

Zitting 1978–1979

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. 8

De vorige stukken zijn gedrukt in de zittingen 1975–1976, 1976–1977 en 1977–1978.

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 22 december 1978

De vragen en opmerkingen die na de memorie van antwoord nog bij een viertal fracties bleken te leven, geven ons aanleiding het volgende naar voren te brengen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. gingen nader in op de vraag of niet op lokaal niveau kan worden beslist over de deelneming van buitenlanders aan de verkiezingen voor de gemeenteraad.

Wij achten de argumenten, welke in de memorie van antwoord (blz. 5) tegen de door hen op dit punt gehuldigde opvatting worden aangevoerd, van gewicht. In zekere zin zijn de gemeenteraadsverkiezingen lokaal bepaald. De regeling van die verkiezingen is echter niet een zaak van de gemeenteraden zelf doch van de nationale wetgever. Bij de bestaande regeling die voor de verkiezing van alle gemeenteraden gelijkelijk geldt, past niet een regeling als waarop door deze leden wordt aangedrongen. De voorwaarden voor deelneming aan de verkiezingen zullen uit een oogpunt van rechtsgelijkheid voor de door de wet aan te wijzen categorieën van buitenlanders gelijk moeten zijn. Dat een gemeenteraad verzoekt de voorgestelde grondwetsbepaling voor zijn gemeente van gelding te doen zijn moge op zich zelf een objectief gegeven zijn, waar het om gaat is dat het resultaat van een dergelijke procedure niet een toekenning van kiesrecht naar algemeen geldende, geobjectiveerde criteria oplevert.

Het zou daarom onzes inziens in beginsel onjuist zijn, indien de lokale samenleving zou bepalen wie zou mogen deelnemen aan de samenstelling van de gemeenteraad. Het stelsel van uniforme verkiezingen voor alle gemeenteraden zou daarmee worden ondergraven. Het is overigens niet zo dat de lokale omstandigheden het hoofdargument vormen voor het voorstel de toekenning van kiesrecht voor de gemeenteraden aan buitenlanders mogelijk te maken, maar de overweging, dat bij langere verblijfsduur hier te lande met name in de plaats van inwoning nauwe banden kunnen ontstaan met de Nederlandse samenleving, gepaard gaande met een groeiend verlangen ook in het bestuurlijke vlak een zeker recht van medespreken te hebben.

Wij betreuren het dat in de C.D.A.-fractie ernstige twijfels over het wetsontwerp waren blijven bestaan. Het verbaast ons enigszins dat de aan het woord zijnde leden verrast zijn door de erkenning van de Regering in de me-

morie van antwoord «dat het onder omstandigheden aanvaardbaar en zelfs wenselijk kan zijn buitenlanders het kiesrecht voor de gemeenteraad toe te kennen». Immers, het voorstel de mogelijkheid daartoe in de Grondwet te openen berustte op deze implicite erkenning.

De vraag van de leden van genoemde fractie betreffende de aan te wijzen categorieën van niet-Nederlandse ingezetenen achten wij prematuur. Als de Grondwet de thans voorgestelde wijziging heeft ondergaan – en ook het statuut aan deze grondwetswijziging zal zijn aangepast – zal kunnen worden bezien of, en zo ja in welke mate van de alsdan ontstane mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. Wij zijn er intussen erkentelijk voor dat de aan het woord zijnde leden begrip tonen voor de ingewikkeldheid van deze kwestie.

Wij menen intussen dat de door deze leden aan de orde gestelde problematiek met betrekking tot de verblijfsduur en de door de wet aan te wijzen categorieën van niet-Nederlanders die voor de toekenning van kiesrecht in aanmerking zouden moeten komen bij de beoordeling van het onderhavige wetsontwerp beter buiten discussie kan blijven. De afweging die thans dient plaats te hebben behoeft alleen maar betrekking te hebben op de vraag of men de belemmering die de bestaande Grondwet bevat wenst te nemen. Die vraag kan, dunkt ons, overzien en beantwoord worden, ook wanneer de afbakening van de voorwaarden voor een eventuele toekenning van het kiesrecht thans nog in het midden blijft. De veronderstelling dat bij aanvaarding van de grondwetswijziging het een morele plicht genoemd zou kunnen worden een wetsontwerp in te dienen dat het actieve en passieve kiesrecht aan buitenlanders verleent, gaat ons, zo algemeen geformuleerd, te ver. Wel doet de grondwetswijziging voor de wetgever de plicht ontstaan te onderzoeken of hij redenen aanwezig acht om tot toepassing van de nieuwe grondwettelijke mogelijkheid over te gaan.

Naar aanleiding van de opmerking van de aan het woord zijnde leden, dat zij het onderscheid tussen ingezetenen-niet-Nederlanders die onderdaan zijn van een lid-staat van de Europese Gemeenschap en hen die een andere nationaliteit hebben voorshands willen handhaven, wijzen wij erop, dat het maken van bedoeld onderscheid in de Grondwet de mogelijkheden van de wetgever te zeer zou beperken. Met name valt hierbij ook te denken aan de categorie ingezetenen die geen nationaliteit hebben of van wie de nationaliteit onzeker is. Ook zij kunnen verkeren in de omstandigheid dat er bij een langere verblijfsduur een nauwe band kan ontstaan tussen hen en de plaatselijke samenleving. Wij denken daarbij in het bijzonder aan de Molukkers.

Er is een ontwikkeling te constateren in de opvatting omtrent met name het kiesrecht voor de in Nederland verblijvende Molukkers. Voor hen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten is een speciaal regime tot stand gekomen bij de Wet betreffende de positie van Molukkers (Wet van 9 september 1976, Stb. 468), waardoor zij in maatschappelijke zin met Nederlanders zijn gelijkgesteld, echter niet in staatsrechtelijk opzicht. In artikel 4 van deze wet wordt uitdrukkelijk bepaald dat zij die ingevolge de wet als Nederlander worden behandeld, uitgesloten zijn van het kiesrecht en de verkiesbaarheid voor krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen. Dit artikel is enerzijds gebaseerd op de overweging dat het verlenen van actief en passief kiesrecht niet mogelijk was zonder wijziging van de Grondwet, anderzijds op de zienswijze dat het niet wenselijk was aan de Molukkers het kiesrecht te verlenen.

Intussen is aan de positie van de Molukkers ook op dit punt opnieuw aandacht geschonken in de nota betreffende problematiek van de Molukse minderheid in Nederland (14 915). In deze nota is het standpunt ingenomen dat, waar het de gemeenteraad betreft, goede gronden zijn aan te voeren de Molukkers – en in het algemeen personen, behorende tot niet-Nederlandse minderheden – actief en passief kiesrecht te verlenen (blz. 52). Bij de behandeling van de nota in de Tweede Kamer heeft dit standpunt geen bezwaren ontmoet.

Gezien het bovenstaande menen wij, dat het onderscheid dat de aan het woord zijnde leden zouden willen aanbrengen niet wenselijk is. Wij vertrouwen voorts deze leden te hebben overtuigd van de noodzaak van een eigen

Nederlands beleid ten aanzien van het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen. Wij wijzen er met nadruk op dat dit eigen beleid niet in de weg behoeft te staan aan het streven in Europees verband naar de toekenning van lokaal kiesrecht aan de burgers van de negen lid-staten. Aan dat streven verleent de Regering dan ook eveneens haar medewerking.

Het verheugt ons dat enkele leden van de fractie van het C.D.A. zich positiever opstellen tegenover het voorstel. Naar aanleiding van hun vraag naar een aanvulling van de motivering om de mogelijkheid van kiesrecht voor buitenlanders niet te openen voor provinciale staten en Tweede Kamer wijzen wij op de in de eerder genoemde nota 14 915 neergelegde opvatting van de Regering ten aanzien van de inspraak van Molukkers bij het overheidsbestuur. Het ligt voor de hand in de eerste plaats de mogelijkheden hiervoor op gemeentelijk niveau na te gaan, aldus de nota. Daar toch komen zij het meest rechtstreeks en frequent met de overheid in aanraking. Bovendien is het in de eerste plaats op lokaal niveau dat de Molukse ingezetenen met hun medeburgers in contact komen.

Behalve op de staatsrechtelijke argumenten – waarop de aan het woord zijnde leden doelen – steunt het voorstel om de mogelijke verlening van kiesrecht aan buitenlanders tot de gemeenteraden te beperken op de overweging dat het gemeentelijk bestel per definitie het dichtst bij de burger staat, zoals de fractie van D'66 terecht opmerkte. Voorts kan hetgeen op plaatselijk niveau wordt beslist van veel betekenis zijn voor het leven van de burger. Wij denken hierbij aan het door gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid, aan de voorzieningen van culturele aard of op het gebied van de recreatie.

De leden van de fractie van de P.P.R. handhaven hun wens de mogelijkheid te openen voor het verlenen van kiesrecht ook wat betreft verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en provinciale staten. De leden van de fractie van D'66 bepleiten de grondwettelijke belemmering ook weg te nemen voor wat betreft de leden van laatstgenoemd college.

Hierboven zijn de motieven welke ten grondslag liggen aan de beperking om de mogelijkheid van het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen alleen te openen voor de gemeenteraad, reeds ter sprake gekomen.

Wat de argumenten van de leden van de fractie van de P.P.R. betreft merken wij op dat vele van de door hen als nationaal getint aangeduide onderwerpen bij uitstek onderwerpen zijn waarmede de ingezetenen op gemeentelijk niveau te maken kunnen krijgen.

Ongetwijfeld is het provinciale en nationale beleid van belang voor het gemeentelijke beleid, maar de gemeenten hebben ten aanzien van vele van de genoemde onderwerpen toch ook in belangrijke mate een eigen verantwoordelijkheid en een eigen beleid. Wij menen dan ook dat de meest directe behartiging van de belangen van een ingezetene niet-Nederlander – en dit geldt ook voor de Nederlanders – voor een aanzienlijk deel bij de gemeentebesturen berust. In dit verband kan nog gewezen worden op de door de ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn (14 493) beoogde decentralisatie van het welzijnsbeleid, waardoor de uitoefening van de bevoegdheden op dit terrein zo dicht mogelijk wordt gelegd bij de mensen om wie het gaat. De vraag of een hier te lande gevestigde buitenlander het kiesrecht op nationaal niveau in de eerste plaats zou gebruiken om iets te bewerkstelligen op het gebied van de juist sterk nationaal getinte onderwerpen achten wij niet relevant. De vraag die hier aan de orde is heeft betrekking op de wenselijkheid hem een recht, i.c. het kiesrecht op nationaal niveau, te verlenen, welke vraag wij ontkend beantwoorden.

Uit de hierboven weergegeven opvatting, dat de contacten tussen burger en overheid primair op gemeentelijk niveau plaatshebben volgt, dat wij niet alleen de mogelijkheid voor het toekennen van kiesrecht op nationaal niveau afwijzen, maar ook de mogelijkheid voor het toekennen van kiesrecht voor provinciale staten. Daar komt nog bij dat – zoals de Regering laatstelijk in de eerder genoemde nota betreffende de Molukse minderheid heeft uiteengezet – aangezien de leden van de provinciale staten de leden van de Eerste Kamer verkiezen, toekenning van kiesrecht voor die colleges indirect het geven van invloed op de besluitvorming op nationaal niveau zou betekenen.

Overigens menen wij dat de leden van de fractie van D'66 ten onrechte verwijzen naar blz. 5 van de memorie van toelichting waarin gesteld wordt dat met het wegnemen van een grondwettelijke belemmering ter zake van de toekenning van kiesrecht voor gemeenteraden niet geprejudiceerd wordt op de wettelijke uitwerking.

Met deze opmerking werd slechts te kennen gegeven dat er aanleiding kan zijn buitenlanders het kiesrecht te verlenen voor de gemeenteraad. Wij zijn daarentegen van oordeel dat kiesrecht voor provinciale staten om de hierboven genoemde reden dient te worden afgewezen.

Voor het overige hebben wij met belangstelling en grotendeels ook met instemming kennis genomen van de opmerkingen van de fractie van D'66. Met genoegen hebben wij geconstateerd dat zij met de Regering van mening is dat internationale ontwikkelingen op het punt van het toekennen van kiesrecht voor lokale organen een aanpassing van de grondwettelijke bepalingen in Nederland zeer gewenst maken. Ook verheugt ons de instemming van deze fractie met de opvatting van de Regering dat de eventuele toekenning van het kiesrecht principieel niet beperkt moet worden tot onderdanen van de EEG-lid-staten.

Naar aanleiding van de desbetreffende vragen van deze fractie delen wij het volgende mede. Op basis van de werkzaamheden die hebben plaatsgevonden in het kader van de op EEG-niveau ingestelde werkgroep speciale rechten van burgers kan het volgende overzicht worden gegeven.

- a. Voor sommige lid-staten bestaan er problemen van constitutionele aard. In enkele landen is voor de toekenning van actief kiesrecht aan communautaire buitenlanders wijziging van de Grondwet vereist.
- b. Unaniem was de werkgroep van oordeel dat de verdragen tot oprichting van de Gemeenschappen geen voldoende rechtsgrond bieden om een communautair besluit waarbij dit actief kiesrecht wordt verleend, te kunnen nemen. De meerderheid was wel van oordeel dat een politiek besluit van het type resolutie zou kunnen worden genomen.
- c. Problemen van politieke aard werden voorzien door sommige delegaties in bepaalde gebieden of gemeenten indien het actief kiesrecht op gemeentelijk niveau zou worden erkend voor communautaire buitenlanders.
- d. Wat de draagwijdte betreft van het aldus toegekende kiesrecht was een meerderheid van mening, dat het verschil in de bevoegdheden van de gemeenteraden in de onderscheidene lid-staten geen belemmering vormt voor de toekenning van dit kiesrecht.
- e. De groep meende dat moet worden gedacht aan de toekenning van het actieve kiesrecht op gemeenteniveau aan elke onderdaan van een lid-staat die in een andere lid-staat verblijft.
- f. De meerderheid van de werkgroep is van mening dat voor de uitoefening van het kiesrecht op gemeentelijk niveau in het algemeen voor communautaire buitenlanders geen andere voorwaarden moeten gelden dan voor de onderdanen van de ontvangende staat. Wel meende men dat de voorwaarde van een bepaalde verblijfsduur op het grondgebied van de ontvangende staat moet kunnen worden gesteld, bij voorbeeld maximaal 5 of 6 jaar. De werkgroep meende dat de regel dat op communautaire buitenlanders dezelfde voorwaarden worden toegepast als op de nationale onderdanen, met name zou moeten gelden voor de kiesgerechtigde leeftijd en de uitsluiting van het kiesrecht.

De werkgroep heeft de bestudering van de onderhavige problematiek opgeschort. Zij houdt zich thans bezig met de met toekenning van kiesrecht verband houdende vraagstukken, met name het recht van verblijf van communautaire onderdanen in de lid-staten. Intussen heeft het Europese Parlement op 16 november 1977 een resolutie aanvaard met betrekking tot de toekenning van speciale rechten aan burgers van de Europese Gemeenschap (publikatieblad nr. C299/26). Daarin wordt de Europese Commissie onder meer verzocht als rechten die bij voorrang aan de burgers van de Gemeenschap moeten worden toegekend te beschouwen: het actief en passief

kiesrecht en de toegang tot aan verkiezing gebonden functies in openbare dienst op gemeentelijk niveau; het actief en passief kiesrecht en de toegang tot aan verkiezing gebonden functies in openbare dienst bij territoriale publiekrechtelijke lichamen tussen de gemeente en de centrale overheid (departementen, provincies, graafschappen, gewesten enz.) voor burgers van de Gemeenschap die ten minste tien jaar ingezetene van een lid-staat zijn; alle rechten welke samenhangen met de toekenning van het actief en passief kiesrecht, in het bijzonder het recht van vergadering en vereniging; het recht van verblijf voor alle burgers van de Gemeenschap.

De Europese Commissie bestudeert thans de suggesties die het Europese Parlement onder meer op de genoemde punten heeft gedaan ten einde te zijner tijd een concreet voorstel bij de Europese Raad in te dienen.

De Belgische initiatiefvoorstellen van wet, waarnaar de aan het woord zijnde leden onder meer informeren, zijn door de kamerontbinding van 1977 komen te vervallen, nog voordat zij in behandeling zijn genomen. Opge-merkt kan nog worden dat het verlenen van kiesrecht aan vreemdelingen in strijd zou zijn met de huidige Belgische Grondwet.

Het Italiaanse initiatiefvoorstel was een zelfde lot beschoren als de Belgische. Er is echter een nieuw wetsontwerp ingediend van dezelfde strekking. Dit is tot dusverre nog niet in de desbetreffende commissie besproken.

In Denemarken heeft het ontwerp van wet, waarvan in de memorie van antwoord sprake is, inmiddels kracht van wet gekregen, zodat de Finnen, Noren, IJslanders en Zweden daar met ingang van 1 januari 1978 kiesge-rechtigd zijn voor de verkiezingen op provinciaal en gemeentelijk niveau. Voorts is in Noorwegen een ontwerp van wet aanhangig bij het parlement dat Denen, Finnen, IJslanders en Zweden kiesrecht beoogt te geven op gemeentelijk en regionaal niveau.

Ons zijn verder geen nieuwe ontwikkelingen in andere landen, al dan niet behorend tot de Europese Gemeenschappen, bekend. Ter aanvulling op wat in de memorie van antwoord is gezegd over dit onderwerp kan nog worden vermeld, dat in Groot-Brittannië immigranten uit Gemenebestlanden alsmede inwoners afkomstig uit de Republiek Ierland volledig kiesrecht hebben. Voorts kan nog Portugal worden genoemd als land waar bepaalde buitenlanders kiesrecht hebben; het gaat hier om de in Portugal gevestigde Brazilianen, die onder bepaalde voorwaarden en op basis van reciprociteit kiesrecht hebben voor parlaments- en gemeenteraadsverkiezingen.

Ten slotte verwijzen wij naar bijgaande nota van wijzigingen waarin een redactionele wijziging van artikel 7.7 wordt voorgesteld.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel