers zijn gemiddeld aanzienlijk minder actief dan de stemmers. Dit vormt in principe een onder-

steuning voor Lijpharts stelling dat stemmen, als relatief gemakkelijke vorm van politieke participatie, 'naar meer smaakt'. Of het ook *leidt tot* andere vormen van participatie, is een andere vraag.

Tabel 4: Gemiddelde politieke participatie (0-12) van niet-stemmers en stemmers

	Niet-stemmers	Stemmers
Participatiescore	1,21*	2,03

\*: verschil significant op grond van F-toets met  $p < 0,01$ .

Toetsing van stellingen 9 en 10 levert conclusies op die min of meer volgens Lijpharts verwachtingen zijn – en die hij ziet als argumenten voor de opkomstplicht. Enerzijds zijn er in de stemkansen voor enkele kleinere partijen verschillen te zien tussen niet-stemmers en stemmers. Anderzijds is het zo dat stemmers ook vaker op andere wijzen participeren.

## 5 Conclusie

In deze bijdrage zijn twaalf stellingen besproken die in debatten over de opkomstplicht zijn aangevoerd ter ondersteuning van, of juist tegen een dergelijke plicht. De meeste stellingen zijn al geformuleerd in de jaren 1967-1970, toen in Nederland de opkomstplicht werd afgeschaft. Sommige zijn de laatste jaren naar voren gebracht.

Van deze twaalf stellingen zijn er vijf hoofdzakelijk geformuleerd teneinde de afschaffing van de opkomstplicht mede te rechtvaardigen (drie door de commissie-Berger, één door KVP en CHU, en één door PSP). Dit waren de stellingen 1 tot en met 4 en 7. Voor stellingen 2, 3 en 4 is in de afgelopen dertig jaar geen duidelijk bewijs te vinden. Stelling 1, die betrekking heeft op de problemen bij de handhaving van de opkomstplicht, is in de periode waarin deze plicht heeft bestaan wel juist gebleken. Dit geldt ook voor de door Wiebenga (PSP) geformuleerde stelling, dat afschaffing van de opkomstplicht ertoe zou leiden dat vooral de politiek bewust kiezers zouden gaan stemmen.

De andere zeven stellingen, 5, 6 en 8 tot en met 12, zijn alle hoofdzakelijk geformuleerd om feitelijke omstandigheden aan te geven waaronder een

opkomstplicht gerechtvaardigd kan worden. Onderzoek naar de houdbaarheid van zes van deze zeven, namelijk stellingen 5 en 8 tot en met 12, laat zien dat de bedoelde rechtvaardigende omstandigheden voor een opkomstplicht zich inderdaad voordoen. Voor stelling 6, die betrekking had op de (on)tevredenheid met het beleid van stemmers en niet-stemmers, wijst de conclusie op een ander soort vertekening dan de bedenker indertijd voor ogen had: tevredenen stemmen eerder dan ontevredenen.

Al met al blijft er van de *empirische* argumentatie voor afschaffing van de opkomstplicht dus bitter weinig over, op het punt van de problemen met handhaving en het voorrang geven aan 'politiek bewuste burgers' na.

Maar dit betekent natuurlijk niet dat hiermee ook de *normatieve* argumentatie onhoudbaar is geworden. Illustratief zijn in dit verband de betogen van ARP en SGP in het debat in 1970. Voor deze twee partijen staat de norm van vrijheid tegenover de staat zo centraal, dat ze geen boodschap hebben aan empirische verhalen over de 'mondige kiezer'.

Hoewel het onmogelijk is om op basis van deze empirische analyse normatieve conclusies te trekken, kan wel worden gesteld dat een aantal van de politieke actoren, waaronder de commissie-Berger, de KVP en de CHU, standpunten heeft ingenomen *mede* op basis van ondeugdelijk gebleken argumenten. Zouden ze tot andere conclusies zijn gekomen als zij hadden geweten hoe de opkomst bij verkiezingen zich zou ontwikkelen? Die vraag is niet te beantwoorden, want de geschiedenis kan niet worden teruggedraaid.

Veel van de empirische argumenten die vóór de opkomstplicht in stelling zijn gebracht, blijken in 1998 geldig te zijn. Dat zou sommigen in de verleiding kunnen brengen om hieruit te concluderen dat herinvoering van de opkomstplicht de geconstateerde problemen rond representatie en politieke gelijkheid weer ongedaan zal maken. Maar ook deze stap volgt niet logisch uit het voorafgaande. Franklin (1999) heeft hier al op gewezen, en het is een punt waar voorstanders van de opkomstplicht meer in het algemeen te weinig aandacht besteden: samenhang is niet hetzelfde als causaliteit. Opkomst hangt samen met factoren zoals andere vormen van politieke participatie, en politiek vertrouwen. Hieruit volgt echter niet dat wanneer de op-

komstplicht weer wordt ingevoerd, ook die andere factoren in gunstige zin zullen veranderen.

Causaliteit is asymmetrisch: je kunt door X te doen, Y bewerkstelligen, maar dat betekent niet dat je door Y aan te pakken, ook X kunt beïnvloeden. Lijphart is optimistisch over deze tweerichtings-causaliteit. Het is echter moeilijk voorstelbaar, zeker in een land dat ervaring heeft met de opkomstplicht, dat de herinvoering van die plicht op zich-

zelf de gewenste effecten zal sorteren. Bovendien zullen problemen van ontduiking en handhaving zich anno 2001 waarschijnlijk nog veel sterker voordoen dan voor 1970 al het geval was.

\* Dank aan de leden van de Sectie Algemene Beginselen van het Recht, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, en aan de twee anonieme beoordelaars van b&m voor kritisch commentaar en nuttige aanwijzingen.

## Noten

1 De term 'compulsory voting', die Lijphart net als de meeste Engelstalige auteurs gebruikt, wordt wellicht beter vertaald door 'stemdwang' (of: kiesplicht, stemplicht) dan door 'opkomstplicht'. Het onderscheid tussen deze twee vertalingen is historisch van betekenis in Nederland; tot 1922 bevatte de Nederlandse Grondwet een artikel dat stemdwang als strekking had (art. 80, 'De uitoefening van het stemrecht is verplicht'). In de Kieswet bleef deze stemdwang opgenomen. Pas sinds in 1950 de stemdwang werd veranderd in de plicht zich te melden op het stembureau, wordt gesproken over een opkomstplicht.

2 Wie verder zoekt, vindt gemakkelijk nog veel meer voorbeelden in eerdere Kamerdebatten over de opkomstplicht (de artikelen van Verboom (1967) en Verplanke (1965) bieden samenvattingen van deze 'voorgeschiedenis').

3 Te weten: in 1922 (amendement-Beumer verworpen met 50-33), 1923 (amendement-Beumer verworpen met 39-39, vervolgens 42-39), 1925 (amendement-Vliegen verworpen met 45-28), 1928-29 (SGP-motie verworpen met 40-30), 1933 (amendement-Beumer verworpen met 49-32), 1935 (amendement-Drees verworpen met 44-39), 1946 (amendement-Ruys de Beerenbrouck tegen regeringsvoorstel tot afschaffing aangenomen met 37-36), en ten slotte 1965 (amendement-Schakel verworpen met 98-30).

4 Dat het debat hiermee onrecht wordt gedaan, is in dit geval zeker waar. Het verslag verdient het ook nu nog herlezen te worden, al was het maar ter bestudering van de retoriek.

5 Een analyse van de directe effecten van de afschaffing op opkomst is te vinden bij Irwin (1974).

6 'Tweederangs' verkiezing is een vertaling van het begrip 'second order national election', waarmee wordt bedoeld op verkiezingen voor een vertegenwoordigend orgaan anders dan het nationale parlement, waarin echter de partijen, tegenstellingen en zelfs personen uit de nationale arena een dominante rol spelen. Zie Reif en Schmitt (1980), en Franklin (1999).

7 Overigens zijn de gegevens voor een longitudinale analyse op individueel niveau voor het overgrote deel beschikbaar in de verschillende NKO's en in enquête-onderzoeken als Sociaal-Culturele Verkenningen en Eurobarometer.

8 Het Nationaal Kiezersonderzoek 1998 is financieel mogelijk gemaakt door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek NWO, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Universiteit Twente, de Universiteit van Amsterdam en het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen in Nijmegen. Het NKO 1998 is uitgevoerd onder directie van Kees Aarts en Henk van der Kolk (Universiteit Twente) namens de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON). Het veldwerk is uitgevoerd door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen. De gegevens zijn verkrijgbaar bij het Steinmetz Archief te Amsterdam (studie nummer P1415). De gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op een gewogen steekproef; de weegfactor omvat geslacht, leeftijd, burgerlijke staat, regio, mate van stedelijkheid en electoraal gedrag (de zogenaamde CBS-weegfactor).

9 Details over deze en andere indexconstructies zijn te vinden in Aarts, Van der Kolk en Kamp 1999.

10 Het verband tussen opkomst en de verklarende variabelen kan rechtlijnig zijn, of een andere vorm hebben. Bij een rechtlijnig verband wordt gesproken van een lineair kansmodel: het model is ingericht om de kans te voorspellen dat iemand gaat stemmen, en die kans is rechtevenredig met de verklarende variabelen. Op theoretische gronden kan de voorkeur worden gegeven aan niet-rechtlijnige verbanden, maar voor de interpretatie van resultaten leent het gewone lineaire model zich beter.

11 Uit andere onderzoeken (voor Nederland: zie Aarts 2000) is wel gebleken dat de binding van burgers met het partijstelsel, in de vorm van de sterkte van hun partij-identificatie, een krachtige voorspeller is van opkomst. Wanneer deze binding met het partijstelsel in het hier gehanteerde regressiemodel wordt opgenomen, stijgt de verklaarde variantie tot 0,19. Binding met het partijstelsel is nauw verwant aan Franklins (1999) 'motivationale factoren' van opkomst, waarnaar eerder is verwezen.

## Literatuur

- Aarts, Kees, 1999, *Opkomst bij verkiezingen*. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Aarts, Kees, 2000, 'Opkomst'. In: Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: Sdu, 57-76.
- Aarts, Kees, Stuart Elaine Macdonald en George Rabinowitz, 1999, 'Issues and party competition in the Netherlands'. *Comparative Political Studies*, 32 (1) 63-99.
- Aarts, Kees, Henk van der Kolk en Marlies Kamp, 1999, *Dutch parliamentary election study 1998*, Amsterdam: Stichting Kiezersonderzoek, Nederland/Steinmetz Archive.
- Aarts, Kees, en Jacques Thomassen, 2000, 'Politieke interesse en politiek zelfvertrouwen'. In: Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: Sdu, 35-56.
- Blais, André, en Agnieszka Dobrzynska, 1998, 'Turnout in electoral democracies'. *European Journal of Political Research*, 33: 239-261.
- Commissie Opkomstplicht (commissie-Berger), 1967, *Rapport van de adviescommissie opkomstplicht*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Dekker, Paul, 2000, 'Opkomstplicht?' *Oud en Nieuw* 199: 200, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 59-62.
- Franklin, Mark N., 1999, 'Electoral engineering and cross-national turnout differences: What role for compulsory voting?' *British Journal of Political Science* 29: 205-216.
- Irwin, Galen A., 1974, 'Compulsory Voting Legislation: Its Impact on Voter Turnout in the Netherlands'. *Comparative Political Studies*, 7: 292-315.
- Lijphart, A., 1997, 'Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma'. *American Political Science Review*, 91: 14
- Marijnissen, J., 1999, 'De opkomstplicht moet weer ingevoerd worden'. *NRC-Handelsblad*, 5 maart.
- Reif, K. en H. Schmitt, 1980, 'Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results'. *European Journal of Political Research*, 8: 3-44.
- Van der Eijk, Cees, en Erik Oppenhuis, 1990, 'Turnout and Second-Order Effects in the European Elections of June 1989: Evidence from the Netherlands'. *Acta Politica*, 67-94.
- Verboom, R., 1967, 'Kiesplicht: Een politiek strijdpunt van de socialistische beweging'. *Socialisme en Democratie*, 2: 168-189.
- Verplanke, C.J., 1965, 'De opkomstplicht'. *Anti-Revolutionaire Staatskunde*, 35: 75-98.