

Zitting 1976–1977

13 991

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

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 januari 1977

De verschillende vragen en opmerkingen, waartoe het onderhavige ontwerp van wet en de memorie van toelichting aanleiding hebben gegeven en die deden blijken dat in de bijzondere commissie naast instemming ook in belangrijke mate reserves bestonden, geven ons aanleiding het volgende naar voren te brengen.

Terecht merken de leden van de fracties van de A.R.P., C.H.U. en K.V.P. op, dat hier geen sprake is van een nieuwe problematiek. Het gaat hier om een vraagstuk dat zowel op nationaal als Europees niveau sinds enkele jaren aan de orde is gesteld. Wij hebben daarvan ook melding gemaakt in de memorie van toelichting.

De leden van deze fracties die niet tot een positief oordeel kunnen komen over het ontwerp van wet menen, 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. Opmerkingen van gelijke strekking werden gemaakt van de zijde van de fracties van de V.V.D. en de S.G.P.

Wij merken op, dat wij geenszins de bedoeling hebben gehad te versluieren dat het wegnemen van de grondwettelijke belemmering voor het toekennen van kiesrecht aan buitenlanders van principiële betekenis is. Het voorstel houdt inderdaad de erkenning in, dat het onder omstandigheden aanvaardbaar is en zelfs wenselijk kan zijn buitenlanders het kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen. Met de opmerking in de memorie van toelichting, dat met de onderhavige grondwetswijziging omtrent de toekenning van het kiesrecht nog in het geheel niet wordt geprejudicieerd, maar alleen een grondwettelijke beletsel wordt weggenomen wordt slechts bedoeld te kennen te geven, dat ons nog geen wettelijke regeling ter zake voor ogen staat. Het tegendeel kan uit de memorie van toelichting niet worden gelezen. In aanmerking nemende, dat buitenlanders zich in toenemende mate voor langere tijd in ons land vestigen menen wij, mede met het oog op te verwachten toekomstige ontwikkelingen, ook in Europees verband, dat het wenselijk is de Grondwet op dit punt nu reeds te verruimen.

In de toelichting wordt gewezen op de praktische moeilijkheden die zijn verbonden aan de toekenning van kiesrecht aan buitenlanders, op grond waarvan een lichtvaardige beslissing ter zake dient te worden vermeden.

Wij wijzen er ten overvloede nog op, dat de onderhavige grondwettelijke bepaling pas in werking zou kunnen treden nadat de in artikel 46 van het Statuut gelegen belemmering daarvoor is weggenomen.

Terloops vragen de aan het woord zijnde leden welke de criteria voor de toekenning van kiesrecht zijn die de wetgever moet vaststellen.

Wij kunnen daarop in dit stadium geen concreet antwoord geven. De discussie daarover zal plaats moeten hebben in het kader van een eventueel later voor te stellen wettelijke regeling. Een bepaalde verblijfsduur hier te lande zal zeker een van de vereisten moeten zijn.

Genoemde leden vervolgens op, dat de Regering bij haar verdediging van het wetsontwerp sterk de nadruk legt op de samenhang met in de Europese Gemeenschappen levende wensen ten aanzien van onderdanen uit de lidstaten, terwijl toch het aantal Nederlandse ingezetenen dat geen Nederlander is en niet uit een der lid-staten afkomstig is, waarschijnlijk vele malen groter zal zijn.

Wij wijzen erop, dat in de memorie van toelichting de samenhang met ontwikkelingen in de Europese Gemeenschappen is gelegd in verband met het voorstel in de Grondwet de toekenning van actief en passief kiesrecht alleen mogelijk te maken voor de gemeenteraad, en niet in verband met de categorieën van buitenlanders die daarvoor in aanmerking zouden komen. Uit het in de memorie van toelichting genoemde actieprogramma van de Europese Commissie ten behoeve van de migrerende werknemers en hun gezinnen blijkt overigens ook niet dat het alleen op onderdanen van lid-staten, doch niet op werknemers die niet uit landen van de Europese Gemeenschappen afkomstig zijn betrekking zou hebben.

De aan het woord zijnde leden zien in de verbondenheid van de hier verblijvende buitenlanders met hun eigen land, die in het nader rapport genoemd wordt als factor bij het niet nastreven van naturalisatie, 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 verkiezing voor de gemeenteraden.

In de verbondenheid met het land van herkomst, tot uitdrukking komende in de wens de eigen nationaliteit te behouden, zien wij op zich zelf geen belemmering voor het eventueel toekennen van het kiesrecht voor de gemeenteraad. Er kunnen tal van factoren zijn die het behoud van de eigen nationaliteit wenselijk maken voor de betrokkenen.

Naast de verbondenheid met het land van herkomst en ongeacht de nationaliteit kunnen echter, bij langere verblijfsduur, nauwe banden ontstaan met de Nederlandse samenleving, met name op lokaal niveau. De integratie zal zich immers in de eerste plaats voltrekken in het dagelijkse werk- en woonmilieu. De beslissingen op genoemd niveau hebben direct invloed op de levenssfeer van alle ingezetenen, ook die van buitenlanders, van welke nationaliteit ook.

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 Gemeenschappen en hen, die een andere nationaliteit hebben. Als argument wordt genoemd, dat verwacht mag worden dat het verlenen aan vreemdelingen van bepaalde rechten die tot nu toe slechts landgenoten bezaten, op basis van wederkerigheid zal geschieden, en dat voor onderdanen van andere staten dan die van de gemeenschap van een dergelijke wederkerigheid geen sprake is. Opgemerkt wordt, dat het gemiddeld verblijf van werknemers uit andere dan EEG-landen in de regel niet langdurig is of uitloopt op naturalisatie. Het onderscheid wordt voorts gerechtvaardigd geacht, omdat de verwijzing door de Regering naar de inspanningen dienaangaande van de Europese Commissie hen aansprak.

Ten aanzien van het hier naar voren gebrachte – en wij beantwoorden daarmee tevens een desbetreffende vraag van de leden van de fracties van P.v.d.A. en V.V.D. – merken wij op, dat uitwerking van punt 11 van het slotcommuniqué van de conferentie van regeringsleiders op 9 en 10 december

1974, volgens het werk van een werkgroep nagaat onder welke voorwaarden en binnen welke termijn aan de burgers van de negen lid-staten speciale rechten kunnen worden gegeven, er inderdaad toe zou kunnen leiden, dat onderdanen van lid-staten van de EEG kiesrecht zouden krijgen in de lid-staten waar zij verblijf houden. Voorts kan erkend worden, dat de hier bedoelde buitenlanders een bijzondere positie innemen ten opzichte van buitenlanders die niet afkomstig zijn uit de landen van de Europese Gemeenschappen. Zij genieten op grond van verdragsregels rechten die buitenlanders afkomstig uit landen buiten de gemeenschap niet hebben en zijn in zekere zin in mindere mate als buitenlanders aan te merken dan de onderdanen van landen die niet deel uitmaken van de gemeenschap. Voorts zal de gedachte het kiesrecht alleen te verlenen op basis van wederkerigheid onder gelijke omstandigheden plausibel kunnen zijn.

Intussen menen wij de vraag of ook de toekenning van kiesrecht principieel beperkt zou moeten blijven tot onderdanen van de lid-staten ontkennend te moeten beantwoorden. Ons voorstel is immers mede gebaseerd op de overweging, dat een grote betrokkenheid bij de gemeente waar men woonachtig is aanleiding kan zijn voor de wetgever het kiesrecht aan buitenlanders te verlenen. Deze betrokkenheid wordt niet in de eerste plaats bepaald door het land van herkomst van de betrokkenen.

Wij zien het belang van de ontwikkelingen op het gebied van de rechten van onderdanen van de lid-staten van de EEG zeer wel in, maar zouden daarnaast ruimte willen scheppen voor een eigen Nederlands beleid ten aanzien van de verlening van kiesrecht aan hier te lande ingezetene niet-Nederlanders.

Wij wijzen er overigens op dat de veronderstelling, dat het gemiddelde verblijf van werknemers uit landen buiten de Gemeenschap in de regel niet langdurig is, of uitloopt op naturalisatie, niet gesteund wordt door de feiten.

Uit een recente studie betreffende buitenlandse werknemers, afkomstig uit Spanje, Portugal, Griekenland, Turkije, Zuid-Slavië, Marokko en Tunesië blijkt een steeds grotere neiging tot blijvende vestiging¹. Als bewijs hiervoor wordt gezien de toename van het aantal permanente arbeidsvergunningen. Deze vergunningen worden slechts afgegeven als de aanvrager vijf jaar met een geldige tijdelijke arbeidsvergunning heeft gewerkt, zonder een onderbreking van langer dan twee maanden.

Per eind maart 1975 bedroeg het aantal permanente arbeidsvergunningen 38 561 (per 31 november 1974: 36 327) op een totaal aantal arbeidsvergunningen van 92 503 per eind maart 1975 (per 31 november 1974: 93 158) en een aantal legaal verblijvende onderdanen uit genoemde landen van 157 831 per eind juni 1975 (per 31 november 1974: 153 120).

Het gaat bij de houders van permanente arbeidsvergunningen dus om buitenlanders, die in ieder geval ten minste vijf jaar in ons land gevestigd zijn. Dezelfde verblijfsduur is voorwaarde voor naturalisatie. Toch blijken maar weinig langverblijvers gebruik te maken van de mogelijkheid tot naturalisatie. Voor wat de onderdanen uit de eerdergenoemde landen betreft zijn de cijfers voor 1975 de volgende: afkomstig uit Spanje: 74; Griekenland: 47; Turkije: 45; Portugal: 44; Zuid-Slavië: 35; Marokko: 22; Tunesië: 5. In de genoemde studie wordt nog geconstateerd, dat de omvang van de terugkeer van in Nederland werkzame buitenlanders afkomstig uit de genoemde landen is afgenomen.

Vervolgens stellen de leden hier aan het woord enkele vragen over de ontwikkelingen op Europees niveau.

Inderdaad is de werkgroep bedoeld in het slotcommuniqué van 9 en 10 december 1974 reeds ingesteld. Zij heeft thans de problematiek betreffende de toekenning van speciale rechten aan communautaire onderdanen, waaronder het kiesrecht voor de gemeenteraad, in studie. Het is in dit stadium nog niet mogelijk reeds een tijdstip te noemen waarop de conclusies van de werkgroep zijn te verwachten.

Gezien deze stand van zaken valt omtrent een eventuele uitspraak van de Europese Raad evenmin iets te zeggen.

¹ R. Penninx en L. van Velzen: Kaste-vorming in Nederland? Buitenlandse arbeiders in de Nederlandse economie, ontwikkelingen en beleid. mei 1976. NUFFIC/IMWOO REMPLOD PROJECT.

Vervolgens vragen deze leden, of, in het geval van een beslissing als door hen bedoeld van de Europese Raad, het dan niet wenselijk is, 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. Wat het laatste betreft, de ingangsdatum van een eventuele Nederlandse wet kan naar ons oordeel met meer vrucht aan de orde worden gesteld op het tijdstip dat een voorstel tot een dergelijke wet in discussie is. Thans gaat het erom zoals hierboven reeds is uiteengezet, dat de Grondwet ruimte biedt voor mogelijk in de toekomst te voeren beleid. Ook met het oog op de totstandkoming van een eventuele regeling op Europees niveau is de onderhavige grondwetswijziging wenselijk.

Ten aanzien van de wetsvoorstellen die bij het Belgische en Italiaanse parlement aanhangig zijn gemaakt kunnen wij het volgende mededelen. Het gaat in beide landen om initiatief-voorstellen van wet.

In België zijn twee parlementaire initiatieven ontplooid. Het eerste voorstel, gedateerd 22 mei 1974, wil het actief kiesrecht voor gemeenteraden, agglomeratieraden en de raden van federaties van gemeenten ook toekennen aan in België gevestigde onderdanen van de lid-staten van de EEG, indien zij sedert ten minste vijf jaar in België zijn gevestigd. Voor de toekenning van passief kiesrecht zouden onderdanen van lid-staten in aanmerking komen na een verblijf van ten minste tien jaar in België. Dit voorstel werd op 28 mei 1974 in handen gesteld van de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, welke het tot dusver niet in behandeling heeft genomen.

Het andere voorstel, gedateerd 27 juni 1974, beperkt de toekenning van deze kiesrechten niet tot onderdanen van de lid-staten van de Europese Gemeenschappen, maar wil deze toekennen aan alle vreemdelingen. Dit wetsvoorstel is tot dusver evenmin in behandeling genomen.

Het Italiaanse ontwerp werd op 8 april 1974 ingediend. Het beoogt een wijziging van de Italiaanse Grondwet waardoor het actief kiesrecht voor de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke verkiezingen zou worden toegekend aan de burgers van een der lid-staten van de EEG, die langer dan vijf jaar in Italië gevestigd zijn. Dit wetsontwerp, dat thans bij de Commissie Buitenlandse Zaken van de Senaat berust, is tot nu toe ook niet behandeld.

De aan het woord zijnde leden merken op, dat het toekennen aan vreemdelingen van het actieve en 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.

Verondersteld wordt, dat het toch niet de bedoeling van de Regering kan zijn de betrokken buitenlanders slechts een keuze te laten maken uit Nederlandse politieke groeperingen.

Dienaangaande zouden wij erop willen wijzen, dat de Grondwet het recht van vereniging van alle ingezetenen erkent, zij het dat dit recht kan worden beperkt in het belang van de openbare orde. Dit recht zal ook in de herziene Grondwet gehandhaafd worden. Buitenlanders zullen derhalve in beginsel evenals Nederlanders het recht hebben politieke partijen op te richten. Het zal voor de wetgever dus – terecht – niet mogelijk zijn voor buitenlanders het kiesrecht zodanig te laten functioneren dat zij een keuze zouden moeten doen uit uitsluitend Nederlandse politieke groeperingen.

In feite gaat het om de bevoegdheid van de individuele kiezers kandidaten te stellen. Kiesgerechtigde buitenlanders zouden het recht hebben hun eigen kandidatenlijsten in te dienen op dezelfde voet als Nederlandse kiezers dit recht thans volgens de bepalingen van de Kieswet bezitten. Overigens valt te betwijfelen of hiervan in veel gevallen gebruik zou worden gemaakt, aangezien veelal de hoogte van de kiesdeler hiervoor belemmerend zou werken.

Tenslotte wijzen bedoelde leden erop, dat aan gerechtvaardigde verlangens van buitenlandse werknemers wellicht tegemoet gekomen kan 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.

Wij juichen de instelling van dergelijke commissies toe. Zij kunnen een nuttige functie vervullen ten behoeve van de hier gevestigde buitenlanders. Wij menen echter dat, ondanks de hier besproken mogelijkheid, het bij hun voortgaande integratie in de Nederlandse samenleving als onbillijk kan worden gevoeld dat buitenlanders, wie het algemene beleid op gemeentelijk niveau in niet mindere mate dan de Nederlandse ingezetenen aangaat, daarin niet op gelijke voet met Nederlanders zouden kunnen meespreken en meebeslissen.

De door de hier bedoelde leden gesuggereerde oplossing achten wij van andere strekking dan het verlenen van kiesrecht. Ongeacht of aan buitenlanders al dan niet het kiesrecht voor de gemeenteraad zou worden verleend kan er naar onze mening behoefte bestaan aan commissies als hier bedoeld voor de behartiging van specifieke belangen van buitenlanders.

Het verheugt ons dat andere leden van de fracties van A.R.P., C.H.U. en K.V.P. de benadering van de Regering delen. Zij stelden de vraag, of het afwezig zijn van de betrokkenheid of de mindere mate van betrokkenheid de voornaamste reden is waarom de Regering geen kiesrecht wil toekennen aan vreemdelingen voor provinciale staten en Tweede Kamer, of dat de Regering daarvoor nog andere staatsrechtelijke argumenten heeft.

Erkennend dat wat in de Tweede Kamer en provinciale staten aan de orde komt uiteraard ook van belang kan zijn voor de hier gevestigde buitenlanders menen wij toch, dat het kiesrecht op nationaal niveau veel nauwer samenhangt met de nationaliteit dan dat op lokaal niveau.

Dit houdt verband met de in het parlement behandelde onderwerpen. Te denken valt in dit verband aan de defensie en aan de buitenlandse politiek. Beïnvloeding van de samenstelling van de Tweede Kamer en, via de verkiezing van provinciale staten, van de Eerste Kamer door buitenlanders achten wij daarom ongewenst, evenals de mogelijkheid dat zij lid zijn van deze colleges. Dat ook elders voornamelijk gedacht wordt aan toekenning van kiesrecht op lokaal niveau, sterkt ons in deze opvatting.

Met genoegen constateren wij dat de leden van de P.v.d.A.-fractie zich in het algemeen in het voorstel kunnen 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.

In antwoord op hun vraag, of de Regering de beschikking heeft over cijfers, die de spreiding van vreemdelingen over de gemeenten, bij voorbeeld per 1 januari 1976, aangeven kunnen wij mededelen, dat alleen de wat verouderde gegevens op basis van de volkstelling 1971 per 28 februari 1971 beschikbaar zijn. Recente statistische gegevens betreffende de regionale spreiding van vreemdelingen per 1 januari 1976 kunnen in de eerste helft van dit jaar tegemoet worden gezien.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens hoe de Regering staat tegenover de gedachte dat het verlenen van kiesrecht alleen plaatsvindt voor de gemeenten waarvan de gemeenteraad een voorstel daartoe heeft gedaan.

Wij menen, dat de hier in overweging gegeven gedachte indruist tegen het te onzent heersende beginsel, dat het verkrijgen of het verlies van kiesrecht gebaseerd moet zijn op in de Grondwet en de wet vastgestelde objectieve criteria die voor alle betrokkenen gelijkelijk gelden. Ook bij het onderhavige voorstel gaan wij ervan uit, dat de wetgever objectieve voorwaarden stelt waaraan ingezetenen niet-Nederlanders moeten voldoen ten einde het kiesrecht te verkrijgen.

Als zodanige voorwaarde kunnen wij niet zien de voorwaarde dat een gemeenteraad de wens daartoe te kennen geeft. Ook ten aanzien van vreemdelingen zal het hebben van kiesrecht niet afhankelijk mogen zijn van een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad. Indien de wetgever ertoe overgaat aan door hem aan te wijzen categorieën van buitenlanders kiesrecht voor de gemeenteraad te geven dient hij een over het gehele land werkende regeling te treffen.

Tegenover de opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie, dat zij in de memorie van toelichting een gedegen beschouwing hebben gemist over de vraag, waarom het nationaliteitsbeginsel in het kiesrecht moet worden losgelaten zouden wij willen stellen, dat dit beginsel niet zonder meer wordt losgelaten, maar integendeel ten principale wordt gehandhaafd. Dit blijkt uit het eerste lid van het voorgestelde artikel 7.6 (wetsontwerp 13 990), waarin sprake is van het kiezen van leden van provinciale staten en gemeenteraad door Nederlanders.

Het gaat in het onderhavige voorstel om de mogelijkheid dat de wetgever indien daar gerede aanleiding toe bestaat een voor Nederlanders geldend recht ook toekent aan door hem aan te wijzen categorieën van buitenlanders die zich in ons land gevestigd hebben.

Op de vraag van genoemde leden of thans reeds te voorspellen valt op welk tijdstip de toekenning van het kiesrecht voor gemeenteraden aan ingezetenen, tevens communautaire onderdanen zou moeten worden gerealiseerd, moeten wij het antwoord schuldig blijven. Daarover is op dit moment nog niets te zeggen.

De aan het woord zijnde leden informeren vervolgens naar de gedachtenvorming inzake het verlenen van kiesrecht aan ingezetene vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de Europese Gemeenschap in lid-staten waar nog geen wetgeving ter zake is voorbereid.

De Deense regering heeft onlangs een ontwerp van wet ingediend bij het Deense parlement, dat beoogt het actief en passief kiesrecht voor de verkiezing van de besturen van de gemeenten en de «amter» (vergelijkbaar met onze provincies) toe te kennen aan hen, die de Finse, IJslandse, Noorse en Zweedse nationaliteit bezitten, mits zij vaste woonplaats in een gemeente hebben, alsmede gedurende de laatste drie jaren voor de verkiezing vaste woonplaats in het Rijk hebben gehad en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre ook aan niet-noordse buitenlandse staatsburgers, die een vaste woonplaats in Denemarken hebben, actief en passief kiesrecht voor gemeenteraden zou moeten worden toegekend neemt de Deense regering het volgende standpunt in.

Wanneer binnen de Europese Gemeenschap overeenstemming zou zijn bereikt over de toekenning van kiesrecht voor gemeenteraden aan staatsburgers van de lid-staten in de lid-staat waar zij zijn gevestigd, zou de Deense regering het vanzelfsprekend vinden dat men in dit verband ook de kwestie van toekenning van hetzelfde recht aan alle in Denemarken woonachtige buitenlanders in overweging zou nemen.

Omtrent de gedachtenvorming op dit punt is ons ten aanzien van de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk, Groot-Brittannië en Luxemburg, buiten wat in gemeenschapsverband gebeurt in verband met de uitwerking van punt 11 van het slotcommuniqué van de Europese topconferentie in december 1974, niets gebleken.

Het antwoord op de vervolgens gestelde vraag of zich de situatie kan voordoen dat vreemdelingen, indien zij kiesgerechtigd worden ten aanzien van Nederlandse gemeenteraden, hun kiesrecht voor lokale volksvertegenwoordiging in hun eigen land behouden luidt in beginsel bevestigend.

Dit zou namelijk het geval kunnen zijn wanneer volgens de wetgeving van het land van herkomst bepaalde categorieën van voormalige ingezetenen kiesrecht voor de lokale volksvertegenwoordiging hebben. Het behoud van dit kiesrecht zou op zich zelf naar ons oordeel geen beletsel behoeven te vormen voor het toekennen van kiesrecht voor de Nederlandse gemeenteraden. Men kan hier onzes inziens niet spreken van dubbel kiesrecht; betrokkenen zouden immers hun stem niet twee maal uitbrengen bij de verkiezing van één college, maar in staat zijn aan twee verschillende verkiezingen deel te nemen.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden of de Regering zich reeds beraden heeft op voorwaarden die aan vreemdelingen gesteld moeten worden alvorens hen tot het kiesrecht toe te laten kunnen wij slechts antwoor-

den, dat naar onze mening in ieder geval een bepaalde verblijfsduur als voorwaarde gesteld zou moeten worden. Indien de totstandkoming van een wettelijke regeling actueel wordt zullen de eventuele verder te stellen vereisten aan de orde komen.

Daarbij zullen de suggesties van de Kiesraad, die behalve een zekere verblijfsduur in de gemeente, ook het machtig zijn van de Nederlandse taal en het kunnen beoordelen van de belangen van de betreffende gemeente als eisen noemt, mede betrokken dienen te worden.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre aan het passief kiesrecht zwaardere eisen gesteld kunnen worden dan aan het actief kiesrecht merken wij op, dat de voorgestelde bepaling toelaat dat verschillende eisen gesteld kunnen worden ten aanzien van de beide kiesrechten. Wij menen thans niet in te moeten gaan op de vraag in hoeverre er reden zou kunnen zijn voor verschillen tussen deze eisen. Daarbij dient overigens wel bedacht te worden dat ten aanzien van het passief kiesrecht de kandidaatstellende partijen alsmede de kiezers een belangrijke rol spelen.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de C.P.N.-fractie merken wij op, dat over het onderhavige voorstel geen organisaties en/of vertegenwoordigers van buitenlandse werknemers zijn gehoord. Wij verwijzen in dit verband naar de brief d.d. 2 april 1976 van de eerste en de tweede ondergetekende, alsmede van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer (zitting 1975-1976, 13 871, nr. 1), waarin uiteengezet is waarom na het verschijnen van de rapporten van de staatscommissie Cals-Donner geen verdere adviezen meer zijn ingewonnen omtrent de thans in voorbereiding zijnde grondwetsherziening.

De aan het woord zijnde leden wijzen op de mogelijkheid dat de regeling voor naturalisatie zodanig te verbeteren, dat het Nederlandschap verkregen wordt in die gevallen dat dit terecht is en zij vragen vervolgens of de Regering hiervoor kansen ziet.

Dienaangaande merken wij op, dat het beleid van de Regering er thans reeds op gericht is, dat het Nederlandschap wordt verkregen in de door genoemde leden bedoelde gevallen.

Voorts beoogt de Regering te komen tot een betere procedure op het punt van de naturalisatie. In dit verband wijzen wij op het kort geleden gepubliceerde voorontwerp van wet tot vervanging van de Wet op het Nederlander-schap en het ingezetenschap van 1892.

Realisatie van de voorstellen in dit voorontwerp van wet zou verbetering brengen voor wat betreft de met naturalisatie gemoeide tijd, de beroepsmogelijkheid en de rechtszekerheid, dit laatste in verband met de in de wet neer te leggen objectieve vereisten voor naturalisatie en de aan de regeling te koppelen richtlijnen.

Wij wijzen er echter op, dat het onderhavige voorstel er nu juist van uitgaat dat naturalisatie niet altijd gewenst wordt, ook niet als buitenlanders zich reeds gedurende langere tijd in ons land gevestigd hebben.

De hierbedoelde leden stellen ten onrechte dat in de memorie van toelichting de opvatting naar voren zou komen, dat een uitspraak van de EEG aanleiding zou zijn hier in Nederland de Grondwet te wijzigen.

De aanleiding tot het thans aan de orde zijnde voorstel tot grondwetsherziening is de overweging, die ook in Europees verband leeft, dat het in bepaalde gevallen onbillijk kan zijn buitenlanders het medespreken en medebeslissen in aangelegenheden die ook hen aangaan blijvend te ontzeggen.

Wij vermogen overigens niet in te zien dat, zoals de aan het woord zijnde leden stellen, het openen van de mogelijkheid te eniger tijd het kiesrecht aan buitenlanders te verlenen op zichzelf zou bevorderen, dat werknemers aan de economische activiteit van hun eigen land zouden worden onttrokken. Veeleer wil het ons voorkomen dat de economische situatie in het eigen land de aanleiding is van de vestiging in het buitenland.

Met de gedachte van de leden van de P.P.R.-fractie de Grondwet op dit punt verder open te breken door ook het toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen ten aanzien van provinciale staten en Tweede Kamer

mogelijk te maken kunnen wij ons niet verenigen. Wij hebben hierboven al gewezen op het verschil tussen gemeenteraad en parlement wat de te behandelen onderwerpen betreft.

Daarom menen wij dat ten aanzien van provinciale staten en Tweede Kamer niet de mogelijkheid moet worden geopend dat de wet van het nationaliteitsvereiste afziet.

Aan de suggestie van de aan het woord zijnde leden tot aanvulling van het in wetsontwerp 13 872 voorgestelde artikel 1.4 menen wij thans te mogen voorbijgaan, nu bij de behandeling van genoemd ontwerp in de Tweede Kamer een daartoe strekkend amendement in behandeling is geweest en vervolgens is ingetrokken.

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van DS'70 zich niet a priori afwijzend opstellen tegenover de voorgestelde grondwetswijziging.

Zij stellen echter een vraagteken achter de passage in de memorie van toelichting waarin wordt gesteld, dat er internationaal een zekere ontwikkeling valt te bespeuren 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.

Naar hun mening staat de door de Regering gesuggereerde ontwikkeling nog in de kinderschoenen en beperkt zij zich tot personen met de nationaliteit van een EEG-land.

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt werd de ontwikkeling op Europees niveau in de eerste plaats genoemd in verband met de beperking tot kiesrecht voor de gemeenteraden. Die ontwikkeling toont overigens wel aan, dat voor het kiesrecht voor lokale organen het bezit van de nationaliteit van het land van vestiging minder wezenlijk geacht kan worden.

Dat Zweden geen binding heeft met de EEG, zoals de aan het woord zijnde leden opmerken, achten wij voor de onderhavige problematiek niet relevant, evenmin de omstandigheid dat de bepalingen in Ierland deel uitmaken van een industrialisatiebeleid gericht op het aantrekken van buitenlanders. Waar het om gaat is, dat het besef groeiende is dat, wanneer groepen buitenlanders zich voor langere tijd in een land vestigen, er een situatie kan ontstaan waarin men hen niet blijvend dient uit te sluiten van rechten die voorheen alleen landgenoten hadden. Deze overweging ligt ten grondslag zowel aan het onderhavige voorstel, als aan de activiteiten van de Europese Commissie op dit punt.

De vraag of de voorgestelde wijziging niet een doorkruising betekent van een zo gewenst en noodzakelijk uniform Europees beleid op dit punt menen wij ontkennend te moeten beantwoorden. De wijziging houdt op zich zelf geen aanwijzing in over het nader te voeren beleid met betrekking tot het kiesrecht van buitenlanders, maar maakt een toekomstig beleid alleen mogelijk. Daarmede ontkennen wij niet het belang van een uniform Europees beleid.

De aan het woord zijnde leden zouden het een ongewenste ontwikkeling vinden dat bij voorbeeld duizenden Duitsers woonachtig in Zuid-Limburg wel het plaatselijk beleid aldaar gaan bepalen, terwijl Nederlanders in Duitsland dit niet kunnen.

Bedoelde leden raken hier aan het vraagstuk van de wederkerigheid. Het afwegen van argumenten voor en tegen het stellen van de eis van wederkerigheid bij het verlenen van kiesrecht aan buitenlanders kan naar onze mening echter beter geschieden bij de behandeling van een daarop betrekking hebbend wetsontwerp.

Wij betreuren het dat de leden van de S.G.P.-fractie overwegende bedenkingen hebben tegen de hier aan de orde zijnde uitbreiding van het kiesrecht.

Met betrekking tot de door genoemde leden gestelde vraag welke beslissingen op gemeentelijk niveau in het actieprogramma van de Europese Commissie worden bedoeld moeten wij antwoorden dat deze in verband met de toekenning van kiesrecht niet nader worden gepreciseerd.

Een aanwijzing is te vinden in de wens van de Commissie dat, in afwachting van die toekenning een systeem van raadgevende organisaties in het leven zou moeten worden geroepen dat de migranten een werkelijke invloed

in de op gemeentelijk niveau genomen beslissingen, alsmede een voldoende mate van vertegenwoordiging in de gemeentelijke instellingen op onderwijs-, sociaal en cultureel gebied zou garanderen. Het zijn deze onderwerpen waarvan de Commissie kennelijk aanneemt, dat daarover op gemeentelijk niveau wordt beslist binnen de Gemeenschappen.

Op de vraag in hoeverre er sprake is van gelijkheid ten aanzien van de onderwerpen waarover op gemeentelijk niveau wordt beslist binnen de Europese Gemeenschappen in verband met verschillen in de mate van decentralisatie zouden wij willen antwoorden, dat het bij de onderhavige aangelegenheid gaat om de mogelijkheid buitenlanders in gemeentelijke aangelegenheden te doen deelhebben op gelijke voet met de staatsburgers van het land waar zij gevestigd zijn. De aard van de onderwerpen kan inderdaad van land tot land verschillen vertonen, maar wij kunnen daarin geen argument zien om in Nederland grondwettelijk de mogelijkheid te blijven uitsluiten tot het toekennen van kiesrecht op gemeentelijk niveau aan buitenlanders.

Wij voegen hieraan nog toe dat, wat Nederland betreft, de toenemende verblijfsduur van buitenlanders gecombineerd met de eveneens toenemende gezinsherenigingen maakt, dat zij belang hebben bij een kwalitatief goede lokale sociale infrastructuur. Als voorbeelden mogen worden genoemd de terreinen van huisvesting en onderwijs, waar deze categorie nu nog in een duidelijke achterstandssituatie verkeert, en derhalve extra aandacht behoeft.

Hoewel de aan het woord zijnde leden niet ontkennen dat het lokale belang van andere orde kan zijn dan het nationale belang menen zij, dat dit op zich zelf niet kan leiden tot het minder relevant worden van het bezit van de Nederlandse nationaliteit. Zij menen dat dit het duidelijkst naar voren komt door als toetssteen te nemen een kleine gemeente met veel buitenlandse werknemers. Daar zou het gevaar bestaan dat het kiesrecht van de Nederlandse ingezetenen, voor wie het kiesrecht een grondrecht is, wordt uitgehouden.

Hiertegenover zouden wij willen stellen, dat dit argument naar ons oordeel te veel uitgaat van de gedachte, dat de in een gemeente wonende buitenlanders een homogene groep vormen die los staat van de Nederlandse leden van de plaatselijke gemeenschap, en als groep in de raad zouden zijn vertegenwoordigd. Juist bij een langere verblijfsduur zal er sprake zijn van een zekere integratie in de Nederlandse samenleving.

Het argument is overigens van weinig betekenis in een gemeente van enige omvang.

De aan het woord zijnde leden informeren vervolgens welke banden bedoeld worden waar in het nader rapport gezegd wordt, 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. Wij bedoelen daarmee de banden, die Nederlanders ook kunnen hebben. Deze kunnen van verschillende aard zijn. Zij kunnen ontstaan in de werksfeer, door huwelijk, door het onderwijs van de kinderen, in de sfeer van de vrijetijdsbesteding. Men dient wat dit laatste betreft niet in de eerste plaats aan het specifieke Nederlandse verenigingsleven te denken. Wat betreft de verschillende vormen van betrokkenheid beschikken wij overigens niet over gespecificeerde gegevens.

Wel echter kunnen wij vaststellen dat waar adviesorganen van de gemeente in het leven zijn geroepen buitenlanders daarin een actief aandeel hebben.

Zo zijn in Dordrecht, Gouda en Zaanstad functionele commissies ex artikel 61 van de gemeentewet gecreëerd ten einde buitenlanders althans een adviserende stem in beleidszaken, hen direct rakende te geven. In Utrecht functioneert de door buitenlanders zelf gekozen migrantenraad, die eveneens deze advisering aan de gemeente tot zijn taken rekent.

Voorts verwijzen wij naar het eindverslag inzake de Nota buitenlandse werknemers (1973-1974, 10 504, nr. 11, blz. 21), waarin er melding van wordt gemaakt, dat een groeiend verlangen te bespeuren is bij betrokkenen tot een stuk zelfwerkzaamheid, tot daadwerkelijke medezeggenschap, varië-

rend van meeverleggen tot meebeslissen en geheel zelfstandig werken ten bate van het welzijn van de eigen groep.

De leden van de G.P.V.-fractie betogen, dat het kiesrecht enerzijds op één lijn staat met vormen van inspraak, maar dat het daarnaast een specifieke waarde heeft voor de leden van een natie. Kiesrecht moet worden voorbehouden aan degenen die deel uitmaken van de natie, aldus de hier aan het woord zijnde leden.

Wij menen hieromtrent, dat het voorstel geenszins beoogt de nationale identiteit te veronachtzamen. Het gaat in ons voorstel juist om niet-Nederlandse ingezetenen die om welke reden dan ook hun nationale identiteit wensen te behouden. Dat door in de Grondwet de mogelijkheid te openen dat te eniger tijd buitenlanders het kiesrecht voor gemeenteraden kunnen verkrijgen Nederland zijn nationale identiteit zou veronachtzamen menen wij te moeten ontkennen. Die nationale identiteit kan intussen wel op den duur een andere betekenis krijgen voor Nederland en de andere lid-staten van de Europese Gemeenschap, nl. als daar een grotere politieke eenheid zou ontstaan.

De thans aan het woord zijnde leden merken op, dat ook de regering het belang van de nationaliteit weer naar voren haalt als het gaat om de vraag of het kiesrecht ook niet moet worden toegekend voor de Tweede Kamer en provinciale staten.

Wij wijzen erop dat wij ook ten aanzien van het kiesrecht voor de gemeenteraden het bezit van de Nederlandse nationaliteit niet geheel als van belang zijnde factor beogen uit te schakelen. Het nationaliteitsvereiste wordt immers in beginsel gehandhaafd. Wij achten het echter verantwoord die factor bij de gemeenteraadsverkiezingen minder zwaar te laten wegen dan bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor provinciale staten. Bij eerstgenoemde verkiezingen zijn, zoals wij in de memorie van toelichting en in het vorenstaande hopen te hebben aangetoond, factoren in het spel die het loslaten van het vereiste van de Nederlandse nationaliteit deels minder bezwaarlijk en deels ook wenselijk kunnen doen zijn.

De hier aan het woord zijnde leden zijn het ermee eens dat het verlangen van meespreken ontstaat als men langer in een vreemd land verblijft en zij wijzen erop dat juist op plaatselijk niveau hiertoe reeds vele mogelijkheden aanwezig zijn. Juist op het niveau van Rijk en provincie zijn de mogelijkheden veel beperkter en zou aan de behoefte aan inspraak dus op andere wijze moeten worden tegemoet gekomen, zo menen deze leden. Zij stellen de vraag of er derhalve niet een tegenspraak in onze redenering zit.

Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. Ervan uitgaande dat de behoefte aan inspraak in belangrijke mate zal worden gevoeld op het terrein van het woon- en leefmilieu, en dus in de eerste plaats op lokaal niveau, zal daaraan moeten worden voldaan. Er bestaan daartoe, het zij erkend, reeds verschillende mogelijkheden.

Zoals wij hierboven reeds hebben betoogd, heeft deze oplossing naar onze mening een andere strekking dan het via het kiesrecht op gelijke voet met Nederlandse ingezetenen te mogen medespreken en medebeslissen.

Wij zijn van mening dat aan de behoefte aan inspraak op het niveau van Rijk en provincies, voor zover die mocht worden gevoeld, niet zou moeten worden voldaan via de toekenning van kiesrecht voor de vertegenwoordigende organen op dit niveau. Wij wijzen er in dit verband op, dat er een groot aantal raden en commissies van advies met betrekking tot buitenlandse werknemers bestaan tot wie de Regering, gedeputeerde staten of provinciale staten zich kunnen wenden als zij informatie wensen met betrekking tot onderwerpen die buitenlanders meer in het bijzonder aangaan, en die ook ongevraagd hun visie omtrent bepaalde onderwerpen kenbaar kunnen maken. Zoals wij eerder hebben uiteengezet achten wij het echter ongewenst dat niet-Nederlanders direct of indirect invloed zouden hebben op de besluitvorming op nationaal niveau.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman