

Zitting 1979–1980, nr. 3a

13 991

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

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 januari 1980

Het verheugt ons dat het voorstel in de Grondwet de mogelijkheid te openen, dat kiesrecht voor de gemeenteraad wordt toegekend aan ingezetenen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten, met instemming is ontvangen door de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D., zij het, dat met name de leden van de P.v.d.A.-fractie deze mogelijkheid te beperkt achtten, terwijl de leden van de C.D.A.-fractie zich afvroegen of zij van bevredigende omvang kan worden geacht.

Met belangstelling zien wij de eventuele beschouwingen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. bij de openbare behandeling van het wetsontwerp over de met dit ontwerp verband houdende onderwerpen tegemoet. Naar aanleiding van hun bedenkingen tegen de beperking van het toekennen van actief en passief kiesrecht aan ingezetenen-niet-Nederlanders tot gemeenteraden merken wij het volgende op.

Aan ons standpunt, dat de mogelijkheid van het toekennen van kiesrecht aan ingezetenen die geen Nederlander zijn beperkt moet blijven tot de gemeenteraad liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Het bestuur op gemeentelijk niveau is van veel belang voor de positie van de ingezetenen, hetzij zij van Nederlandse nationaliteit zijn, hetzij zij geen of een andere nationaliteit bezitten. Met dit bestuur hebben ingezetenen direct te maken waar het gaat om hun welbevinden. Wij denken in dit verband aan het scheppen van daarvoor essentiële voorwaarden op het gebied van de huisvesting, het onderwijs, sociale en culturele aangelegenheden.

De meest directe behartiging van de belangen van de ingezetenen berust voor een aanzienlijk deel bij de gemeentebesturen en dit zal in toenemende mate het geval zijn. Bij voorbeeld kan gedacht worden aan de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn (14 493). Indien dit ontwerp wet zal zijn geworden, zal het beleid ten aanzien van de verschillende gebieden van welzijn in nog sterkere mate dan thans reeds het geval is aan de gemeenten toekomen.

Indien men de niet-Nederlandse ingezetenen invloed wil geven op de ook hen, in niet mindere mate dan Nederlanders, rakende beslissingen kan die invloed het best tot zijn recht komen bij de samenstelling van de gemeenteraad.

Voorts ligt het voor de hand dat juist op lokaal niveau nauwe banden kunnen ontstaan met de Nederlandse samenleving en dat op dit niveau de beste kansen liggen voor de niet-Nederlanders om in die samenleving te integreren.

Wij ontkennen daarmee niet dat beslissingen genomen door de Staten-Generaal of door provinciale staten eveneens van belang kunnen zijn voor de hier wonende niet-Nederlanders. Maar bij de onderwerpen die in de Staten-Generaal aan de orde kunnen komen speelt vaak ook het specifiek nationale belang een rol, terwijl eveneens aangelegenheden met internationale aspecten behandeld moeten worden. Ingezetenen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten dienen naar ons oordeel met betrekking tot de besluitvorming in dergelijke aangelegenheden geen directe of indirecte zeggenschap te hebben. Kiesrecht op nationaal niveau dient daarom naar onze mening voorbehouden te blijven aan ingezetenen die de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Wat het kiesrecht voor provinciale staten betreft merken wij op, dat het niet de aard van de daarin behandelde onderwerpen is waarom wij verlening van het kiesrecht voor die colleges aan niet-Nederlanders niet juist zouden achten. Wil men echter niet de mogelijkheid scheppen dat ingezetenen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging op nationaal niveau, dan dient ook het kiesrecht voor provinciale staten slechts te kunnen worden uitgeoefend door Nederlanders. Door toekenning van kiesrecht op provinciaal niveau aan de ingezetenen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten zouden deze immers indirect betrokken worden bij de samenstelling van de Eerste Kamer.

Wij zijn in het licht van het bovenstaande van oordeel – en wij beantwoorden hiermede een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. – dat de te scheppen mogelijkheid voor niet-Nederlanders om deel te nemen aan het bestuur op gemeentelijk niveau, zowel bij de huidige taakverdeling tussen provincies en gemeenten, als ook bij de taakverdeling zoals die bij de bestuurlijke reorganisatie wordt beoogd, voldoende is te achten. De verschuiving van taken zal niet van dien aard zijn dat hetgeen hierboven over het bijzondere belang van het gemeentelijk beleid voor de ingezetenen gezegd is, na de reorganisatie niet meer zou opgaan.

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden vervolgens de vraag of het bezwaar tegen het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlanders voor provinciale staten, zo principieel is te achten dat niet berekend zou mogen worden hoe groot de invloed van niet-Nederlanders door het toekennen van actief kiesrecht bij de statenverkiezingen zou zijn. Wij hebben hiervoor uiteengezet welk bezwaar wij tegen toekennen van kiesrecht voor provinciale staten aan niet-Nederlanders hebben. Wij achten dit argument van principiële aard. Een berekening van de grootte van de invloed van buitenlanders bij het toekennen van actief kiesrecht bij de statenverkiezingen achten wij daarom niet relevant.

Ons standpunt in dezen wordt immers niet bepaald door overwegingen die te maken hebben met de mate van invloed van niet-Nederlandse ingezetenen bij de statenverkiezingen, maar door de overweging, dat die invloed, van welke omvang dan ook, niet mogelijk moet zijn. Die invloed zou overigens van gans andere aard zijn dan die, welke deze leden omschrijven als buitenlandse invloed welke de Europese Gemeenschap direct of indirect op onze internationale besluitvorming heeft. Immers, het EEG-verdrag heeft een eigen rechtsorde in het leven geroepen. Voor zover de lid-staten op een gebied bevoegdheden hebben overgedragen aan instellingen van de Gemeenschap is hun bevoegdheid op het desbetreffende gebied begrensd. Dit legt uiteraard beperkingen op aan de nationale besluitvorming op die gebieden.

Ten aanzien van de suggestie van de leden van de fractie van de P.v.d.A. spoed te betrachten bij de voorbereiding van de wijziging van de Kieswet en het Statuut wijzen wij erop, dat bij de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer de tweede ondergetekende heeft toegezegd dat, zodra het ontwerp door de Eerste Kamer zou zijn aanvaard, hij de Kiesraad zou vragen zich te beraden op wat de uitwerking van de grondwetsbepaling in een wetsontwerp zou kunnen zijn. (Hand. II, zitting 1978/1979, blz. 4037 linkerkolom). Deze toezegging doen wij uiteraard gestand. Op het tijdstip van wijziging van het Statuut komen wij hierna terug.

Dezelfde leden vroegen vervolgens aandacht voor mogelijke administratieve problemen verbonden aan het toekennen van het kiesrecht. De Kiesraad zal ook de hierbedoelde problematiek onder ogen moeten zien. Meer in het bijzonder werd gevraagd, of gegevens bij voorbeeld met betrekking tot de duur van het ingezetenschap zonder meer van de ponskaarten van de verschillende gemeenten zijn af te lezen. In dit verband merken wij op, dat niet in alle gemeenten ponskaarten bij de bevolkingsadministratie aanwezig zijn. In sommige gemeenten wordt alleen gewerkt met persoonskaarten, terwijl met name in de grote gemeenten automatisering van het persoonsregister heeft plaatsgevonden. Het tijdstip waarop het ingezetenschap is aangevangen zal in het algemeen slechts van de persoonskaart kunnen worden afgelezen. Wij zijn van mening dat, ongeacht het systeem van bevolkingsboekhouding, procedures en methoden zullen kunnen worden gevonden, waardoor de gemeentelijke administraties zonder al te veel moeite zullen kunnen vaststellen welke niet-Nederlandse ingezetenen kiesgerechtigd zijn.

De leden van de fractie van de V.V.D. wezer er terecht op, dat de V.V.D.-fractie reeds in 1974 er op aangedrongen had de mogelijkheid te scheppen om ingezetenen-niet-Nederlanders actief kiesrecht toe te kennen voor de gemeenteraad. Met genoegen vernamen wij dat ook het toekennen van passief kiesrecht bij deze leden niet op principiële bezwaren stuit. Intussen moeten wij de vraag of reeds mededeling kan worden gedaan omtrent het tijdstip van indiening van de betreffende organieke wet, de te stellen tijdsduur van het voor het kiesrecht vereiste ingezetenschap en de al dan niet gelijktijdige toekenning van het actief en passief kiesrecht ontkennend beantwoorden. Het na de tweede lezing van het wetsontwerp in functie zijnde kabinet zal zich hiermee moeten bezighouden, maar het zal zich daarbij dan kunnen baseren op het advies van de Kiesraad dat, zoals hierboven gezegd, reeds na aanvaarding van het wetsontwerp in eerste lezing zal worden gevraagd.

De aan het woord zijnde leden gingen nader in op de verhouding tussen dit wetsontwerp en het Statuut. Zij waren het eens met de Regering dat artikel 7.7 in strijd is met artikel 46 van het Statuut, maar zij bleken een andere zienswijze te hebben ten aanzien van de procedure die gevolgd zou moeten worden ten einde tot de noodzakelijke wijziging van het Statuut te komen. De door deze leden geschetste gang van zaken zoals de Regering die beoogt is in zoverre juist, dat na aanvaarding van de grondwetsherziening in tweede lezing artikel 46 van het Statuut zal moeten worden gewijzigd opdat artikel 7.7 van de nieuwe Grondwet in werking zal kunnen treden. De leden van de fractie van de V.V.D. stelden zich echter op het standpunt dat uit de omstandigheid dat de oude grondwetsbepalingen dan nog van kracht zijn voor wijziging van artikel 46 van het Statuut de zware procedure van artikel 55, derde lid, van het Statuut<sup>1</sup> zal moeten worden gevolgd.

Wij menen deze leden er in de eerste plaats op te moeten wijzen, dat niet de oude grondwetsbepalingen van kracht zullen zijn bij de inwerkingtreding van de nieuwe Grondwet, maar het nieuwe artikel 7.6, alsmede het nieuwe artikel A7.7, dat bepaalt dat artikel 7.7 pas in werking kan treden na de statuutswijziging. Voorts zijn wij van oordeel, dat de bedoelde zware procedure voor de wijziging van het Statuut inderdaad gevolgd had moeten worden indien de statuutswijziging tot stand zou moeten worden gebracht voor de grondwetswijziging. Dit is echter niet nodig, maar het zou onzes inziens ook niet aanbevelenswaardig zijn om de statuutswijziging te doen vooraf gaan aan de grondwetswijziging. Het gaat hier immers om een rechtsontwikkeling in Nederland. Het ligt dan voor de hand om allereerst af te wachten of regeringsvoorstellen ter zake door de beide kamers der Staten-Generaal worden aanvaard om pas daarna de statuutswijziging tot stand te brengen. Wij beogen de wijziging van artikel 46 van het Statuut tot stand te brengen niet volgens de procedure van het derde lid van artikel 55 van het Statuut, maar volgens de procedure neergelegd in het tweede lid. Artikel 7.7 van de herziene Grondwet zal in werking moeten treden op het tijdstip waarop de statuutswijziging in werking treedt. Er doet zich dan een samenval van rechtsmomenten voor. De gekozen procedure voorkomt dat op enig mo-

---

<sup>1</sup> Artikel 55 van het Statuut luidt als volgt:

1. Wijziging van dit Statuut geschiedt bij Rijks-wet.

2. Een voorstel tot wijziging door de Staten-Generaal aangenomen, wordt door de Koning niet goedgekeurd alvorens het door Suriname en de Nederlandse Antillen is aanvaard. Deze aanvaarding geschiedt bij landsverordening. Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten in twee lezingen is goedgekeurd. Indien het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derden der uitgebrachte stemmen, geschiedt de vaststelling terstond. De tweede lezing vindt plaats binnen een maand nadat het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd.

3. Indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, wordt het voorstel behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de nieuwe Kamers de voorgestelde verandering bij volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

ment grondwettelijke bepalingen in strijd zouden zijn met het Statuut of bepalingen in het Statuut zouden afwijken van de Grondwet.

Wij zijn van mening dat een gang van zaken als ons voor ogen staat geen onhoffelijkheid jegens de Staten van de Antillen inhoudt. Het gaat hier slechts om het wegnemen van de in het Statuut gelegen belemmeringen die aan rechtsonthoudingen in Nederland, welke hun neerslag hebben gevonden in de bepalingen van de nieuwe Grondwet, in de weg staan. De Staten van de Nederlandse Antillen zullen bij de behandeling van de statuutswijziging volgens de in het tweede lid van artikel 55 neergelegde procedure gelgenheid hebben hun visie op de onderhavige problematiek te geven. Wij wijzen er echter op dat de kwestie van het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de gemeenteraad uitsluitend een Nederlandse aangelegenheid is, waaraan het Statuut niet in de weg mag staan. De statuutswijziging zal voor de Nederlandse Antillen ook geenszins de noodzaak mee behoeven te brengen een overeenkomstige voorziening in het Antilliaanse kiesrecht te introduceren.

Intussen heeft wel reeds overleg plaats gehad met de Regering van de Nederlandse Antillen over de beoogde aanpassing van artikel 46 van het Statuut, zowel in de Rijksministerraad bij de behandeling daarin van het onderhavige wetsontwerp, als daarbuiten. De Regering van de Nederlandse Antillen heeft in beginsel haar medewerking toegezegd aan de totstandkoming van bedoelde wijziging van het Statuut.

Een andere reden waarom de aan het woord zijnde leden zich afvroegen of de in het wetsontwerp gevolgde procedure wel de juiste is was, dat het in het licht van artikel 5, tweede lid<sup>2</sup> en artikel 48<sup>2</sup> van het Statuut deze leden vreemd voorkwam dat een wetsontwerp tot grondwetswijziging wordt ingediend met een bepaling die in strijd is met een statuutsartikel. De vraag of het ook om deze reden niet juist zou zijn geweest dat eerst artikel 46 van het Statuut zou zijn gewijzigd en vervolgens pas een voorstel tot wijziging van de Grondwet zou worden ingediend beantwoorden wij ontkennend. Door de opneming van het additionele artikel A7.7, krachtens hetwelk artikel 7.7 niet in werking treedt op het tijdstip dat de nieuwe Grondwet van kracht wordt, maar pas op het tijdstip dat de wijziging van het Statuut van kracht wordt, wordt voorkomen dat er strijd zal ontstaan tussen het Statuut en de Grondwet. Tegen de indiening van een herzieningsontwerp waarin naast artikel 7.7 ook artikel A7.7 voorkomt kan dan ook geen bezwaar bestaan.

De opmerking van deze leden, dat bij de door hen bepleite gang van zaken de aanpassing van de Grondwet aan de gewijzigde statuutsbepaling bij gewone wet zou kunnen geschieden berust op een misverstand. Het ligt in de bedoeling het Statuut zo te wijzigen, dat de landen de mogelijkheid hebben kiesrecht te verlenen aan ingezetenen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten. Het gaat dus niet om een voorschrift in het Statuut waarmee de Grondwet in overeenstemming moet worden gebracht, zodat de weg van artikel 213 van de Grondwet niet valt te bewandelen. Er zou derhalve bij een procedure die de leden van de V.V.D.-fractie voor ogen staat tweemaal kamerontbinding nodig zijn: eerst om artikel 46 van het Statuut te wijzigen, daarna om artikel 7.7. in de Grondwet op te nemen.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

<sup>2</sup> Artikel 5, tweede lid, van het Statuut luidt:  
2. De Grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht.

Artikel 48 van het Statuut luidt:  
De landen nemen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht.