

Nieuwe vragen, oude antwoorden

Het debat over de opkomstplicht in Nederland

Galen Irwin en Joop van Holsteyn

ABSTRACT

Arend Lijphart has generated recent discussion on the topic of compulsory voting within political science. He also notes that there was not a broad discussion in The Netherlands concerning the repeal of compulsory voting in 1970 and asks whether there would have been more discussion if the members of Parliament had been aware of the consequences of repeal (i.e. lower turnout, class and age discrepancies in turnout). And could political scientists have warned members of parliament of these consequences? Our contribution examines the contents of the parliamentary debates over compulsory voting, in particular at the time of repeal. It concludes that the arguments in Parliament centered on the rights and duties of a citizen in the state and that there was little or no discussion of the consequences of repeal. Data were available that could have made it possible for political scientists to make fairly accurate predictions concerning the consequences of appeal. This, however, was not an element of the parliamentary debate.

KEYWORDS: compulsory voting, proportional representation, turnout, Dutch parliamentary debate

1. Inleiding

Meer dan wie ook is het Arend Lijphart geweest die het vraagstuk van de opkomstplicht op de agenda van de politicologie heeft gezet. Nadat hij al in september 1994 een pleidooi hield voor herinvoering van de opkomstplicht in Nederland (Lijphart, 1995), trok hij wereldwijd de aandacht door zijn presidentiële rede voor de American Political Science Association in 1996 aan het onderwerp te wijden (Lijphart, 1997). In zijn betoog somde hij een aantal problemen van een (te) lage opkomst bij verkiezingen op en voerde hij een aantal argumenten aan om deze althans

gedeeltelijk op te lossen door de invoering van een opkomstplicht. Niet veel later trouwens achtte Jan Marijnissen, toenmalig fractieleider in de Tweede Kamer voor de Socialistische Partij (SP), het vanwege de lage opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen van 1999 eveneens “tijd om eens nadrukkelijk te denken over een herinvoering van de opkomstplicht” (Marijnissen, 1999). Dat zijn pleidooi “weinig bijval” kreeg (de Boer et al. 2000: 73), is minder relevant dan het simpele feit dat een prominent praktiserend politicus een dergelijk pleidooi hield.

De APSA-rede van Lijphart en publicatie ervan in een gezaghebbend wetenschappelijk tijdschrift lijken mede te hebben geleid tot een toename van aandacht voor het vraagstuk ‘opkomstplicht’. Op conferenties komt het onderwerp bijvoorbeeld aan bod, zoals in 2005 te Lille op het door het Institut d’Etude Politique georganiseerde congres over ‘Le Vote Obligatoire’ en in een workshop ‘Compulsory Voting: Principles and Practice’ tijdens de in 2007 te Helsinki gehouden *joint sessions* van de European Consortium for Political Research. Recentelijk verscheen ook een eerste Engelstalige monografie waarin achtergrond en werking van de opkomstplicht in internationaal vergelijkend perspectief worden geanalyseerd en beschreven (Birch, 2009), en nu is er dit themanummer van *Res Publica*.

Het is tegen deze achtergrond passend dat juist Arend Lijphart de voorzet voor dit themanummer heeft geschreven. Hierin geeft hij een korte samenvatting van de in zijn ogen meest steekhoudende redenen voor (her)invoering van een opkomstplicht. Ook stelt hij een aantal hieraan gerelateerde onderzoeksvragen. Enkele vragen, zoals “Welke van deze twee verplichtingen [opkomstplicht of stemplicht] is het meest aan te bevelen? (...) [Z]ijn er behalve voordelen ook nadelen aan een hoge opkomst verbonden? Is het wel democratisch om participatie bij verkiezingen (...) ook een verplichting te koppelen? Een heel andere vraag is hoe we kunnen verklaren dat deze verplichting in sommige democratische landen wel maar in andere niet bestaat”, kunnen slechts worden beantwoord op basis van door de tijd en over landen vergelijkend onderzoek en vallen buiten het bereik van deze bijdrage (zie hiervoor o.a. Birch, 2009; zie ook de bijdrage van Van der Meer en Van Deth aan dit nummer).

In zijn beschouwing stelt Lijphart echter enkele vragen die speciaal op Nederland zijn gericht. Deze vragen zijn richtinggevend voor de navolgende bijdrage, die zich exclusief op de Nederlandse casus richt. Lijphart stelt ten eerste dat in Nederland geen sprake is geweest van een groot, nationaal debat over deze kwestie. Misschien, zo vraagt hij zich af, zou een dergelijk debat hebben plaatsgevonden als men het voordeel van wijsheid achteraf had bezeten en zou hebben geweten wat de invloed van afschaffing van de opkomstplicht op de opkomst bij verkiezingen zou zijn geweest. Hij vraagt zich vervolgens af: “Hadden de leden van de Tweede Kamer dit kunnen

voorzien? En hadden politicologen hen op de waarschijnlijkheid ervan moeten en kunnen wijzen?”. Ook hier komen wij op terug (zie ook Aarts, 2001), maar voordat deze vragen worden besproken zal de geschiedenis van invoering en afschaffing van de opkomstplicht worden geschetst. Ook zal onderzocht worden of de argumenten die Lijphart nu aanvoert voor de invoering van een opkomstplicht een rol hebben gespeeld in de discussie rondom deze invoering en afschaffing.

2. Stemplicht en opkomstplicht

2.1. *Stem- of opkomstplicht in Nederland*

Een stem- of opkomstplicht – over de terminologie zo dadelijk meer – werd in Nederland geïntroduceerd in de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798 (Commissie-Berger, 1967: 10). Alleen als men was ingeschreven in het openbare stemregister kon men een stem uitbrengen in de zogeheten Grondvergaderingen of kon men enige functie in het openbare bestuur of een publiek ambt bezetten of van een pensioen genieten. Als men in drie achtereenvolgende jaren in de Grondvergadering zonder reden verstek liet gaan, kon men in de daaropvolgende drie jaren van deze voorrechten worden uitgesloten.

Deze bepaling verdween met de Franse overheersing en het duurde tot het einde van de volgende eeuw voordat de stemplicht nogmaals ter sprake kwam. Tijdens de bespreking van de Kieswet van 1892 werd door rooms-katholieke afgevaardigden een amendement ingediend dat een straf van 2 gulden bij een eerste overtreding, en van 10 gulden bij een tweede overtreding binnen een jaar, voor abstentie zou opleggen. De Kieswet werd door minister Tak van Poortvliet echter ingetrokken voordat dit amendement in behandelingen werd genomen. Na verkiezingen werd in 1895 door de nieuwe minister, Van Houten, een wetsontwerp ingediend waarin de stemplicht niet was opgenomen. Een katholiek Kamerlid diende daarop een amendement in om dit vervolgens uit angst voor de mogelijk al te vergaande gevolgen in te trekken toen de minister er een portefeuillekwestie van maakte. Een minder bevreesd collega-Kamerlid nam het amendement over, maar met 66 tegen 25 stemmen werd het wijzigingsvoorstel toch verworpen (de Vos van Steenwijk, 1912; Verplanke, 1965; Commissie-Berger, 1967).

In 1917 werd de Nederlandse Grondwet grondig gewijzigd, onder meer om een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en het algemene kiesrecht voor mannen in te voeren. In het in 1915 ingediende ontwerp had de regering (in artikel 80) voorgesteld het *mogelijk* te maken via de gewone wet de uitoefening van het

kiesrecht te verplichten. Vanuit de Tweede Kamer klonk vervolgens het verlangen om deze ‘facultatieve’ bepaling in een krachtiger ‘imperatief’ voorschrift om te zetten. Met name de katholieken waren voorstander van een stemplicht; zij waren wellicht of misschien wel waarschijnlijk “beducht dat zonder stemplicht een deel van hun kiezers thuis zou blijven, zoals ze van oudsher gewend waren te doen in districten die bij voorbaat gewonnen dan wel verloren waren” (van Klinken, 2003: 511). De regering liet zich door de volksvertegenwoordiging overtuigen en veranderde het voorstel door de volgende bepaling: “De uitoefening van het kiesrecht is verplicht volgens regels in de wet te stellen” (in Huart, 1925: 129). De socialist Schaper vond dit te ver gaan en diende een amendement in om terug te keren naar de facultatieve tekst. De antirevolutionair Beumer diende zelfs een amendement in om de verplichting geheel te laten vallen. Minister Cort van der Linden ontraadde beide amendementen ernstig, waarna Beumer zijn amendement introk. Schaper hield weliswaar voet bij stuk, maar had uiteindelijk geen succes. Zijn amendement werd met 53 tegen 25 stemmen verworpen, zodat het voornoemde lid 4 van artikel 80 in de Grondwet werd opgenomen (Verplanke, 1965: 81-84).

Bij de eerste nationale verkiezingen met algemeen mannenkiesrecht en evenredige vertegenwoordiging van juli 1918 was de opkomst onder de 1.517.380 kiesgerechtigden ruim 88%; in latere jaren zou het opkomstpercentage tot boven de 90 stijgen. Tegenwoordig zou men waarschijnlijk bijzonder tevreden zijn met een dergelijk resultaat, maar voor de Kamerleden van toen was dit resultaat veeleer teleurstellend, zo niet een regelrecht “fiasco” (Huart, 1925: 167). Bijna 200.000 mannen hadden zich blijkbaar niets van de verplichting aangetrokken. Met zo veel overtredingen van de verplichting te stemmen bleef vervolging trouwens beter achterwege (Verplanke, 1965: 84). Bij de behandelingen van de wijzigingen van de Grondwet om onder meer het vrouwenkiesrecht een grondwettelijke basis te geven, werd nu door de Kamer echter wel aangedrongen om ook op dit punt de Grondwet te wijzigen. De regering gaf toe dat de eerste ervaring “niet bemoedigend” was geweest en stelde voor lid 4 van artikel 80 te wijzigen in “De wet kan de uitoefening van het kiesrecht verplicht stellen”. Een amendement van de antirevolutionair Rutgers werd echter met 50 tegen 31 aanvaard, zodat de stemplicht uit de Grondwet verdween. Een volgend amendement van de antirevolutionair Beumer om het dan ook uit de Kieswet te schrappen werd echter met 50 tegen 35 verworpen. De eerste in veler ogen zo teleurstellende ervaringen met de opkomstplicht waren overigens reden voor de socialist Schaper om van standpunt te veranderen en zich tegen de opkomstplicht te keren. Voortaan zouden de leden van de SDAP-fractie tegen de opkomstplicht stemmen (Verboom, 1967: 176-177). Het valt bepaald niet uit te sluiten dat het toch teleurstellende eerste verkiezingsresultaat van de SDAP onder het nieuwe kiesstelsel (vgl. Klinken, 2003: 534) in dit verband mede een rol heeft gespeeld.

Daarna werden bij vrijwel alle voorgestelde wijzigingen van de Kieswet door vooral protestantse (met name ARP) en sociaaldemocratische (SDAP) volksvertegenwoordigers voorstellen gedaan om de stemplicht uit de wet te verwijderen, heel lange tijd zonder het beoogde effect. In 1923 bijvoorbeeld werd een amendement-Beumer (ARP) met die strekking verworpen, zij het bijzonder nipt: in eerste instantie staakten namelijk de stemmen (39-39), maar de volgende dag werd het wijzigingsvoorstel met 42 tegen 39 toch verworpen. In 1925 stelde de regering voor om de strafsanctie te laten vervallen, maar door een aangenomen amendement van de rooms-katholiek Wintermans (43 tegen 30) werd de sanctie gehandhaafd. Een amendement van de sociaaldemocraat Vliegen om de stemplicht geheel te laten vervallen werd met een iets ruimere meerderheid van 45 tegen 28 verworpen. In 1928 diende de SGP een motie in die in 1929 met 40 tegen 30 stemmen werd verworpen. In 1933 was het nog eens Beumer die een amendement indiende om de stemplicht te doen schrappen, maar zijn voorstel werd, nu met 49 tegen 32 stemmen, verworpen. En in 1935 was het de sociaaldemocraat Drees die het zoveelste voorstel tot schrappen van de verplichting deed, dat met 44 tegen 39 werd verworpen.

De positie van de protestantse politici en partijen, met name ARP en SGP, moet overigens wel worden begrepen in het licht van een vraagstuk dat dwars door het debat over een opkomstplicht heenliep, te weten het vrouwenkiesrecht. De moeite met of afkeer van deze specifieke rol van de vrouw in het maatschappelijke en politieke leven kan in het debat over de opkomstplicht de bron zijn geweest van (verzwegen) argumenten. Op zijn minst bezorgde de combinatie van opkomstplicht en vrouwenkiesrecht van aanvang af een hoogst onbehaaglijk gevoel: "Voor het eerst [in 1922] trekken ook de Nederlandse vrouwen ter stembus, dank zij een initiatief van het kamerlid Marchant. De protestants-christelijke partijen hebben tegengestemd. Ze zijn tegen vrouwenkiesrecht. Maar nu het tóch gekomen is, en nu er zelfs stemplicht voor de vrouw geldt, wat moet er nu gebeuren? Beginselvast blijven? De protestantse politici rillen bij de gedachte aan de gevolgen" (van Kaam, 1964: 64-65; zie ook van de Velde, 1994; voor de SGP zie Post, 2009).

De Tweede Wereldoorlog was in de strijd tegen de opkomstplicht veeleer intermezzo dan breuk (vgl. Daalder, 1986) en een jaar na de oorlog werd de draad dan ook opgepakt. Bij de kieswetwijziging 1946 was het de regering die, al in december 1945, voorstelde de stemplicht te laten vervallen, "aangezien enerzijds de gestelde sanctie niet het daarvan verwachte effect heeft gehad, anderzijds met grond vertrouwd mag worden, dat onder de huidige omstandigheden het politieke verantwoordelijkheidsbesef van het Nederlandsche volk van dien aard is, dat ook zonder dwang aan de verkiezingen zal worden deelgenomen" (geciteerd in Verplanke, 1965: 91). Maar het kwam er weer niet van. Een amendement van de

rooms-katholiek Ruys de Beerenbrouck om de opkomstplicht als complement van de evenredige vertegenwoordiging te handhaven werd met 37 tegen 36 stemmen aangenomen. Bij de kieswetswijziging van 1948 werd vervolgens de strafsanctie voor abstentie zelfs verhoogd van 3 naar 5 gulden; alleen de antirevolutionairen stemden tegen. In 1951 werd de Kieswet aangepast, onder meer om duidelijk te stellen dat het hier een opkomst- en niet een stemplicht betrof, maar amendementen tot afschaffing werden dit keer niet ingediend. De wijzigingen werden zonder hoofdelijke stemming aangenomen (Verplanke, 1965; Commissie-Berger, 1967; Verboom, 1967).

In 1965 stelde de regering nogmaals enkele wijzigingen in de Kieswet voor, waaronder een verhoging van de geldboete van 5 tot 25 gulden, wat later werd teruggebracht tot 15 gulden. De antirevolutionair Schakel probeerde in de hoop "dat na zeven mislukte pogingen de achtste poging in deze reeks eindelijk succes zou hebben" (Verboom, 1967: 183) nog maar eens om de opkomstplicht uit de Kieswet te schrappen, maar zijn amendement werd met 98 tegen 30 stemmen verworpen (Commissie-Berger, 1967: 17). Deze scheve stemverhouding geeft echter niet geheel correct aan hoe de meningen over de opkomstplicht lagen, aangezien een van de motivaties van de (overigens verdeelde) sociaaldemocraten om tegen het amendement te stemmen was dat het op dat moment niet opportuun was. Om de discussie erover beter te voorbereiden werd desalniettemin op initiatief van Scheps (PvdA) in de Kamercommissie voor binnenlandse zaken – op typische Nederlandse wijze – in juni 1966 een *ad hoc* Adviescommissie opkomstplicht ingesteld, onder voorzitterschap van J.J.A. Berger, op dat moment burgemeester van Groningen en lid van de PvdA.

Deze naar de voorzitter vernoemde Commissie-Berger rapporteerde op 15 november 1967. De overgrote meerderheid van de commissie adviseerde de opkomstplicht af te schaffen. Alleen de liberaal F. Korthals Altes wenste de opkomstplicht te handhaven. Commissielid I.N.Th. Diepenhorst (CHU) stemde niet zonder meer in met afschaffing, maar wilde door middel van een tijdelijke afschaffing tijdens een proefperiode vaststellen of voldoende kiezers vrijwillig hun stem zouden blijven uitbrengen. In augustus 1968 stemde de Kiesraad in met de conclusies van deze commissie; bij meerderheid stelde de Kiesraad zich achter afschaffing van de wettelijke opkomstplicht (Handelingen Kamer Zitting 1968-1969, 9181, nr. 5, Bijlage 1, 2 december 1968). De in augustus 1967 ingestelde staatscommissie Cals-Donner bracht niet eerder dan in maart 1971 advies uit over een eventuele algehele herziening van de Grondwet en daaraan gerelateerde wijzigingen in de Kieswet. De opkomstplicht was toen reeds afgeschaft. Op 18 februari 1970 vergaderde Tweede Kamer namelijk over het voorstel de opkomstplicht af te schaffen. De argumenten voor en tegen uit dit debat, evenals de argumenten die langere tijd werden gehan-

teerd, zullen hieronder worden besproken. Twee dagen later werd met 91 tegen 15 het wetsontwerp aangenomen en na behandeling en eveneens aanname in de Eerste Kamer werd de verplichting afgeschaft, zodat de kiezer op 18 maart 1970 voor de eerste maal na een halve eeuw niet meer verplicht werd voor de Provinciale Staten te stemmen. De opkomst lag met 68,9% beduidend onder de 94,6% die in 1966, onder het oude regime, werd genoteerd.

2.2. *Pas op de plaats: kies-, stem- of opkomstplicht?*

Tot nu toe wordt over zowel stemplicht als opkomstplicht gesproken, zonder dat voldoende duidelijk is gemaakt of dit synoniemen dan wel te onderscheiden concepten zijn. In het Engels domineert een enkel begrip – *compulsory voting* – om de betreffende verplichting van de kiezer aan te geven (zie ook Birch, 2009: 2-7), maar in het Nederlands wordt een onderscheid gemaakt tussen kies-, stem- en opkomstplicht. Deze worden omschreven door onder anderen Verplanke (1965: 78). Een kiesplicht houdt volgens hem in “dat de kiezer gedwongen is een keuze te maken uit een aantal kandidaten”. Mocht men bij een eventuele (her)invoering van deze kiesplicht deze variant prefereren, dan zou men wellicht de keuze “geen enkele van de (bovenstaande) kandidaten” op het stembiljet kunnen toevoegen om de kiezer de gelegenheid te bieden aan te geven dat hij/zij niet door een van de beschikbare kandidaten vertegenwoordigd wenst te worden (vgl. Oversloot, van Holsteyn & van den Berg, 2002; Birch, 2009: 147). Overigens zou enig technisch vernuft nodig zijn om onder dit regime te controleren of de kiezer in feite een keus heeft gemaakt zonder dat het karakter van een geheime stemming verloren gaat. Vanwege onder meer deze bezwaren wordt de mogelijkheid van een daadwerkelijke kiesplicht slechts zelden bepleit.

Een stemplicht houdt volgens Verplanke (1965: 78) in “dat men een stembiljet in ontvangst moet nemen, doch de vrijheid heeft het terstond blanco in de stembus te steken” en bij een opkomstplicht moet men zich melden op het stembureau “zonder dat men wordt verplicht een stembiljet in ontvangst te nemen” (zie ook Commissie-Berger, 1967: 11). Onder artikel 80 van de Grondwet van 1917 was het niet helemaal helder of er, in de terminologie van Verplanke, sprake was van een stem- dan wel van een opkomstplicht. Het artikel stelde enigszins dubbelzinnig: “De uitoefening van het kiesrecht is verplicht (...)”. De Commissie-Berger legde vele jaren later deze onduidelijkheid tussen stem- en opkomstplicht als volgt uit: “de wet bepaalde, dat ieder die volgens de kiezerslijst bevoegd was tot de keuze mede te werken, verplicht was binnen de voor de stemming bepaalde tijd *ter uitoefening van zijn kiesrecht* aan te melden bij het stembureau” (Commissie-Berger, 1967: 12; cursivering in origineel). Deze evenmin glasheldere frase zou kunnen impliceren

dat hier toch sprake was van een stemplicht. De commissie wijst echter ter toelichting op de manier waarop kennelijk met het artikel werd omgegaan: “In de praktijk is deze plicht echter verstaan als een opkomstplicht”. Dat zou betekenen dat bij een formele omschrijving van een stemplicht in feite een opkomstplicht werd verstaan, zoals al in 1925 werd verondersteld door Huart: “Reeds bij de totstandkoming van dit vierde lid had men uitdrukkelijk te kennen gegeven, dat het zonder inbreuk op het geheim der stemming onmogelijk ware, den kiezers de verplichting op te leggen om een geldige stem uit te brengen [d.w.z. een kiesplicht in termen van Verplanke; de auteurs]. Zoo moest men zich wel tevreden stellen met het mindere, den opkomstplicht. In de afdelingen der Tweede Kamer, van wie de wensch naar een imperatief voorschrift is uitgegaan, werd onder stemplicht verstaan de verplichting tot opkoming ter stembus. Op wien de kiezer zijn stem uitbrengt, of hem het stembiljet oningevuld laat, moet hij zelf weten. Daarop controle uit te oefenen zou met het beginsel van geheime stemming niet vereenigbaar zijn”.

Pas in 1951 werd de Kieswet gewijzigd om de onduidelijkheid over stem- of opkomstplicht definitief weg te nemen. Bij deze wijziging is gesteld dat men slechts verplicht was zich bij het stembureau te melden, maar vervolgens niet verplicht was een stembiljet in ontvangst te nemen, laat staan daadwerkelijk een stem uit te brengen.

3. Voor of tegen de opkomstplicht

3.1. *Argumenten voor en tegen de opkomstplicht*

In de bijdrage aan dit nummer van *Res Publica* herhaalt Lijphart de in zijn ogen belangrijkste argumenten voor (her)invoering van een opkomstplicht (vgl. Birch 2009: 40-58). In zijn toespraak als president van de APSA had hij eerder vijf redenen genoemd waarom een lage opkomst een serieus probleem voor de vertegenwoordigende democratie zou vormen. Van cruciaal belang was dat “unequal participation spells unequal influence” (Lijphart, 1997: 1). In zijn voorliggende bijdrage hamert hij op hetzelfde aambeeld: “bij een lage opkomst (...) is de kans groot dat leden van bepaalde groepen in grotere aantallen opkomen dan van andere groepen, wat een oververtegenwoordiging enerzijds en ondervertegenwoordiging anderzijds oplevert”. Hij is in dit verband vooral bezorgd over de “klassenverschillen” die vergroot worden door een lage opkomst – een argument dat ook centraal stond in het pleidooi van Marijnissen (1999) voor herinvoering van de opkomstplicht in Nederland – maar noemt tevens “verschillen tussen leeftijdsgroepen”. Een relatief eenvoudig, effectief middel om een hoge opkomst te garanderen is een opkomstplicht in te voeren, zeker als die gepaard gaat met een functionerend

sanctionerings- en handhavingssysteem (Birch, 2009: 95; zie voor een kanttkening bij de kwaliteit van de keuzes van op deze wijze naar het stemlokaal gedwongen burgers Selb & Lachat, 2009).

Een tweede argument voor een opkomstplicht leidt Lijphart af van de rationele-keuzetheorie. Sinds Downs (1957) is het probleem van de zogenoemde stemparadox bekend. Als men geen rekening houdt met mogelijke individuele opbrengsten zijn de opbrengsten die uit het stemmen vloeien de collectieve opbrengsten van overheidsbeleid. Het probleem is dat men in deze opbrengsten deelt of men nu stemt of niet stemt. Bovendien is de kans dat een stem bepalend zou zijn voor de uitkomst zo immens klein dat de kosten van stemmen altijd groter zijn dan de te verwachten opbrengsten. Het is volgens deze logica niet rationeel voor een individuele burger te stemmen, terwijl het hebben van voldoende stemmers noodzakelijk is voor het in stand houden van de democratie en het bestel als zodanig (vgl. Birch, 2009: 46). Zie hier de stemparadox. Lijphart stelt in reactie op dit probleem: “de algemene remedie die de rational-choice theorie voor ‘free-riding’ voorschrijft is om dit gedrag te verbieden”. Prikkelend is zijn conclusie dat deze verplichting dan bij voorkeur in de vorm van een stemplicht moet gelden, “want burgers die wel opkomen maar niet stemmen kunnen nog steeds als ‘free riders’ worden beschouwd”.

Het derde argument van Lijphart is van praktische aard. Door invoering van een opkomstplicht kan “de rol die geld bij verkiezingen speelt worden teruggedrongen”. Als de kiezer verplicht is om op te komen hoeven bij verkiezingscampagnes geen grote sommen geld uitgegeven te worden om de opkomst te bevorderen. In het verlengde hiervan kan gewezen worden op het idee dat bij een opkomstplicht het aantal stemmers zo groot is, dat electorale fraude en het kopen van stemmen erdoor zou worden tegengegaan (Birch, 2009).

Opmerkelijk is dat de voornoemde argumenten niet of nauwelijks een rol hebben gespeeld in het Nederlandse debat over de opkomstplicht. In beschouwingen van de vroegste perioden en later in de Tweede Kamer in 1965 en 1970, alsook in de bijbehorende stukken, zijn deze argumenten zo goed als afwezig. Verwachtingen ten opzichte van de hoogte van de opkomst zonder plicht worden weliswaar een enkele keer uitgesproken, maar nooit spreekt men zich op zorgelijke toon uit over eventuele ongelijkheid in participatie. De rationele-keuzetheorie wordt evenmin in de beraadslagingen genoemd, al kan, zoals nog zal worden uiteengezet, een van de gebruikte argumenten mogelijk met deze logica in verband worden gebracht. Over de verlaging van kosten van campagnes met het oog op kiezersmobilisatie wordt niet gesproken, althans niet zoals hiervoor is aangegeven. Eerder is van het tegendeel sprake: een van de argumenten voor afschaffing van de opkomstplicht was dat de partijen dan beter hun best zouden moeten doen om te kiezers te motiveren.

De argumenten voor en tegen invoering dan wel afschaffing van de opkomstplicht die door Nederlandse politici zijn gebruikt, blijken van een andere aard dan die van de politicoloog Lijphart, al is het mogelijk ook bij de argumenten van politici een onderscheid te maken tussen meer theoretische (d.w.z. principiële) en meer praktische argumenten.

In schematische vorm wordt de strijd vóór of tegen de opkomstplicht gevoerd vanuit twee tegenovergestelde visies of, in hedendaags jargon, *frames*. Enerzijds zijn er diegenen die stemmen zien als “een subjectief recht (...), die voor alles het belang van het individu op den voorgrond stellen en die allermeest hierop letten, dat ieder burger het recht heeft naar eigen inzicht en keus zijn biljet in de stembus te werpen” (de Vos van Steenwijk, 1912: 4). Verplanke noemt dit de subjectiefrechtelijke visie, waarin “het kiesrecht een individueel, oorspronkelijk recht van iedere burger” is. “In deze leer past het dus allerminst, wanneer de overheid de burger zou dwingen van zijn subjectief recht gebruik te maken. Zulk een dwang zou met de aard van het recht in strijd zijn” (Verplanke, 1965: 76).

Deze visie is “(...) een egoïstische, individualistische en gevaarlijke theorie, geheel in strijd met de werkelijkheid, meenen anderen” (de Vos van Steenwijk, 1912: 4). Zij stellen dat “hij die zijn stem uitbrengt oefent geen eigen subjectief recht uit, maar verricht een publieken plicht, die hem in het belang der gemeenschap en niet in zijn eigen belang is opgedragen” (de Vos van Steenwijk, 1912: 4). “Hier is geen recht van het individu, nog veel minder een aangeboren recht van ieder burger, maar vóór alles het vervullen van een plicht in het belang van den staat en de gemeenschap” (de Vos van Steenwijk, 1912: 6). Verplanke (1965: 76) noemt dit de “functietheorie” en schrijft: “In deze theorie speelt de leer der staatssoevereiniteit een rol. Het belang van de staat wordt centraal gesteld en het kiesrecht wordt gezien als een publieke functie, door de staat aan zijn onderdanen opgedragen in het belang der gemeenschap. Hier kan geen sprake zijn van een al of niet gebruik maken van dit publieke recht, maar hier gaat het om een plicht, evenals de dienstplicht en de plicht om belasting te betalen. Hier geldt het adagium: publiek recht publieke plicht”.

Het is deze laatste benadering die verwant is aan de rationele-keuzetheorie; ook in de redenering van de stemparadox wordt het belang van de staat erkend en wordt gesteld dat er geen democratie is zonder kiezers. Zonder hun inbreng kan een democratische staat niet functioneren. Het is echter niet in hun individuele belang om deze rol te vervullen. Op basis van een kosten-batenanalyse kunnen zij beter *free-rider* zijn en profiteren van baten zonder zelf kosten te maken. De oplossing is gelegen in het sleutelen aan de balans tussen kosten en baten: leg een verplichting op en stel effectief sancties op het niet-nakomen ervan. Als de kosten

van niet-stemmen hoger zijn dan die van stemmen, kan de rationele burger zich ook volgens zijn eigen logica maar beter naar het stemlokaal begeven.

De twee geschetste benaderingen staan haaks op elkaar, maar er zijn wellicht andere mogelijkheden. De Vos van Steenwijk bijvoorbeeld verwerpt beide visies en stelt: "Wij kunnen (...) tot een beter resultaat komen wanneer wij ons, van den aanvang af, van bovengenoemde stellingen losmaken en den kiezer beschouwen als een orgaan van den Staat en van den wil van den Staat. Hij is een orgaan bestemd om een ander orgaan te formeren, dat dien wil ten uitvoer zal brengen" (1912: 9). Verplanke noemt dit de "orgaantheorie": "In deze theorie is de kiezer een orgaan van de staat (Creationsorgan), bestemd om een ander orgaan te formuleren dat de staatswil ten uitvoer brengt (Willensorgan). Zonder dat proces van wilsvorming zou de staat niet functioneren, zodat de kiezer verplicht is zijn aandeel daarin te leveren" (1965: 76).

Verplanke stelt dat aanhangers van de subjectiefrechtelijke benadering vooral te vinden zouden zijn onder socialisten, van de functietheorie onder christelijk-historischen en rooms-katholieken, en dat de orgaantheorie vooral steun vindt van liberale en vrijzinnig-democratische zijde. Hij voegt echter een vierde perspectief toe, een zogenaemde volksrechttheorie voor zijn 'eigen' antirevolutionairen: "In deze gedachtegang staan overheid en volk als twee zelfstandige grootheden tegenover elkaar. Een volk met een ontwikkeld politiek bewustzijn heeft recht op vertegenwoordiging. Dit recht komt het volk als geheel, niet de individuen persoonlijk of gezamenlijk toe. De overheid dient dit recht te erkennen en het aan de kiezers zelf over te laten, of zij er gebruik van willen maken. Ook hier verdraagt zich een stemplicht niet met de aard van dit volksrecht" (1965: 76).

Deze benaderingen of *frames* ten aanzien van de opkomstplicht worden helder uiteengezet door de Commissie-Berger, wat gezien het lidmaatschap van Verplanke weinig verrassend is. Deze benaderingen speelden tevens een voorname rol in de discussie. Een aspect dat echter door Verplanke noch de commissie besproken werd, maar dat wel degelijk een rol speelde is de relatie tussen opkomstplicht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

3.2. *Opkomstplicht, evenredige vertegenwoordiging en het Kamerdebat van 1970*

De invoering van de opkomstplicht was onderdeel van een pakket aan veranderingen in het kiesstelsel, zoals overigens vaker de invoering van een opkomstplicht deel uitmaakt van een ruimer pakket veranderingen van de democratische

inrichting van een land (Birch, 2009: 28). In Nederland werd tegelijkertijd het algemene mannenkiesrecht ingevoerd en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat het districtenstelsel verving (zie Loots, 2004). De vraag is in hoeverre de maatregelen samenhangen, in het bijzonder of de invoering van evenredige vertegenwoordiging en de opkomstplicht verbonden waren. In zijn analyse van de grondwetsherziening 1917 is Huart van dit verband overtuigd: “Geen proportionele vertegenwoordiging van staatkundige beginselen, wanneer niet alle aanhangers dier denkbeelden zich hebben uitgesproken; de stemplicht is dus haar noodzakelijk complement” (1925: 165) Deze redenering was hardnekkig; tot in de parlementaire discussie over het amendement-Schakel in 1965 klinkt dit argument, bijvoorbeeld uit de mond van Kamerlid Beernink (CHU): “Wij hebben de opkomstplicht altijd gezien als een complement van de evenredige vertegenwoordiging. De overheid wil een uitspraak van het volk en de overheid wil die uitspraak langs de weg van de evenredige vertegenwoordiging. Men wil een uitspraak die zo zuiver mogelijk is” (Handelingen der Tweede Kamer, 23 september 1965, 83).

Frappant is dat nauwelijks vijf jaar later diezelfde Beernink als Minister van Binnenlandse Zaken zijn naam zette onder de Memorie van Antwoord (10398, nr. 5, ingezonden 16 januari 1970) waarin hij trachtte de Tweede Kamer ervan te overtuigen dat opkomstplicht en evenredige vertegenwoordiging *niet* onlosmakelijk met elkaar verbonden waren: “De ondergetekende wil in de eerste plaats stellen, dat de wens om tot een opkomstplicht te geraken, beslist niet tegelijk met de invoering van ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging is ontstaan”. Een verwijzing naar de stemplicht in 1798 en de voorstellen die in 1892 en 1896 in het kader van het districtenstelsel waren gedaan, wordt geacht deze positie afdoende te onderbouwen. Beernink moest in 1970 deze redenering wel volgen om de Kamerleden ervan te overtuigen dat evenredige vertegenwoordiging zonder opkomstplicht mogelijk was en dat de afschaffing van de opkomstplicht niet als vanzelf zou leiden tot afschaffing van de evenredige vertegenwoordiging, wat sommige Kamerleden wellicht wilden maar andere juist niet.

In het Kamerdebat van 18 februari 1970 over het voorstel om de opkomstplicht af te schaffen (Handelingen, 47ste vergadering, 1970, 2336-2369), kwam dit punt uitvoerig aan bod. Namens D’66 gaf Goudsmit aan dat die afschaffing “een eerste stap op de goede weg [is], namelijk op de weg naar verwezenlijking van andere staatsrechtelijke punten in het programma van D’66”, waaronder invoering van het districtenstelsel. Ondanks de bezwingingen van de minister en anderen die inhielden dat afschaffing van de opkomstplicht niet zou leiden tot afschaffing van de evenredige vertegenwoordiging, was Bakker (CPN) bepaald niet overtuigd: “Onze stelling is nu, dat men niet aan het ene kan gaan tornen, zonder dat er een groot gevaar bestaat dan men het andere aantast. (...) Ik heb naar voren gebracht, dat

het bestaan van de opkomstplicht een bepaalde rem is op het doorvoeren van veranderingen en dat degenen die veranderingen willen in de eerste plaats van de opkomstplicht af zullen moeten. Dit is de kern van de zaak". Deze angst was voldoende voor de CPN, na jarenlang voor moties en amendementen voor afschaffing te hebben gestemd en ondanks dat Bakker "geen sympathie voor het dwangelement" had, om tegen de afschaffing van de opkomstplicht te stemmen.

In het debat overheerste overigens voornoemde subjectiefrechtelijke visie met vrijheid als sleutelwoord. Wiebenga (PSP) achtte het kiesrecht onvervreemdbaar en vond dat "de kiezer vrij moet zijn in de wijze, waarop hij dat recht gebruikt". Jongeling (GPV) wees op de Nederlandse geschiedenis als "een relaas van strijd voor de vrijheid" en "bij deze rechten van een mondig volk past niet de opkomstdwang bij stemmingen, zoals wij die nu lange tijd hebben gekend". Van Thijn (PvdA) vond het een rare redenering dat "voorzitters van deze opkomstplicht plegen te zeggen, dat vrijheid van verkiezingen zo'n essentieel bestanddeel is van ons democratische bestel, dat zonder dit de democratie niet kan functioneren, zodat men vóór een opkomstplicht is". Koekoek (Boerenpartij) stelde onomwonden: "Daar onze partij voorstandster is van de democratie en van vrije verkiezingen voor iedereen in Nederland, zal het iedereen duidelijk zijn, dat wij ermee akkoord gaan, de opkomstplicht af te schaffen".

Schakel (ARP) had het debat mogen openen en blikte met instemming terug op de lange strijd tegen de opkomstplicht. Hij herhaalde de argumenten die Verplanke onder de noemer volksrechttheorie had gebracht: "wij staan op het standpunt, dat het kiesrecht een originair recht is, dat het volk toekomt. 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". Hij noemde tevens een argument dat verder niet vaak terug te vinden is in het debat: "Mijn fractie staat op het standpunt, dat men niet geïnteresseerde burgers niet naar de stembus moet dwingen. Men loopt altijd het risico, dat de gedwongen niet geïnteresseerde burger het je inpeert door op folkloristische of extremistische groeperingen te stemmen".

Het was aan de KVP om uit te leggen waarom men van positie was veranderd. Kolfschoten (KVP) was er bepaald vaag over: "Overigens is men zelfs in mijn kring, waar vroeger heel andere opvattingen heersten met betrekking tot de opkomstplicht, ten gevolge van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, gewijzigde opvattingen, aanpassingen en bijsturingen, die men in zijn ontwikkeling ontdekt en nodig heeft, wat meer genuanceerd gaan denken over deze bijzondere manier van proberen om onze volksvertegenwoordiging in stand te houden". Bakker

(CPN) had zo zijn eigen verklaring voor de katholieke ommezwaai, namelijk “het algemene besef bij de katholieken met name, dat zij niet meer verplicht zijn om op de K.V.P te stemmen. Het gevolg daarvan is, dat de K.V.P er geen belang bij heeft om degenen, die een broertje dood aan haar hebben en die zich tot nu toe min of meer verplicht voelden om op de K.V.P te stemmen, naar de stembus te halen. Zij ziet deze personen liever thuis blijven”.

De liberalen waren zoals vaker verdeeld over de opkomstplicht. De meerderheid der VVD-fractie was tegen. Woordvoerder Koning sloot zich overigens niet aan bij het vrijheidsprincipe, maar stelde: “Ik ben met de heer Schakel van mening, dat publiek recht tegelijkertijd publieke plicht is. Dit betekent niet, dat men die verplichting met een strafsancie moet afdwingen. De verplichting is (...) van morele aard; zij is dezelfde aard, als de verplichting, die in feite op ieder rust om zijn ouders te eerbiedigen. Dergelijke zedelijke oordelen hebben wij tegenwoordig in de wetgeving niet meer nodig”. Hij had trouwens geconstateerd dat “de verplichting niet leeft in het rechtsbewustzijn”. Fractievoorzitter Geertsema, tevens burgemeester van Wassenaar, was een van de weinige pleiters voor handhaving van de opkomstplicht. Hij zag een “duidelijke samenhang (...) tussen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de opkomstplicht”, maar veel belangrijker voor hem waren de consequenties van afschaffing. Onder verwijzing naar de lage opkomst bij de studentenverkiezingen was hij bang dat dan diegenen die van mening zijn “dat het allemaal zo wel goed gaat” thuis zouden blijven en dat er bijgevolg “een overrepresentatie van extreme groeperingen, een overrepresentatie ook van de daadwerkelijke tegenstanders van de democratie” zou ontstaan. De CHU, of althans een deel daarvan, handhaafde haar traditionele standpunt dat een opkomstplicht “nodig is voor een bevredigend functioneren van de democratie. Voor ons is kiesrecht een recht van de burgers om mee te werken aan een zo goed mogelijk democratie, waarvan de opkomstplicht het complement is”, in het bijzonder onder evenredige vertegenwoordiging. Een ander deel van de CHU-fractie meende dat de tijden waren veranderd en had er vertrouwen in dat de opkomst bij afschaffing van de opkomstplicht “geen aanmerkelijke daling” zou laten zien.

Naast vooral principiële argumenten blijkt het Kamerdebat aldus enkele meer praktische argumenten voor maar bovenal tegen de opkomstplicht op te leveren, deels al te vinden in het rapport van de Commissie-Berger (1967: 22). Sommige partijen waren reeds lange tijd tegen de opkomstplicht op basis van subjectiefrechtelijke of volksrechtprincipes. Andere meenden dat de opkomstplicht niet effectief uitgevoerd kon worden en dat een gebrekkige uitvoering de positie van de overheid ondermijnde. In de jaren zestig en onmiddellijk daarna overheersten ook de ideeën van vrijheid de ideeën van plicht, zij het dat slechts op beperkte wijze uit de Kamerstukken en -debatten blijkt in hoeverre ‘de jaren zestig’ een rol hebben

gespeeld in het denken van de volksvertegenwoordiging. De opkomst en het succes van de Boerenpartij en D'66 kwamen als een schok voor vooral KVP en CHU, partijen die de opkomstplicht lang hadden verdedigd. Alleen de communist Bakker waagde zich openlijk aan de suggestie dat de KVP van mening was veranderd, omdat de opkomstplicht haar niet langer electoraal voordeel opleverde. Verder blijkt dat, terwijl Geertsema bang was dat tevreden kiezers thuis zouden blijven, verschillende Kamerleden bang waren dat de opkomstplicht ontevreden kiezers naar het stemlokaal zou jagen, die alsdan wellicht voor partijen als Boerenpartij en D'66 stemden. Het is in dit verband ironisch voor laatstgenoemde Democraten dat het verwezenlijken van een van de programmapunten uiteindelijk stemmen kostte (Irwin, 1974; Irwin & van Holsteyn, 2005), terwijl geen andere voorgestelde staatkundige vernieuwing ooit tot stand werd gebracht.

4. Verwachtingen over en effecten van gevolgen afschaffing opkomstplicht

In verband met de door Lijphart opgeworpen vraag of de Kamerleden de gevolgen van de afschaffing van de opkomstplicht hadden (kunnen) voorzien, moet eerst worden nagegaan wat hun verwachtingen waren. Opvallend is echter dat nergens in de stukken van de Commissie-Berger, de Commissie-Cals-Donner, de Memorie van Toelichting en Memorie van Antwoord, en de Handelingen van de Tweede Kamer enige verwachting van een eventuele opkomstdaling uitvoerig wordt behandeld. Minister Beernink sprak in zijn bijdrage aan het debat weliswaar de overtuiging uit dat de politicologen in het land wel onderzoek zouden doen na afschaffing van de opkomstplicht, maar niet over onderzoek naar wat men kon *verwachten*.

De uitgesproken verwachtingen zijn dan ook summier. Wiebenga – “Is het niet hoogst noodzakelijk, dat wij komen tot een grondig onderzoek naar de motivatie van het kiezersgedrag?” - toonde interesse in het vraagstuk: “Als minder dan bij voorbeeld 70 percent zou opkomen, dan zouden wij dat moeten zien als een symptoom van een ziekte, welke wij dan zouden moeten aanduiden als gebrek aan politieke belangstelling”. Hiervoor is al gemeld dat enkele CHU-ers er vertrouwen in hadden dat “geen aanmerkelijke daling” van opkomst zou plaatsvinden. Slechts Jongeling was concreet in zijn verwachting: “Ik twijfel er niet aan, dat de overgrote meerderheid van het Nederlandse volk bij verkiezingen zal blijven opkomen. Onder vigeur van de opkomstdwang gaat op het ogenblik 95 pct. van de kiezers stemmen. Een zeer recente enquête wees uit, dat de opkomst 88 pct. zou bedragen bij volkomen vrijheid op dit punt. De terugval is dus niet zo groot” (Handelingen, 47ste vergadering, 1970, 2340). Het is onduidelijk waar hij zijn nauwkeurige ver-

wachting vandaan haalde; het genoemde percentage lijkt althans niet afkomstig van de belangrijkste onderzoeken uit die jaren. Koekoek sprak overigens zijn twijfel aan deze specifieke verwachting uit “want de resultaten van onderzoekingen stemmen heel vaak niet met de werkelijkheid overeen” (2355). Hoewel hij misschien gelijk had, was zijn geloofwaardigheid in de Kamer aanzienlijk minder dan die van de gezaghebbende Jongeling.

Onbekend is of en hoezeer Wiebenga, Jongeling, de CHU-ers en de overige Kamerleden schrokken van en welke conclusies zij trokken toen bij de eerste verkiezing zonder verplichting de opkomst daalde van ruim boven de 90% tot onder de 70%. Bij de Kamerverkiezingen van 1971 viel de opkomst terug naar 79,1% van 94,9% in 1967. De terugval was beduidend groter dan de vage vermoedens en schaarse cijfers in de beraadslagingen deden vermoeden. Het is duidelijk dat, voor zover de Kamerleden verwachtingen hadden over de opkomstdaling, deze ruim bezijden de werkelijkheid waren.

En zij hadden het toch echt (beter) kunnen weten! Al in 1956 had een staatscommissie NIPO-resultaten gepubliceerd die aangaven dat 78% ‘toch’ een stem zou uitbrengen als men niet verplicht was naar het stembureau te gaan (*De Nederlandse Kiezer*, 1956: 80). Rond de verkiezingen van 1967 werd door onderzoekers van de Vrije Universiteit (VU) de eerste grootschalige landelijke academische verkiezingsenquête gehouden. Na een vraag of men het juist of onjuist vond dat de wet verplichtte bij verkiezingen naar het stembureau te gaan (70% juist, 28% onjuist), volgde de vraag “En als het nu eens niet verplicht was, zou u dan toch uw stem uitbrengen of niet?”. Hierop antwoordde 82% te gaan stemmen, 16% zei dat niet te doen (*De Nederlandse Kiezers in 1967*, 1967: 56). Ten derde was er het met ruime publiciteit gepaard gaande onderzoek waarvan verslag werd gedaan in een serie artikelen in het populaire weekblad *Revu* tussen 17 december 1966 en 21 januari 1967. Hier bleek 69% voor de opkomstplicht en 30% tegen. En op de vraag: “Als er bij de volgende Tweede Kamerverkiezingen géén opkomstplicht was, zou u dan in ieder geval, misschien, waarschijnlijk niet of in geen geval gaan stemmen?”, gaf 74% aan in ieder geval te gaan stemmen, 12% misschien en zou 7% in geen geval stemmen (*Politiek in Nederland*, 1967: 27). Op basis van dergelijke cijfers zou men een opkomst tussen 74% en 93% verwachten. Wellicht dat men 40 jaar geleden dacht dat de opkomst dan bij de 93% zou liggen, maar op basis van latere ervaringen met dergelijke gegevens dient men veeleer te verwachten dat niet meer dan de helft van de ‘misschien’-categorie zou stemmen – de 80% die dan resulteert is evenals de uitkomst van de twee andere onderzoeken zeer dichtbij de 79,1% opkomst van 1971 bij de eerste Kamerverkiezingen zonder opkomstplicht. Nogmaals: het is en blijft onduidelijk waar Jongeling zijn beduidend hogere 88% vandaan haalde.

Lijphart vraagt zich tevens af of politicologen Kamerleden “op de waarschijnlijkheid” van een lagere opkomst hadden moeten en kunnen wijzen. Of zij het hadden moeten doen, is afhankelijk van de maatschappelijke rol die men voor politicologen en wetenschappers in het algemeen ziet. Zij hadden het in ieder geval misschien wel kunnen doen, eerst en vooral de onderzoekers van de VU die immers in hun omvangrijke onderzoek tal van relevante gegevens tot hun beschikking hadden.

Die VU-gegevens, die goeddeels verloren zijn gegaan, hadden wellicht ook een antwoord kunnen geven op de overige vragen die Lijphart stelt over te verwachten gevolgen van afschaffing van de opkomstplicht. In dit themanummer herhaalt Lijphart de zorg die hij in zijn APSA-toespraak uitte, namelijk dat de “over- en ondervertegenwoordiging in het bijzonder bedenkelijk is omdat toch al bestaande klassenverschillen” bij afschaffing “nog verder vergroot worden”. Naast klassenverschillen noemt hij leeftijdsverschillen als zorgelijk. Impliciet wordt de vraag gesteld of Kamerleden het ontstaan van dergelijke verschillen redelijkerwijs hadden kunnen verwachten en of politicologen ze hiervoor hadden kunnen waarschuwen.

Zoals gezegd hadden de VU-onderzoekers de beste gegevens om hierop een antwoord te geven. Daarnaast was er de *Revu*-enquête uit 1966; die data zijn gebruikt in analyses die begin jaren '70 zijn gepubliceerd (Irwin, 1972; 1974; zie ook Irwin & van Holsteyn, 2005). Die publicaties dateren weliswaar van na de afschaffing van de opkomstplicht, maar het databestand waarop de publicaties rusten was tijdig gereed en beschikbaar. Enkele zeer eenvoudige analyses, zoals die in de aanloop van het debat, zelfs in een tijd van de ponskaart als gegevensdrager, zonder veel moeite hadden kunnen zijn uitgevoerd, worden hier gepresenteerd om te bekijken of men de zorgen van Lijphart had kunnen zien aankomen. In Tabel 1 worden de percentages van respondenten in 1966 die naar eigen zeggen “in ieder geval” zouden stemmen uitgesplitst naar opleiding en leeftijd. Deze percentages worden vergeleken met de percentages die in kiezersonderzoeken uit 1970 en 1971 door politicologen werden gehouden, onder erkenning van het feit dat dergelijke onderzoeken zo goed als altijd een overschatting van de feitelijke opkomst laten zien. Voor de vergelijking van onderscheiden groepen is een dergelijke vertekening echter minder relevant.

TABEL 1. Opkomst (%) bij verkiezingen: verwachtingen en praktijk, naar opleiding en leeftijd.

	opkomst naar (hoogste) opleidingsniveau					
	lager onderwijs	enig lager beroepsonderwijs	enig voortgezet/ beroepsonderwijs	voortgezet onderwijs	enig hoger onderwijs	hoger onderwijs
zou in ieder geval stemmen (1966)	73	-	78	89	-	88
opkomst 1970	66	68	71	78	-	82
opkomst 1971	85	-	86	93	91	94
	opkomst naar leeftijdsgroepen					
	17-20	21-24	25-29	30-39	40-64	65+
zou in ieder geval stemmen (1966)	57	74	76	75	78	79
opkomst 1970	58	57	67	72	78	76
opkomst 1971	-	76	84	86	89	92

De resultaten van de vergelijking van opkomst naar opleiding en leeftijd zijn duidelijk. De cijfers uit 1966 laten zien dat men bij afschaffing van de opkomstplicht kon verwachten dat aanzienlijke verschillen in opkomst zouden ontstaan naar de hoogte van de opleiding en de leeftijd der kiesgerechtigden. Het is lastig om opleidingscategorieën volledig vergelijkbaar te maken, maar de grote lijn en de verbanden zijn helder. In 1966 zei 73% van diegenen met slechts lagere school dat zij in ieder geval zouden stemmen, terwijl 88% van diegenen met een hoge opleiding dat beweerde. Na afschaffing van de opkomstplicht liep de in kiezersonderzoek gerapporteerde opkomst respectievelijk van 66% naar 82% voor de Statenverkiezingen van 1970 en van 85% naar 94% voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1971.

Op basis van de *Revu*-enquête zou men de verschillen in opkomst tussen jonge en oude kiezers overigens mogelijk hebben onderschat. Hoewel onder de jongste groep burgers, die in 1966 nog niet stemgerechtigd was, slechts 57% (of zelfs maar 55%; zie *Politiek in Nederland*, 1967: 27) meende in ieder geval te zullen stemmen, is het verschil tussen de overige leeftijdsgroepen niet meer dan 5%. In latere onderzoeken in 1970 en 1971 ligt het verschil boven de 15%.

De vrees van Lijphart voor opkomstverschillen naar klasse (hier met opleiding als indicator) en leeftijd had aldus voorspeld kunnen worden op basis van beschikbare gegevens en uiterst simpele analyses. Ook andere uit de literatuur bekende verbanden over opkomst mochten worden verwacht, bijvoorbeeld dat partijen die het moesten hebben van gereformeerde kiezers minder te vrezen hadden van afschaffing van de opkomstplicht dan andere partijen. Onder gereformeerden was 85% in ieder geval van plan om te stemmen, terwijl slechts 75% van de rooms-katholieken en 78% van de hervormden zo dacht; van diegenen zonder religieuze voorkeur was slechts 71% zeker te stemmen zonder verplichting daartoe. De Kamerleden van de AR, die altijd op principiële gronden tegen een opkomstplicht waren, hadden als bijkomend voordeel dus weinig praktische redenen te vrezen voor de gevolgen bij afschaffing. Anderzijds is er iets te zeggen voor de suggestie van Bakker dat de KVP haar mening had veranderd omdat zij niet voldoende meer op de katholieke kiezers kon of durfde te rekenen.

Meer dan zogenaamde achtergrondvariabelen als opleiding/klasse, religie of leeftijd, toont onderzoek naar opkomst het belang van houdingen om te verklaren of men wel of niet stemt (zie onder veel meer Aarts, 1999). Van groot belang zijn de belangstelling die men heeft voor de politiek en de houding die men heeft ten opzichte van politiek en politici. Het onderzoek van Attwood Statistics voor de *Revu*-serie bevatte twee vragen die met belangstelling te maken hebben, althans met het volgen van politiek nieuws, en drie die een houding ten opzichte van politieke partijen en Kamerleden dienden te meten. Tabel 2 bevat de relaties tussen

deze aspecten en de overtuiging dat men zou stemmen al werd de plicht daartoe afgeschaft.

TABEL 2. **Verwachte opkomst (%) naar enkele indicatoren van politieke belangstelling en cynisme, 1966.**

	zou bij afschaffing van opkomstplicht in ieder geval stemmen
a) in de krant lezen over politiek	
– regelmatig	87
– nu en dan	77
– af en toe	73
– lees geen krant	66
b) op televisie kijken over politiek	
– kijkt wel	82
– kijkt niet	68
– kijkt/heeft geen televisie	74
c) Houden de politieke partijen zich in het algemeen aan de beloften die zij bij de verkiezingen doen?	
– ja	76
– dat verschilt van partij tot partij	78
– nee	74
d) Vindt u dat er tussen de grote politieke partijen eigenlijk weinig verschil bestaat, als men kijkt naar wat ze doen?	
– nee	79
– ja	74
e) Bent u het eens met de bewering dat onze Kamerleden weinig begrip hebben van wat er onder de mensen leeft?	
– oneens	80
– eens	75
– helemaal eens	72

De ARP-er Schakel wint het pleit van de VVD-er Geertsema: de vrees van Geertsema dat juist tevreden kiezers weg zouden blijven, vindt geen steun in deze (en latere; vgl. o.a. Dekker, 2002) cijfers. Het zijn geïnteresseerde burgers die meer zijn geneigd om te stemmen dan ongeïnteresseerde. Wellicht opvallender zijn de erg zwakke verbanden met houdingen ten opzichte van partijen en Kamerleden, al moet worden aangetekend dat bij de gebruikte vragen mogelijk niet de meest gelukkige formulering is gekozen. Mensen die vinden dat de partijen zich niet aan hun verkiezingsbeloften houden blijken nauwelijks minder geneigd om te (blijven) stemmen dan mensen die dat niet vinden. Mensen die vinden dat er weinig verschil is tussen de grote partijen zeggen vrijwel even vaak dat zij na afschaffing van de opkomstplicht toch zouden stemmen als mensen die wel verschil zien. Iets groter is het gat tussen de mensen die het helemaal eens zijn met de bewering dat Kamerleden weinig begrip hebben voor wat onder de mensen leeft dan mensen die het hiermee oneens zijn, maar het verschil in opkomst is toch nog slechts 8%. Al

deze verschillen zijn kleiner dan de verbanden die werden gevonden bij de eerste verkiezingen zonder opkomstplicht in 1970 (Irwin, 1972; Irwin & van Holsteyn, 2005).

5. Slotopmerkingen

De opkomstplicht in Nederland heeft een lange geschiedenis die ruim tweehonderd jaar geleden begonnen is. Het kortstondige bestaan ervan ten tijde van de Bataafse Republiek was overigens mogelijk al vergeten, toen de discussie erover rond de (her)invoering aan het einde van de negentiende eeuw oplaaide in verband met de uitbreiding van het (mannen)kiesrecht. Een opkomstplicht werd ingevoerd in 1917, als onderdeel van een ruimer pakket politiek-electorale maatregelen dat onder meer het algemeen mannen- en de mogelijkheid van algemeen vrouwenkiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bevatte. Het debat over de opkomstplicht verstomde hierna echter niet; de halve eeuw na invoering kent namelijk tal van pogingen om van de opkomstplicht af te komen. Dat lukte uiteindelijk ook, in 1970. Weer ongeveer een kwart eeuw later is het onder anderen Arend Lijphart die de discussie over de opkomstplicht in wetenschappelijke kring, eerst in Nederland en vervolgens internationaal, wederom heeft aangewakkerd.

In de inleidende beschouwing van dit themanummer stelt Lijphart naast algemene vragen enkele vragen specifiek over de (afschaffing van de) opkomstplicht in Nederland. Hij meent dat er geen groot nationaal debat is geweest over de afschaffing ervan en vraagt zich – tot op enige hoogte retorisch, zo lijkt het – af of dit anders zou zijn geweest als men meer en beter zou hebben geweten over de gevolgen die afschaffing met zich brengen zou. Hij doelt daarbij primair op een lagere(re) opkomst, verschillen in opkomst tussen onderscheiden groepen binnen de samenleving, en vooral op verschillen tussen sociale klassen en leeftijdsgroepen. Voor het democratische gehalte van het bestel en in termen van representativiteit zou een langs die lijnen gedifferentieerde opkomst problematisch kunnen zijn. Lijphart vraagt zich tevens af of bijvoorbeeld politicologen toentertijd voor de consequenties hadden kunnen (en misschien moeten) waarschuwen. Deze op de afschaffing van de opkomstplicht in Nederland gerichte vragen zijn leidraad geweest voor onze bijdrage (zie ook Aarts, 2001). En we hebben moeten constateren dat de primair aan uitkomsten gerelateerde argumenten die Lijphart, en met en na hem anderen (zie voor een overzicht Birch, 2009), hebben aangevoerd eigenlijk nauwelijks een rol hebben gespeeld in de parlementaire discussie rond de afschaffing van de opkomstplicht. Er was opvallend weinig oog voor de consequenties die afschaffing met zich zou brengen. Politicologisch onderzoek heeft al helemaal geen

rol in de discussie gespeeld. Het parlementaire discours was en bleef in hoge mate normatief, zoals in Nederland bijvoorbeeld ook het geval was in het debat over het vrouwenkiesrecht.

De aanzienlijke discrepantie tussen de termen waarin het debat over de afschaffing van de opkomstplicht in Nederland is gevoerd enerzijds en de vragen die Lijphart hieromtrent veertig jaar later stelt anderzijds, is opmerkelijk. Er zijn ten minste drie redenen aan te voeren die deze discrepantie tussen zwaarwegende argumenten toen en nu verklaren of althans meer begrijpelijk maken. Lijphart vraagt zich af, bijvoorbeeld, of politicologen voor de gevolgen van afschaffing hadden kunnen waarschuwen. Die vraag kan slechts beantwoord worden vanuit de situatie van toen: wij mogen niet vergeten dat de Nederlandse politicologie zich in 1970 in een uiterst prille opbouwfase bevond. Hoewel de zogenoemde Zevende Faculteit, de latere Faculteit der Politieke en Sociale Wetenschappen, aan toen nog de Gemeente Universiteit te Amsterdam in 1947 werd opgericht, was deze zeer aanzienlijk kleiner dan later het geval zou zijn. Er was nog een enkele hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Rijksuniversiteit Leiden – Lijphart zelf werd trouwens in 1968 in Leiden benoemd, als hoogleraar internationale betrekkingen – maar de opleidingen politicologie aan deze universiteiten zouden pas echt tot volle bloei komen na 1970 (vgl. Daalder, 1997).

Nationaal en internationaal was de politicologie in de jaren zestig sterk in beweging. In deze jaren manifesteerde zich wat door Dahl in zijn presidentiele rede voor de APSA de *behavioral approach* is genoemd (Dahl, 1961). De centrale vragen binnen het vakgebied veranderden van vragen rond de formele inrichting en werking van instituties naar vragen rond houdingen en gedrag van de (politiek-bestuurlijke) elite zowel als van de massa en het electoraat, en de consequenties van de werking van instituties voor die houdingen en gedragingen. De vragen die Lijphart nu dan ook stelt over het effect van de afschaffing van de opkomstplicht op de gedragingen van burgers en eventueel in het verlengde ervan volksvertegenwoordigers en beleidsmakers begonnen pas iets voor en rond 1970 een belangrijke rol te spelen binnen de politicologie en het empirische politicologische onderzoek in Nederland. Hiervoor wezen we op het eerste grootschalige landelijke verkiezingsonderzoek uitgevoerd door politicologen van 1967; in 1968 werd de eerste grootschalige enquête georganiseerd onder leden van de Tweede en Eerste Kamer.

Naast deze veranderingen binnen het vakgebied en rond opleidingen politicologie, die te laat kwamen om de vragen van Lijphart op de nu bekende sociaalwetenschappelijke, empirische wijze tijdig te kunnen beantwoorden, en deels ook als consequentie daarvan, is het parlement zelf veranderd. Het percentage acade-

misch gevormde leden van de Tweede Kamer is altijd hoger geweest dan het vergelijkbare percentage in de bevolking als geheel. Daarbinnen hebben lange tijd juristen een dominante rol gespeeld; pas in 1967 kwam het percentage juristen onder de academici in de Tweede Kamer onder het vijftig procent. Na de Tweede Wereldoorlog was het in eerste instantie de opmars van economen geweest die de dominantie van juristen en theologen in de Kamer had weten te doorbreken (van den Berg, 1983: 142-3). In 1970, toen wat later de laatste discussie over de afschaffing van de opkomstplicht bleek plaatsvond, waren van de 86 academici in de Kamer 47 (mede) jurist en 36 econoom van opleiding; slechts 7 Kamerleden hadden een politiek-sociale opleiding gevolgd. Met de groei van de politicologie en verwante sociaalwetenschappelijke opleidingen is hun aantal gestegen tot 26 van de 92 academici in 2006, terwijl het aantal juristen en economen gestaag is gedaald tot respectievelijk 25 en 10 (van den Berg, 2007: 154). Deze samenstelling van de Kamer over de tijd maakt het heel goed mogelijk dat ongeveer veertig jaar geleden de het Kamerdebat dominerende juristen het debat wensten te voeren in vooral formele en rechtsstatelijke termen van rechten en plichten, terwijl vragen naar praktische effecten en feitelijke gevolgen, die vanuit sociaalwetenschappelijke hoek zeker zo relevant zouden worden geacht, niet of nauwelijks aan bod kwamen.

Zeker, onze duiding van de discrepantie tussen argumenten in het debat van toen en de vragen van nu is speculatief. Maar de geschetste veranderingen in volk en volksvertegenwoordiging maken het wel begrijpelijk dat de discussie rond de afschaffing van de opkomstplicht voor 1970 eerst en vooral gericht was op juridische kwesties betreffende rechten en plichten van burgers versus de staat. Veertig jaar later kan men zich afvragen of de inzet en uitkomst van het debat over die afschaffing anders zou zijn geweest als men meer over de consequenties ervan zou hebben geweten en hebben nagedacht. Maar ja, dergelijke vragen naar feitelijke gevolgen maakten nu eenmaal nauwelijks deel uit van het *frame* en sterk normatieve discours waarmee de toenmalige hoofdrolspelers het vraagstuk van opkomst en opkomstplicht benaderden. De discussie van nu is niet de discussie van toen, de argumenten van het verleden laten zich moeilijk voegen in de antwoorden op de vragen van het heden.

Bibliografie

- Aarts, C.W.A.M. (1999). *Opkomst bij verkiezingen*. Enschede: Universiteit Twente.
- Aarts, K. (2001). Dertig jaar later: De empirische houdbaarheid van argumenten voor en tegen opkomstplicht, *B en M*, 28 (2), 80-94.

- Berg, J.Th.J. van den (1983). *De toegang tot het Binnenhof: De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1849-1970*. Weesp: Van Holkema & Warendorf.
- Berg, J.Th.J. van den (2007). Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie. In K. Aarts, H. van der Kolk & M. Rosema (Eds.), *Een verdeeld electoraat: De Tweede Kamerverkiezingen van 2006* (pp. 139-164). Utrecht: Het Spectrum.
- Birch, S. (2009). *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. Manchester: Manchester University Press.
- Boer, B. de, et al. (2000). Kroniek 1999: Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1999. In G. Voerman (Ed.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1999* (pp. 13-92). Groningen: DNPP.
- Commissie-Berger (1967). *Rapport van de adviescommissie opkomstplicht*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Daalder, H. (1986). Zestig jaar Nederland (1926-1986). In J.H.J. van den Heuvel et al. (Eds.), *Een vrij zinnige houding: De VPRO en Nederland 1926-1986* (pp. 11-71). Baarn: Ambo.
- Daalder, H. (1997). *Universitair Panopticum: Herinneringen van een gewoon hoogleraar*. Amsterdam/Antwerpen: De Arbeiderspers.
- Dahl, R. (1961). The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest. *American Political Science Review*, 55 (4), 763-772.
- De Nederlandse Kiezer* (1956). *De Nederlandse Kiezer: Een onderzoek naar zijn gedragingen en opvattingen*. 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf.
- De Nederlandse Kiezers in 1967* (1967). *De Nederlandse Kiezers in 1967: Enkele eerste resultaten van een landelijke enquête*. Amsterdam/Brussel: Agon Elsevier.
- Dekker, P. (Ed.) (2002). *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Huart, F.J.A. (1925). *Grondwetsherziening 1917 en 1922*. Arnhem: S. Gouda Quint.
- Irwin, G.A. (1972). *Political Attitudes and Compulsory Voting in the Netherlands*. Paper prepared for presentation at the Midwest Political Science Association, Chicago, USA, 28 April 1972, 34 pp.
- Irwin, G.A. (1974). Compulsory Voting Legislation: Impact on Voter Turnout in the Netherlands. *Comparative Political Studies*, 7 (3), 292-315.
- Irwin, G.A. & Holsteyn, J.M.M. van (2005). *Scarfman's Parcel. Old and New Thoughts on the Abolition of Compulsory Voting in the Netherlands*. Paper prepared for symposium Le Vote Obligatoire, Lille, France, 20/21 Octobre 2005, 47 pp.
- Kaam, B. van (1964). *Parade der mannenbroeders: Protestants leven in Nederland 1918-1938*. Wageningen: Zomer & Keunings.
- Klinken, G. van (2003). *Actieve burgers: Nederlanders en hun politieke partijen 1870-1918*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

- Lijphart, A. (1995). Civic Politics and Democratic Institutions: A Plea for the (Re-)Introduction of Compulsory Voting, in: M.L.J. Wissenburg (Ed.), *Civic Politics & Civic Society: Proceedings* (pp. 13-28). Nijmegen: University of Nijmegen.
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, *American Political Science Review*, 91 (1), 1-14.
- Loots, J. (2004). *Voor het volk, van het volk: Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Marijnissen, J. (1999). De opkomstplicht moet weer ingevoerd worden, *NRC Handelsblad*, 5 maart 1999.
- Oversloot, H., Holsteyn, J. van & Berg, G.P. Van den (2002). Against All: Exploring the Vote 'Against All' in the Russian Federation's Electoral System. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 18 (4), 31-50.
- Politiek in Nederland* (1967). *Politiek in Nederland: Vrijheid, provo's, volksstemming, Revu*, 7 januari 1967, 20-29.
- Post, H. (2009). *In strijd met de roeping der vrouw: De Staatkundig Gereformeerde Partij en het vrouwenkiesrecht*. Heerenveen: Groen.
- Selb, P. & Lachat, R. (2009). The More, the Better? Counterfactual Evidence on the Effect of Compulsory Voting on the Consistency of Party Choice. *European Journal of Political Research*, 48 (5), 573-597.
- Velde, H. van der (1994). *Vrouwen van de partij: De integratie van vrouwen in politieke partijen in Nederland*. Leiden: DSWO Press.
- Verboom, R. (1967). Kiesplicht: een politiek strijdpunt in de socialistische beweging. *Socialisme en Democratie*, 24, 169-189.
- Verplanke, C.J. (1965). De opkomstplicht. *Antirevolutionaire Staatkunde*, 35, 75-98.
- Vos van Steenwijk, R.H. de (1912). *Stemplicht*. Leiden K. Vilders.