

Zitting 1976–1977

13 991

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van een bepaling inzake de mogelijkheid kiesrecht voor de gemeenteraad te verlenen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 9 november 1976.

In de bijzondere commissie voor het beleid inzake grondwet en kieswet¹⁾ hadden de leden van de fracties van de A.R.P., C.H.U. en K.V.P. met belangstelling kennis genomen van de stukken bij dit wetsontwerp. Zij hadden hierbij de discussies in hun herinnering teruggeroepen, die in de Tweede Kamer zijn gevoerd rond de problematiek van de buitenlandse werknemers. In die zin kan dan ook niet van een nieuwe problematiek gesproken worden.

Het voorstel was echter door genoemde leden met gemengde gevoelens ontvangen. De opvatting van de Regering dat bij aanvaarding van dit wetsontwerp niet meer geschiedt dan het wegnemen van grondwettelijke belemmeringen voor het toekennen van actief en passief kiesrecht aan ingezetenen, niet-Nederlander, is natuurlijk in theorie wel juist, maar uit de toelichting blijkt overduidelijk dat de Regering dit wil laten volgen door de indiening van een wetsontwerp om het actieve en passieve kiesrecht aan bedoelde niet-Nederlanders ook daadwerkelijk te verlenen. In ieder geval wordt dit daardoor mogelijk, ook al zou de Regering dat niet (onmiddellijk) wensen. In het Nader Rapport wordt nog eens nadrukkelijk gezegd dat de Regering de overtuiging heeft, dat de vaststelling van verantwoorde criteria – welke zijn dit overigens? – mogelijk is en dat zij *daarom* deze wijziging van het geldende grondwettelijke recht verantwoord acht. Deze constatering leidt ertoe dat dit wetsontwerp veel meer de principiële betekenis van het toekennen van een grondrecht als het actieve en passieve kiesrecht aan niet-Nederlanders aan de orde stelt dan de meer formele vraag van het wegnemen van een belemmering.

Deze leden merkten vervolgens op, dat de Regering bij haar verdediging van het wetsontwerp sterk de nadruk legt op de samenhang met in de Europese Gemeenschap levende wensen ten aanzien van onderdanen uit de lidstaten, terwijl toch het aantal Nederlandse ingezetenen dat geen Nederlander is en niet uit een der lidstaten afkomstig is, waarschijnlijk vele malen groter zal zijn. Aan deze laatste categorie wijdt de Regering eigenlijk slechts een enkele passage in het Nader Rapport, waar zij zegt, dat het «met name voor de velen die als werknemer naar Nederland komen geen vanzelfsprekendheid is dat zij, wanneer hun verblijf van langere duur blijkt te zijn, van de mogelijkheid tot naturalisatie gebruik maken. Daarvoor blijft de verbondenheid met hun land van herkomst te groot». Welnu, in die verbondenheid met hun eigen land – bij voorbeeld tot uitdrukking komend in de wens om in het eigen land het kiesrecht te behouden – die kennelijk ook door de Regering als een blijvende factor wordt gezien, indien niet de wens tot naturalisatie wordt

¹⁾ Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Tilanus (CHU), Koekeek (BP), Abma (SGP), Groensmit-van der Kalen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegels (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Lückers-Bergmans (KVP) en Staneke (DS'70).

kenbaar gemaakt, ligt een duidelijke rem voor het toekennen van een zo wezenlijk recht als het kiesrecht is, ook al blijft het voorstel van de Regering beperkt tot de verkiezingen voor de gemeenteraden.

Vanuit de drie genoemde fracties werd een pleidooi gehouden voor het maken van een onderscheid tussen die ingezetenen-niet-Nederlanders, die onderdaan zijn van een der lid-staten van de Europese Gemeenschap en hen die een andere nationaliteit hebben. Immers, verwacht mag worden dat het verlenen aan vreemdelingen van bepaalde rechten, die tot nu toe slechts landgenoten bezaten op basis van wederkerigheid zal geschieden. Voor onderdanen van andere staten dan die van de Gemeenschap is van een dergelijke wederkerigheid geen sprake. Hierbij is nog van belang dat het gemiddeld verblijf van werknemers uit andere dan EEG-landen in de regel niet langdurig is of uitloopt op naturalisatie. Het onderscheid is ook gerechtvaardigd, omdat de verwijzing door de regering naar de inspanningen dienaangaande van de Europese Commissie hen aansprak. Is overigens de werkgroep, bedoeld in het slotcommuniqué van 9 en 10 december 1974 ingesteld? Zo ja, wanneer zijn dan de conclusies van die werkgroep te verwachten? Indien deze conclusies positief zijn is dan een beslissing van de komende Europese Raad bijvoorbeeld in de vorm van een aanbeveling aan alle lid-staten te verwachten en – zo ja – is het dan niet wenselijk, dat voor alle lid-staten een gelijke regeling zal gelden, zodat het beter is besluitvorming op Europees niveau af te wachten en de ingangsdatum van een dergelijke Nederlandse wet daarop af te stemmen? In welk stadium bevinden zich de wetsvoorstellen, die bij het Belgische en Italiaanse parlement aanhangig zijn gemaakt en wat is de zake-lijke inhoud van deze wetsvoorstellen?

Ten slotte merkten deze leden op, dat het toekennen aan vreemdelingen van het actieve en het passieve kiesrecht kan leiden tot het oprichten door hen van eigen politieke groeperingen, gebaseerd op politieke stromingen, die in Nederland geheel onbekend zijn en zich daardoor uitsluitend zullen richten op de buitenlanders. Het kan toch niet de bedoeling van de Regering zijn de betrokken buitenlanders slechts een keuze te laten maken uit Nederlandse politieke groeperingen? Aan gerechtvaardigde verlangens van buitenlandse werknemers kan wellicht tegemoet gekomen worden door hantering van artikel 61 van de Gemeentewet, dus door oprichting van commissies van advies en bijstand als specifieke organen van inspraak voor buitenlandse werknemers.

Er waren in de drie genoemde fracties echter ook leden die – hoewel nog tal van vragen beantwoording behoeven – de benadering van de Regering delen. Die leden erkenden, dat het hebben van domicilie in een gemeente bij een langere verblijfsduur meer betekenis heeft dan het bezitten van de Nederlandse nationaliteit, gezien ook het niveau, waarop tal van beslissingen worden genomen, die deze ingezetenen-niet-Nederlanders vaak direct raken. Die betrokkenheid is ook het voornaamste argument van de Regering. Is het afwezig zijn van die betrokkenheid of de mindere mate van betrokkenheid ook de voornaamste reden waarom de Regering geen kiesrecht wil toekennen aan vreemdelingen voor Provinciale Staten en Tweede Kamer of heeft zij daarvoor ook nog andere staatsrechtelijke argumenten?

Hoewel leden van de fracties van A.R.P., C.H.U., en K.V.P. zoals uit het voorgaande blijkt niet tot een positief oordeel konden komen, zien zij met belangstelling de reactie van de Regering tegemoet op de door hen ontwikkelde gedachten en vragen. De leden, die in beginsel positief tegenover de grondgedachte van het wetsontwerp staan, beseften zeer wel, dat de praktische uitwerking nog tot grote moeilijkheden aanleiding kan geven. Ook zij waren uiteraard zeer geïnteresseerd in de antwoorden op de gestelde vragen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich in het algemeen in het voorstel vinden, zij het dat zij zich een oordeel over de praktische uitvoerbaarheid wilden voorbehouden, totdat deze materie in de vorm van een gewoon wetsontwerp terugkomt. Thans informeerden zij reeds of de Regering de beschikking heeft over cijfers, die de spreiding van vreemdelingen over de gemeenten, bij voorbeeld per 1 januari 1976, aangeven. Hoe staat zij tegenover de gedachte, dat het verlenen van kiesrecht alleen plaats vindt voor die gemeenten, waarvan de gemeenteraad een voorstel daartoe heeft gedaan?

De nu aan het woord zijnde leden en de leden van de V.V.D.-fractie zouden eveneens gaarne een uiteenzetting van de Regering ontvangen van het voor en tegen van een regeling die niet voor alle vreemdelingen geldt. Gedacht kan worden aan een beperking tot onderdanen van EEG-landen of tot onderdanen van staten die tot wederkerigheid bereid zijn.

Leden van de V.V.D.-fractie ondervonden overigens grote aarzeling met betrekking tot het voorstel de grondwettelijke belemmeringen voor het verlenen van actief en passief kiesrecht voor de gemeenteraden aan niet-Nederlandse ingezetenen nu reeds op te heffen. Een gedegen beschouwing over de vraag waarom het nationaliteitsbeginsel in het kiesrecht moet worden losgelaten hadden de eerder genoemde leden in de memorie van toelichting gemist. De stelling van regeringszijde als zou met het onderhavige voorstel nog in het geheel niet worden geprejudiceerd, gaat ook naar de mening van de leden nu aan het woord niet op, omdat het opheffen van de grondwettelijke belemmering beschouwd kan worden als de eerste stap tot verwerkelijking, zodat de beoogde wijziging in het recht wel degelijk reeds in deze fase ten principale benaderd kan worden.

Valt reeds te voorspellen op welk tijdstip de toekenning van het kiesrecht voor gemeenteraden aan ingezetenen, tevens communautaire onderdanen zou moeten worden gerealiseerd? Is het de Regering bekend hoe in de lidstaten waar nog geen wetgeving terzake is voorbereid, gedacht wordt over het verlenen van kiesrecht aan ingezetenen vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de Europese gemeenschap?

Kan zich de situatie voordoen dat vreemdelingen, indien zij kiesgerechtigd worden ten aanzien van Nederlandse gemeenteraden, hun kiesrecht voor lokale volksvertegenwoordigingen in hun eigen land behouden, en derhalve dubbel stemrecht kunnen uitoefenen? Heeft de Regering zich reeds beraden op de voorwaarden die zij aan de vreemdelingen wil stellen alvorens hen tot het kiesrecht toe te laten? Welke is de mening van de Regering over suggesties dienaangaande van de Kiesraad die het machtig zijn van de Nederlandse taal, het reeds enkele jaren in de gemeente woonachtig zijn en het kunnen beoordelen van de belangen van de betreffende gemeente als eisen noemt? Op welke wijze en door wie zou moeten worden beslist of de vreemdeling aan de dan te stellen eisen voldoet? In hoeverre zouden aan het passieve kiesrecht zwaardere eisen kunnen worden gesteld dan aan het actieve kiesrecht?

De voorgestelde grondwetswijziging gaf de C.P.N.-fractie aanleiding tot de vraag of organisaties of vertegenwoordigers van buitenlandse werknemers hierover zijn gehoord en – zo ja – welke met welke uitkomst. Deze leden wezen nog op de mogelijkheid de regeling van naturalisatie zodanig te verbeteren dat het Nederlanderschap verkregen wordt in die gevallen dat dit terecht is. Ziet de Regering hiervoor kansen?

De nu aan het woord gekomen leden distantieerden zich overigens van de opvatting zoals die in de memorie van toelichting naar voren komt, alsof een uitspraak van de EEG aanleiding zou moeten zijn hier in Nederland de Grondwet te wijzigen. Het onttrekken van werknemers aan de economische activiteit van hun eigen land leek deze leden geen zaak die op enigerlei wijze bevorderd zou moeten worden.

De leden van de P.P.R.-fractie constateerden dat het voorgestelde artikel de mogelijkheid van het verlenen van kiesrecht ten aanzien van provinciale staten, en Tweede Kamer aan ingezetenen, zijnde niet-Nederlanders, bij voorbaat uitsluit. Deze leden achtten verdere openbreking van de Grondwet op dit punt noodzakelijk. Bij een steeds in omvang toenemend internationaal verkeer is een continu voortgaande relativering van het nationaliteitsbeginsel zeer waarschijnlijk. Uiteindelijk gaat het hierbij slechts om het weg nemen van grondwettelijke beletselen: de wet kan het recht toekennen. Aan de wetgever blijft het oordeel over de wenselijkheid van kiesrecht voor in Nederland wonende buitenlanders. Is het niet aan te bevelen bij artikel 1.4 (wetsontwerp 13 872) in een tweede lid te bepalen dat de wet deze rechten ook kan toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn, zodat artikel 7.7 kan vervallen?

Hoewel het wetsontwerp slechts de mogelijkheid opent dat een wet kiesrecht verleent aan niet-Nederlanders, meenden de leden van de fractie van DS'70, gezien het grote principiële belang, enige opmerkingen te moeten maken. Ter verdediging merkt de Regering onder meer op dat er internationaal een zekere ontwikkeling te bespeuren valt om voor het kiesrecht voor lokale organen het bezit van de nationaliteit van het desbetreffende land minder wezenlijk te achten dan tot dusver het geval is. Deze leden stelden hierbij echter een groot vraagteken. De Regering baseert deze stelling op een resolutie van de Europese Raad d.d. 9 februari 1976, waarin staat dat «de wens wordt geuit dat spoed wordt gezet achter de werkzaamheden die worden ondernomen om gevolg te geven aan punt 11 van het slotcommuniqué van de conferentie van regeringsleiders op 9 en 10 december 1974 in Parijs, volgens hetwelk een werkgroep zou moeten nagaan onder welke voorwaarden en binnen welke termijn aan de burgers van de negen lid-staten speciale rechten zouden kunnen worden toegekend». Volgens de Europese Commissie zijn deze speciale rechten politieke rechten. Voorts zou een in te stellen werkgroep in ieder geval het actief en passief kiesrecht op gemeentelijk niveau moeten bestuderen.

De enige conclusie die de nu aan het woord zijnde leden uit deze gang van zaken konden trekken was dat de door de Regering gesuggereerde ontwikkeling nog in de kinderschoenen staat en zich beperkt tot personen met de nationaliteit van een EEG-land. Overigens betekent dat niet dat deze leden zich a priori afwijzend zouden opstellen tegenover de grondwetswijziging. Zij vroegen zich slechts af of de wijziging niet een doorkruising betekent van een zo gewenst en noodzakelijk uniform Europees beleid dienaangaande. Wellicht zou het in 1978 nieuw te verkiezen Europees parlement hierin een rol kunnen vervullen.

De voorbeelden die de Regering noemt van Zweden en Ierland als landen die reeds een beperkt kiesrecht aan buitenlanders-ingezetenen toekomen, achtten deze leden van beperkte betekenis. Zweden heeft geen EEG-bindingen. De bepalingen in Ierland maken deel uit van een industrialisatiebeleid gericht op het aantrekken van buitenlanders. Deze leden zouden dan ook gaarne zien dat er op Europees niveau een uniforme regeling zou worden getroffen.

Een van de eigenaardige situaties die zou kunnen ontstaan, is dat duizenden Duitsers woonachtig in Zuid Limburg wel het plaatselijk beleid aldaar gaan bepalen, terwijl Nederlanders in Duitsland dit niet kunnen. Deze leden zouden dit een ongewenste ontwikkeling vinden.

De leden behorend tot de fractie van de S.G.P. hadden overwegende bedenkingen tegen de hier aan de orde zijnde uitbreiding van het kiesrecht. Zij zouden voor wat hun motivering betreft zich willen aansluiten bij de genoemde drie leden van de Staatscommissie-Cals/Donner en de minderheid van de Kiesraad. De opmerking van de bewindslieden dat met de onderhavige grondwetswijziging nog in het geheel niet wordt geprejudicieerd op het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlanders, was ook deze leden, gelet op de mogelijke materiële consequenties een ietsje te geruststellend.

Een door de Europese Commissie aan de Raad van de Europese Gemeenschappen overgelegd actieprogramma wijst erop dat de ten behoeve van migrerende werknemers en hun gezinnen genomen beslissingen op gemeentelijk niveau rechtstreekse gevolgen hebben voor de levensomstandigheden van migranten. Welke beslissingen op gemeentelijk niveau worden hier bedoeld? In hoeverre is er sprake van gelijkheid ten aanzien van de onderwerpen waarover op gemeentelijk niveau wordt beslist binnen de Europese Gemeenschappen? De mate van decentralisatie is toch zeer verschillend?

Deze leden wilden niet ontkennen dat het lokale belang inderdaad van andere orde kan zijn dan het nationale belang, maar op zich zelf kan dat niet leiden tot het minder relevant worden van het bezit van de Nederlandse nationaliteit. Dit komt het duidelijkst naar voren als we als toetssteen nemen een kleine gemeente met veel buitenlandse werknemers. Daar bestaat het gevaar, zoals een minderheid van de Kiesraad terecht opmerkte, dat het kiesrecht van de Nederlandse ingezetenen, voor wie het kiesrecht een grondrecht is, wordt uitgehold. Aan het adres van de Raad van State merken de bewindslieden op dat met de Nederlandse samenleving zodanige banden kunnen ontstaan dat het niet mogen deelnemen aan de verkiezing van en het zitting hebben in de lokale vertegenwoordigende lichamen als een gemis wordt ervaren. Wat voor «banden» bedoelt de Regering hiermee? Is een dergelijke betrokkenheid ook merkbaar ten aanzien van andere lokale activiteiten, bijvoorbeeld in het verenigingsleven?

De leden van de G.P.V.-fractie betoogden dat het kiesrecht één van de instrumenten is, waarmee de burgers van een land/provincie/gemeente invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur en op het beleid, dat door het bestuur wordt gevoerd. In dit opzicht staat het op één lijn met allerlei vormen van inspraak. Inspraak is bedoeld voor alle belanghebbenden, die een bepaald belang gemeenschappelijk hebben. Het kiesrecht heeft daarnaast echter een specifieke waarde voor de leden van een volksgemeenschap, een natie. Wat ook de precieze definitie van een natie moge zijn, vast staat dat de nationaliteit essentieel is voor het deel uitmaken van de natie. Naturalisatie is dan ook het middel om deel te gaan uitmaken van een natie. Hieraan worden terecht eisen gesteld van duurzaamheid en integratie in een volksleven.

Ten aanzien van het betrekken van de bevolking bij het bestuur dient – zo meenden deze leden – het voorgaande onderscheid tot zijn recht te komen. Alle belanghebbenden, ongeacht nationaliteit, dient men te betrekken bij alle relevante vormen van inspraak, maar het kiesrecht moet worden voorbehouden aan degenen die deel uitmaken van de natie. Vrijheid van vestiging en vrijheid van arbeid in de Europese Gemeenschappen behoeven nog niet te betekenen, dat de nationale identiteit veronachtzaamd wordt.

De nu aan het woord zijnde leden merkten trouwen op dat ook de Regering het belang van de nationaliteit weer naar voren haalt als het gaat over de vraag of het kiesrecht ook niet moet worden toegekend voor de Tweede Kamer en provinciale staten. Voor de lokale organen zou de nationaliteit minder wezenlijk zijn dan voorheen, zulks in tegenstelling tot de Tweede Kamer. Als motief om het kiesrecht niet toe te kennen voor provinciale staten wordt genoemd de indirecte invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Deze leden onderschreven de stelling van de bewindslieden dat het verlangen naar een zeker recht van meespreken ontstaat als men langer in een vreemd land verblijft. Maar juist op plaatselijk niveau zijn hiertoe reeds vele mogelijkheden aanwezig, zoals via de reeds van andere zijde genoemde functionele commissie op grond van artikel 61 gemeentewet, via opneming van buitenlanders in een adviescommissie, eventueel met bestuursbevoegdheid. Ook minder formele regelingen zijn denkbaar. Juist op het niveau van Rijk en provincie zijn de mogelijkheden veel beperkter en zou de behoefte aan inspraak dus op andere wijze moeten worden tegemoet gekomen. Zit er derhalve niet een tegenspraak in de redenering van de Ministers?

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn.

De griffier van de commissie,
De Beaufort.