

Vergaderjaar 1996–1997

24 803

Voorstel van wet van de leden Rehwinkel, De Graaf en Oedayraj Singh Varma houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opneming van de mogelijkheid actief en passief kiesrecht voor provinciale staten te verlenen aan ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

Het kiesrecht heeft zich in Nederland in de loop der tijd ontwikkeld van een privilege voor weinigen – degenen die voldoende belasting betaalden, het mannelijk deel van de bevolking – tot een recht dat in principe iedere burger toekomt. Een steeds grotere groep volwassen en wilsbekwame inwoners van ons land moet het echter zonder dit burgerschapsrecht stellen. Het gaat om de groeiende groep van niet-Nederlanders die zich binnen onze grenzen hebben gevestigd.

Niet-Nederlanders die legaal en langdurig – minimaal vijf jaar ononderbroken – in ons land verblijven, hebben sinds 1985 wel stemrecht op lokaal niveau, maar niet op provinciaal (of landelijk) niveau. Dat is een te betreuren zaak. Immers, in het Nederlandse vertegenwoordigende politieke stelsel is de democratisch gekozen overheid gelegitimeerd aan alle burgers bepaalde plichten op te leggen, juist vanwege het feit dat ze al deze burgers representeert. De aanwezigheid van een aanzienlijke groep onvolwaardig behandelde ingezetenen ondermijnt de democratische staat in haar wortels. Onze democratie is niet gebaat bij een tweedeling tussen mensen die wel, en mensen die geen volledige burgerrechten hebben. Ieder die betrokken is bij de maatschappij, werkt of een uitkering ontvangt, belasting betaalt, pensioen krijgt of schoolgaande kinderen heeft, moet de kans krijgen als volwaardige burger op te treden. Nederland is een samenleving waarin meerdere nationaliteiten naast elkaar leven. Het is van het grootste belang dat allen die hierin functioneren dezelfde rechten en plichten krijgen.

Ondertekenaars menen dat het logisch en gewenst is het kiesrecht voor niet-Nederlanders uit te breiden. Dit wetsvoorstel strekt ertoe niet-Nederlandse ingezetenen kiesrecht te geven voor de provinciale staten.

De argumenten die indertijd werden aangevoerd om niet-Nederlanders stemrecht te geven bij gemeenteraadsverkiezingen, waren helder. Voor de integratie van de niet-Nederlanders die in ons land zijn gevestigd, is het

van belang dat ze kunnen meebeslissen over het beleid dat hun leven direct raakt, zo werd gesteld. En voor de Nederlandse democratie in het algemeen zou het goed zijn om gemeentebesturen te krijgen die een betere afspiegeling vormen van de bevolking.

Diezelfde argumenten kunnen worden aangevoerd om niet-Nederlanders kiesrecht op provinciaal niveau te geven. Ook de provincies houden zich bezig met zaken die alle inwoners, onder wie de niet-Nederlandse, rechtstreeks raken. Met de bestuurlijke vernieuwing zijn bovendien de grenzen tussen de van oudsher gemeentelijke en provinciale taken aan het verschuiven. Steeds meer verantwoordelijkheden worden doorgeschoven naar het regionale niveau. Vele issues – op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, huisvesting, werkgelegenheid, verkeer, bejaardenzorg etc. – worden behandeld op provinciaal (regionaal) niveau. De belangen van niet-Nederlanders bij de besluitvorming op deze terreinen zijn even groot als die van Nederlanders: het is dan ook goed hun door middel van actief of passief kiesrecht de mogelijkheid te bieden invloed uit te oefenen op deze besluitvorming.

Het is volgens ondertekenaars niet meer van deze tijd om het bezit van de «juiste» nationaliteit als voorwaarde te stellen voor volwaardig burgerschap. Het nationaliteitsbeginsel staat door allerlei mondiale ontwikkelingen – bijvoorbeeld de ontwikkeling richting multiculturele samenleving, de internationalisering van de economie en de Europese eenwording – al geruime tijd op de tocht. Als principe heeft Nederland het nationaliteitsbeginsel reeds laten varen toen niet-Nederlanders het kiesrecht voor de gemeenteraden werd gegeven.

Nationaliteit als criterium voor kiesrecht is ook zeker niet iets vanzelfsprekends of iets wat «altijd al zo is geweest»: het begrip is pas halverwege de negentiende eeuw ingevoerd. In ons lange Republikeinse verleden (1588–1806) kende men het begrip «nationaliteit» überhaupt nog niet, wat telde was ingezetenschap.

Het wordt tijd om het negentiende-eeuwse nationaliteitsbeginsel ten principale te relativiseren en minstens een even zwaar gewicht toe te kennen aan het domiciliebeginsel. De feitelijke situatie waarin iemand verkeert en de mate waarin iemand wordt beïnvloed door besluitvorming, moet in belangrijke mate bepalend zijn voor zijn democratische betrokkenheid, niet zijn nationaliteit of de plaats waar hij geboren is.

2. Voorgeschiedenis

In 1975 kwam de regering met het voorstel een bepaling op te nemen in de Grondwet die het mogelijk maakt om ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, een stem te geven bij gemeenteraadsverkiezingen (kamerstukken II, 1974/75, 13 991). De regering schaarde zich hiermee achter het meerderheidsstandpunt van de Staatscommissie-Cals/Donner, die in haar Eindrapport het volgende had geconcludeerd: «Wat in verkozen organen wordt behandeld, raakt veel vaker alle ingezetenen dan uitsluitend alle Nederlanders. Het is dan niet meer verantwoord de eis te stellen, dat alleen zij die zich, door naturalisatie, voorgoed aan het land hebben gebonden, recht van meespreken hebben.» (Eindrapport commissie-Cals/Donner, blz. 299–300.)

De betrokkenheid van de niet-Nederlandse ingezetenen bij het bestuur van de gemeente waar ze wonen en werken, rechtvaardigde dat zij actief en passief kiesrecht kregen voor de gemeenteraden. Minister-president a.i. en minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman (ARP) stelde namens de regering «... dat naar in toenemende mate valt te constateren het bezitten van de Nederlandse nationaliteit en het zich verbonden voelen met de Nederlandse, en vooral met de lokale, samenleving niet altijd behoeven samen te gaan.» (kamerstukken II 1975/76, 13 991, nr. 4)

Het wetsvoorstel 13 991 werd aangenomen. Artikel 130, dat in 1983 in

de Grondwet is opgenomen, luidt als volgt: «De wet kan het recht de leden van de gemeenteraad te kiezen en het recht lid van de gemeenteraad te zijn toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn, mits zij tevens voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn.» Van de mogelijkheden om het kiesrecht voor de gemeenteraden toe te kennen aan niet-Nederlanders werd gebruik gemaakt bij wet van 29 augustus 1985 tot wijziging van de Kieswet en de Gemeentewet (Stb. 478). De vereisten voor niet-Nederlandse ingezetenen zijn hierbij nader omschreven. Artikel B3, derde lid, Kieswet (actieve kiesrecht) en artikel 10, derde lid, Gemeentewet (passieve kiesrecht) bepalen dat niet-Nederlanders op de dag van de kandidaatstelling minstens vijf jaar onafgebroken ingezetene van ons land moeten zijn. Tevens dienen zij over een geldige verblijfsvergunning te beschikken. Deze voorwaarden komen binnenkort te vervallen ten aanzien van EU-onderdanen als gevolg van de implementatie van richtlijn 94/80/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen (19 december 1994).

Verschillende fracties in de Tweede Kamer hadden bij de behandeling van het wetsvoorstel 13 991 moeite hun standpunt te bepalen. De VVD bijvoorbeeld hield aanvankelijk vast aan de gedachte dat kiesrecht uitsluitend mag worden toegekend aan mensen met de Nederlandse nationaliteit. In het plenaire debat veranderde de partij echter haar koers: het nationaliteitsprincipe werd losgelaten. Woordvoester Kappeyne van de Coppello verklaarde deze omslag als volgt: «De reden waarom de VVD bezig is haar grote aarzelingen jegens toekennen van kiesrecht aan buitenlanders te overwinnen, is gelegen in de situatie waarin vele buitenlanders in Nederland verkeren en de problematiek die daarmee samenhangt. Het gaat namelijk niet om enkele individuen; het gaat om grote groepen. Bovendien mag worden aangenomen dat zij lange tijd in Nederland zullen blijven. Deze groepen geraken in een toenemend isolement, hangend tussen twee culturen» (Handelingen II 1978/79, nr. 19, blz. 3691–3693). Kiesrecht voor niet-Nederlanders zou een belangrijk instrument voor integratie zijn, zo erkende ook de VVD.

Amper een jaar later zinspeelde VVD-woordvoerder Wiebenga overigens op uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders naar provinciale staten. Hij achtte «varianten denkbaar, die in de toekomst wel eens actueel kunnen worden» (Handelingen II 1979/80, nr. 14, blz. 551–553).

In het voorlopig verslag over wetsvoorstel 13 991 meldden de fracties van ARP, CHU en KVP niet tot een positief oordeel te hebben kunnen komen (kamerstukken II, 1976/77, 13 991, nr. 5). Meer dan twee jaar later, na een uitvoerige gedachtenwisseling over het wetsvoorstel, meldde CDA-woordvoerder Van der Sanden echter: «Wij zijn altijd bereid, te luisteren naar argumenten.» Resultaat was «dat het beroep dat de Minister op onze fractie heeft gedaan, niet aan dovemansoren gericht is geweest en dat wij met overtuiging vóór het wetsontwerp onze stem zullen uitbrengen» (Handelingen II, 1978/79, nr. 21, blz. 4123).

Al tijdens de behandeling van het wetsvoorstel 13 991 is van verschillende kanten geopperd om niet-Nederlanders ook kiesrecht voor provinciale staten en zelfs voor de Tweede Kamer te verlenen. Dit werd bij de grondwetsherziening van 1983 echter nog niet gerealiseerd. Het thans zittende kabinet heeft kort na zijn aantreden aangegeven het kiesrecht voor niet-Nederlanders nader te willen bezien. De Ministeriële Commissie Staatkundige Vernieuwing zou onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden, het kiesrecht voor niet-Nederlanders voor provinciale verkiezingen mogelijk moest worden gemaakt. Hoewel de regering aangaf (o.a.: Handelingen II 1994/1995, 24 087, nr.12, blz. 3) dat «op afzienbare termijn» een standpunt zou worden ingenomen over de uitbreiding van het kiesrecht van niet-Nederlanders tot provinciale verkiezingen, bleven concrete voorstellen uit.

3. Stadsprovincie

Door de discussie over de stadsprovincies werd uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders naar provinciaal niveau plotseling weer actueel. Niet-Nederlandse ingezetenen hebben, zoals gezegd, sinds 1985 kiesrecht voor de gemeenteraden. Ze mogen dus al een tiental jaren meestemmen over de gang van zaken in hun stad. Bij invoering van de stadsprovincie zou echter deze eerder verworven zeggenschap verloren gaan. Dat zou een onaanvaardbare aantasting van bestaande rechten zijn. In oktober 1995 verzocht de Tweede Kamer de regering met een uitspraak te komen over deze kwestie vóór (voortzetting van) de behandeling van het wetsvoorstel over de stadsprovincie Rotterdam (motie-Rehwinkel c.s., kamerstukken II, 1995/96, 24 400 – VII, nr. 12). In antwoord hierop verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken (in een brief van 1 november 1995) dat de Kamer «nog dit jaar» zou worden geïnformeerd (kamerstukken II 1995/96, 24 400 VII, nr. 16). Ook in de beantwoording van schriftelijke kamervragen op 10 november 1995 was nog sprake van een standpuntbepaling in 1995 (kamerstukken II 1995/96, Aanhangsel, blz. 435). Maar tot deze standpuntbepaling kwam het niet. Op 27 november 1995 liet de regering weten eerst de behandeling van het wetsvoorstel tot verruiming van de dubbele nationaliteit in de Eerste Kamer te willen afwachten (kamerstukken II 1995/96, 24 400 VII, nr. 22). De minister van Binnenlandse Zaken gaf bovendien te kennen niet in staat te zijn aan te geven welke consequenties het kabinet verbindt aan aanvaarding danwel verwerping van het wetsvoorstel dubbele nationaliteit door de Eerste Kamer (kamerstukken II 1995/96, 24 400 VII, nr. 34, blz. 4–5).

Het achterwege blijven van een duidelijk regeringsstandpunt in de kiesrecht kwestie is de directe aanleiding om dit initiatief-wetsvoorstel in te dienen. Ondergetekenden menen dat toekenning van het kiesrecht voor provinciale staten aan niet-Nederlandse ingezetenen wenselijk is en geen verder uitstel kan dulden. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in een debat over de voortgang van de staatkundige vernieuwing (27 juni 1996) aangegeven «geen enkele aanleiding» te zien «om een initiatief te nemen, mede omdat ik weet dat de Kamer het genomen heeft». De Kamer gaf in hetzelfde debat nogmaals aan een visie van het kabinet op het kiesrecht van niet-Nederlanders te verlangen (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 154).

In de samenleving wordt al geruime tijd aangedrongen op uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders. De antiracisme-organisatie Nederland Bekent Kleur vindt dat daar op korte termijn duidelijkheid over moet komen. De Groningse hoogleraar Staatsrecht Elzinga meent dat de huidige halve toedeling van het kiesrecht «Holland op z'n smalst toont» en spreekt over een situatie «waarin een democratisch groot land klein kan zijn»: ¹ «Wie de mond vol heeft over inburgeringscontracten, maatschappelijke plichten voor niet-Nederlanders, de noodzaak van integratie en het stabiliseren van de multiculturele samenleving» kan aan het einde van de twintigste eeuw niet meer volhouden dat dit principiële verdedigbaar is, aldus Elzinga. Kiesrecht deskundige Stam leek het al in 1988 wenselijk dat aan buitenlanders in ieder geval het kiesrecht voor provinciale staten wordt verleend. Hij schreef destijds: «De bezwaren die in het verleden daartegen zijn ingebracht, acht ik niet valide». ²

4. Vervaging bestuurlijke grenzen

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd expliciet voor kiesrecht voor niet-Nederlanders op gemeentelijk niveau gekozen. De regering stelde dat «de contacten tussen burger en overheid primair op gemeentelijk niveau plaatshebben» (kamerstukken II 1978/79, 13 991, nr. 8).

De scheidslijn tussen provinciale en gemeentelijke taken is echter vervaagd. Met het decentralisatiebeleid zijn steeds meer overheidsstaken

¹ Binnenlands Bestuur, 28/4/1995, p. 41.

² Gegeven de Grondwet, CZW-bundel, Deventer 1988, p. 128.

overgeheveld van het rijksniveau naar provincies en gemeenten. Daarbij werd de keuze welk niveau werd belast met de behartiging van welke taken vooral bepaald door overwegingen van doelmatigheid. Een principiële afweging met betrekking tot het takenpakket van gemeenten en provincies was veelal niet aan de orde.

Ondergetekenden wijzen in dit verband ook op het lopende debat over de wenselijke omvang van gemeenten (qua inwonertal en grondoppervlak). De uitkomst hiervan zal in hoge mate bepalend zijn voor de vraag of voorzieningen voortaan op gemeentelijk danwel op provinciaal niveau zullen worden behartigd.

Dat de grenzen tussen provinciaal en gemeentelijk domein vervagen, blijkt verder uit de voortgaande discussie over de bestuurlijke organisatie en de toekomst van de gemeenschappelijke regelingen en uit de discussie over een nieuwe inrichting van het politiebestedel. Het recente voornemen van de regering om bij wijze van experiment het beheer van en de controle over de regionale politie in Friesland in provinciale handen te leggen is illustratief hiervoor: in de rest van Nederland is juist sprake van gemeentelijke invloed en van (indirecte) controle op de politie door gemeenteraden.

Ondergetekenden menen dat er geen scherp onderscheid meer kan worden gemaakt tussen het kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen voor gemeenteraden en voor provinciale staten. Ook bij de kaderwet Bestuur in verandering is vanuit de Eerste Kamer aangedrongen op het mogelijk maken van bovenlokaal kiesrecht voor niet-Nederlanders. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn stond hier destijds positief tegenover.

5. Nederlandse nationaliteit

Tegenstanders van uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders voeren aan dat van ingezetenen die willen deelnemen aan provinciale of landelijke verkiezingen, verwacht mag worden dat ze zich zodanig betrokken voelen bij de Nederlandse samenleving, dat ze de Nederlandse nationaliteit verwerven.

Daarbij werd lange tijd verwezen naar het wetsvoorstel Wijziging Rijkswet Nederlanderschap, dat strekte tot verruiming van de mogelijkheden om de eigen nationaliteit te behouden bij naturalisatie tot Nederlander. Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel, zou de stap naar het Nederlanderschap aanmerkelijk kleiner worden.

Het wetsvoorstel Wijziging Rijkswet Nederlanderschap is echter gestrand in de Eerste Kamer. Het zal niet eenvoudiger worden om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. De indieners hopen dat degenen die zich van dit argument hebben bediend, uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders nu in welwillende overweging willen nemen.

Het kiesrecht dient, zoals ook reeds gezegd in de inleiding, niet gekoppeld te worden aan iemands nationaliteit. Er zullen altijd mensen zijn die in Nederland wonen en werken, maar die niet de mogelijkheid of de behoefte hebben om de Nederlandse nationaliteit aan te nemen.¹ Dat mag geen reden zijn om hen buiten te sluiten van het kiesrecht. Om politieke burgerrechten te verkrijgen is een nationaliteitscriterium namelijk noodzakelijk noch wenselijk.

Het nationaliteitsbeginsel heeft Nederland met de invoering van het kiesrecht voor niet-Nederlanders op gemeentelijk niveau principieel achter zich gelaten. De gedachte dat volwaardige invulling van het burgerschap afhankelijk is van iemands nationaliteit, is niet langer houdbaar. Loyaliteit aan het staatsverband hangt naar het oordeel van ondergetekenden veel meer samen met de mate waarin men geïntegreerd is in de samenleving, dan met iemands nationaliteit.

Personen met een dubbele nationaliteit tonen ook verbondenheid met

¹ Te denken valt bijvoorbeeld aan Molukkers die om principiële redenen staatloos zijn en geen Nederlander willen worden.

een ander land. Toch hebben ze in Nederland kiesrecht voor alle bestuurlijke niveaus. Het loyaliteitsargument verliest daardoor aan kracht.

Voor personen uit een zeer groot aantal herkomstlanden is het bovendien niet mogelijk de dubbele nationaliteit aan te nemen. Deze herkomstlanden zijn: Australië, Volksrepubliek China, Ethiopië, Filippijnen, Ghana, India, Indonesië, Spanje (3 jaar nadat men Nederlander is geworden), Sri Lanka, Suriname, Thailand, Zuidafrika, en de landen die partij zijn bij het Verdrag van Staatsburg: België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden. Het gaat in deze gevallen om personen die na naturalisatie automatisch hun oorspronkelijke nationaliteit verliezen. Voor ingezetenen met de nationaliteit van deze landen is het dus niet mogelijk om te opteren voor het hebben van een dubbele nationaliteit, waarmee men de verbondenheid met zowel het land van herkomst als Nederland uitdrukt.¹

6. Integratie

De niet-Nederlandse ingezetene functioneert niet alleen binnen de grenzen van zijn directe woonplaats, maar binnen de samenleving als geheel. Vaak verblijft hij al lange tijd in Nederland, heeft hij dezelfde plichten als Nederlanders en heeft hij – door te werken of belasting te betalen – bijgedragen aan de bestaande welvaart en voorzieningen in ons land. Hij wordt, net als ieder ander, in zijn belangen en omstandigheden geraakt door beslissingen die op de verschillende overheidsniveaus worden genomen.

Maatschappelijke integratie is echter pas volledig als ook een zo maximaal mogelijke toedeling van politieke en burgerrechten plaatsvindt. De ondergetekenden wijzen in dit verband op de doelstelling van het Nederlandse minderhedenbeleid, namelijk om een samenleving te creëren waarin de in Nederland verblijvende mensen uit minderheidsgroepen individueel en als groep een gelijkwaardige plaats en volledige ontplooiingskansen hebben.

Hiertoe dienen de verschillen in rechtspositie tussen autochtone en allochtone inwoners zoveel mogelijk te worden weggewomen. Waar het minderhedenbeleid tegenwoordig steeds meer verplichtingen oplegt aan niet-Nederlanders (te denken valt aan de inburgeringsmaatregel), mag van de overheid ook meer aandacht voor democratische rechten worden gevraagd.

In de contourennota Integratie Etnische Minderheden die door minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn in april 1994 aan de Tweede Kamer werd gezonden, wordt het standpunt ingenomen dat participatie en inspraak van minderheden op regionaal niveau vorm moet krijgen (kamerstukken II, 1993/94, 23 684, nrs. 1–2).

7. Kiesrecht aan ingezetenen van een andere nationaliteit in andere landen

Met toekenning van het kiesrecht aan ingezetenen met een andere nationaliteit vormt Nederland geen uitzondering in Europa. Op basis van beschikbare gegevens kan het volgende beeld worden geschetst.

In de eerste plaats kennen enkele Europese landen het kiesrecht toe aan ingezetenen met de nationaliteit van een land waarmee het land van verblijf een bijzondere relatie heeft. Zo heeft Portugal het kiesrecht voor zowel het lokale als het nationale niveau toegekend aan ingezetenen met een Braziliaanse nationaliteit. Grondslag hiervoor vormt de regeling dat het kiesrecht op basis van wederkerigheid kan worden toegekend aan onderdanen van landen waar Portugees de voertaal is. Al decennia lang is in Groot-Brittannië kiesrecht voor het lokaal en nationaal niveau toegekend aan Britse ingezetenen met de nationaliteit van de Gemenebesten en Ierland. Omgekeerd zijn in Ierland Britse onderdanen kiesgerechtigd voor

¹ Pakistan kent sinds 1993 een regeling dat bij naturalisatie tot Nederlander, de oorspronkelijke nationaliteit niet automatisch verloren gaat. Wel is dit op persoonlijk verzoek mogelijk. Italië en Frankrijk hebben te maken met de beperkingen, voortvloeiend uit het Tweede Protocol op het Verdrag van Straatsburg. Zuidafrika kent weliswaar automatisch verlies bij naturalisatie, maar op eigen verzoek kan hier vrijstelling voor gekregen worden. Voor personen uit Marokko, Griekenland, Iran, Algerije en Tunesië is het rechtens niet mogelijk om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Deze personen kunnen dus wel de dubbele nationaliteit verkrijgen, maar nooit een beroep doen op alléén de Nederlandse nationaliteit. Verder is er een groep personen die om principiële redenen staatloos zijn en geen Nederlander willen worden. Te denken valt aan de Molukkers.

het lokaal, regionaal en landelijk niveau. Overigens kan in Ierland op basis van wederkerigheid het kiesrecht voor deze bestuurlagen worden toegekend aan ingezetenen met de nationaliteit van één van de andere lidstaten van de Europese Unie. De leden van Noorse Unie (Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland en IJsland) kennen reeds lang lokaal kiesrecht toe aan ingezetenen afkomstig uit één van de andere landen van de Noorse Unie.

In de tweede plaats is het kiesrecht in sommige landen ook zonder meer toegekend aan ingezetenen van landen waarmee het land van verblijf niet een bijzondere band heeft. Sinds 1975 hebben in beginsel alle niet-Zweedse inwoners van Zweden kiesrecht voor zowel het lokaal als regionaal niveau. Eenzelfde regeling kennen Noorwegen en Denemarken voor niet-Noorse respectievelijk niet-Deense inwoners sinds 1981.

In de derde plaats wordt er op gewezen dat per 1 januari 1986 in de lidstaten van de Europese Unie richtlijn 94/80 van de Raad van de Europese Unie moet zijn geïmplementeerd. Op basis van deze richtlijn dient het kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen te worden toegekend aan ingezetenen met de nationaliteit van één van de andere lidstaten van de Europese Unie onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen onderdanen gelden.

Op basis van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat toekenning van het kiesrecht aan ingezetenen met een andere nationaliteit dan die van het land waarin men verblijft, een tamelijk algemeen verschijnsel in West-Europa is. Volgens de beschikbare literatuur zijn ervaringen met toekenning van kiesrecht ronduit positief.¹ Ook toekenning van het kiesrecht op bovenlokaal niveau komt in verschillende landen voor. Vaak is dit beperkt tot onderdanen van een land waarmee een bijzondere relatie bestaat, maar Zweden, Noorwegen en Denemarken kennen het kiesrecht voor het regionaal niveau in beginsel aan alle ingezetenen met een andere dan de Zweedse, Noorse, respectievelijk Deense nationaliteit toe. Nederland zal door toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlands voor provinciale staten dan ook geen uitzonderingspositie in Europa innemen.

8. Uitbreiding tot slechts provinciale staten

De vraag kan worden opgeworpen waarom niet tevens wordt gepleit voor uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlanders tot de Tweede-Kamerverkiezingen. De ondertekenaars hebben daar om de volgende redenen niet voor gekozen.

In de eerste plaats is, zoals reeds aangegeven, de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel het dreigende verlies aan invloed van de groep niet-Nederlandse kiezers indien aanzienlijke bevoegdheden van het lokale bestuur worden overgeheveld naar bestuursorganen op regionaal niveau. Hoewel de toekomst van de stadsprovincies onhelder blijft, is het beleid er duidelijk op gericht het regionale bestuursniveau in vele delen van het land te versterken ten koste van het gemeentelijk bevoegdheden-arsenaal. In de discussie over stadsprovincies, doe-provincies of provincies-nieuwe stijl staat in ieder geval vast dat het noodzakelijk zal zijn bevoegdheden op bovenlokaal niveau te brengen. Het verlies aan betekenis van het kiesrecht voor gemeenteraden, dient voor niet-Nederlanders te worden gecompenseerd door hun kiesrecht voor het provinciale niveau te verschaffen.

In de tweede plaats achten de ondertekenaars het in politieke zin niet haalbaar op dit moment met succes voorstellen te doen tot invoering van het kiesrecht voor de Tweede Kamer. Bij velen is de aarzeling om tot invoering van dit kiesrecht over te gaan – hoewel er alleszins redenen voor kunnen worden aangedragen – aanmerkelijk groter en naar het zich laat aanzien ook principiëler van aard dan bij het eventuele kiesrecht voor provinciale staten. Het belangrijkste argument dat tegen kiesrecht op nationaal niveau wordt aangevoerd, behelst de directe invloed die aldus kan worden uitgeoefend op zaken betreffende buitenlands beleid en

¹ Verwezen zij onder meer naar J. Rath, «Voting rights» in: Layton-Henry (red.), *The political rights of migrant workers in Western Europe* (Londen 1990) en B. Björnsson, «Ausländer in Schweden – Erfahrungen mit politischer Beteiligung durch wahlen auf kommunaler und regionaler Ebene» in: Bammel en Sen (red.), *Kommunales Wahlrecht und politische Partizipation für Ausländer am Beispiel ausgewählter europäischer Länder* (Friedrich Ebert Stiftung) 1986.

defensie. Op deze terreinen zijn aangelegenheden aan de orde die nauw samenhangen met de souvereiniteit van de Nederlandse staat. Naar het oordeel van de tegenstanders is het principiële onjuist indien niet-Nederlanders, die naast hun verbondenheid met Nederland ook nog binding zullen voelen met het land waarvan zij nog steeds onderdaan zijn, op deze terreinen directe invloed zouden kunnen uitoefenen. Hier valt wel een en ander tegenin te brengen, bijvoorbeeld dat – door de ontwikkelingen in Europees en mondiaal verband – het buitenlandse en veiligheidsbeleid nu al geen puur nationale aangelegenheid meer is. De ondergetekenden willen met dit wetsvoorstel echter niet in deze discussie treden, al was het maar omdat zij de invoering van het kiesrecht voor provinciale staten niet van deze discussie afhankelijk willen laten zijn. Overigens zijn zij van oordeel dat de ontwikkeling van de multiculturele samenleving en de verdere Europese eenwording krachtige argumenten in zich dragen om verder te gaan met de politieke integratie van niet-Nederlanders.

Tegenstanders zullen opwerpen dat kiezers van de provinciale staten ook invloed hebben op de samenstelling van (een deel van) het nationale parlement. De provinciale staten fungeren immers als kiescolleges voor de Eerste Kamer. De ondertekenaars van het wetsvoorstel achten deze – indirecte! – invloed van niet-Nederlandse ingezetenen op de samenstelling van de Eerste Kamer echter geen relevant bezwaar.

Er bestaat een fundamenteel onderscheid tussen het kiesrecht voor de Tweede Kamer en dat voor provinciale staten. Hoe men ook oordeelt over de wenselijkheid van toekenning van kiesrecht voor niet-Nederlanders voor de Tweede Kamer, niemand zal ontkennen dat toekenning van kiesrecht voor provinciale staten een veel beperktere betekenis heeft voor de beïnvloeding van de nationale politiek. De posities die Tweede en Eerste Kamer in het constitutioneel bestel innemen, zijn aanwijsbaar verschillend. Behalve dat de Tweede Kamer en haar leden aanmerkelijk meer bevoegdheden hebben (initiatiefrecht, amendementsrecht), voorziet het parlementair stelsel erin dat de kabinetsvorming uitsluitend afhankelijk is van de steun en het vertrouwen in de Tweede Kamer. Met andere woorden: de Eerste Kamer is niet betrokken bij de samenstelling van het kabinet en de opstelling van het regeerakkoord. Het politieke primaat ligt dus bij de Tweede Kamer, waar het actuele politieke debat zich dan ook ten volle afspeelt.

De invloed die niet-Nederlanders als gevolg van onderhavig wetsvoorstel zullen krijgen op de politieke oordeelsvorming op nationaal niveau – door de betrokkenheid bij de samenstelling van de Eerste Kamer – is dus betrekkelijk. Bovendien is de betrokkenheid bij de verkiezing van de Eerste Kamer slechts zeer indirect. Indien het buitenlandse en defensiebeleid al een reden zou kunnen vormen om niet-Nederlanders het kiesrecht voor het parlement te onthouden, dan lijkt het kiesrecht voor provinciale staten toch wel ver verwijderd te liggen van dit bezwaar. De kiezer is zich bij provinciale verkiezingen in de regel nauwelijks bewust van de dubbele werking van zijn stem. In de verkiezingsstrijd speelt de nationale politiek weliswaar een rol, maar eerder bij wijze van politieke thermometer voor de aan het bewind zijnde coalitie, zoals ook bij gemeenteraadsverkiezingen het geval is. In ieder geval lijkt de stelling dat kiezers bij provinciale verkiezingen invloed uitoefenen op souvereiniteitskwesties in de praktijk nauwelijks te verdedigen.

Er kan overigens op worden gewezen dat de manier waarop de Eerste Kamer wordt gekozen momenteel ter discussie staat. De regering heeft daarover een notitie laten verschijnen. Het is goed mogelijk dat de wijze waarop de Eerste Kamer wordt samengesteld zal veranderen en dat de leden van de provinciale staten in de toekomst niet langer als kiescollege zullen fungeren.

De ondergetekenden komen tot de slotsom dat de mogelijke bezwaren

tegen kiesrecht voor niet-Nederlanders op nationaal niveau een positieve beoordeling van dit wetsvoorstel niet in de weg hoeven te staan.

9. Participatie niet-Nederlanders bij gemeenteraadsverkiezingen

Ondergetekenden zijn van mening dat het voor het verbreden van het actief en passief kiesrecht voor niet-Nederlanders naar provinciaal (en op langere termijn landelijk) niveau, van belang is om na te gaan in hoeverre de niet-Nederlanders bij gemeenteraadsverkiezingen naar de stembus zijn gegaan. Hoewel de mate van electorale participatie een (beleidsmatige) toets vormt voor de emancipatie van migranten en hoewel er beleid wordt gevoerd om de electorale participatie van migranten te bevorderen, is tot op heden relatief weinig bekend over de opkomst en het stemgedrag van migranten. De voornaamste oorzaak van deze onbekendheid ligt in de kleinschaligheid van de onderzoeken die op dit terrein sinds 1986 zijn uitgevoerd.

Er zijn zogenaamde schaduw-verkiezingsonderzoeken gedaan in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (Bovenkerk, Ruland, Rath, 1982), Rotterdam (Rath, 1984), Amsterdam (pennings, 1987), Rotterdam (buijs en Rath, 1986; Rath 1990), Enschede (Boosten, 1990) en Den Haag (Luyten, 1990). In 1994 heeft J. Tillie voor het eerst een grootschalig onderzoek verricht naar de opkomst en het stemgedrag van niet-Nederlanders (J. Tillie, Kleurrijk kiezen. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2 maart 1996, NCB, 1994). Het rapport is gebaseerd op de uitkomsten van schaduwverkiezingen georganiseerd in zeven gemeenten (Amsterdam, Tilburg, Enschede, Utrecht, Arnhem, Rotterdam en Den Haag) onder ruim 7600 migranten. De opkomst van migranten bleek sterk te variëren zowel per migrantengroepering als per onderzochte gemeente. Voor Turken varieert de opkomst van 28 procent in Rotterdam tot 67 procent in Amsterdam, voor Marokkanen van 23 procent in Rotterdam tot 51 procent in Arnhem en voor Surinamers en Antillianen van 24 procent in Rotterdam tot 47 procent in Tilburg. In het algemeen is de opkomst onder Turken het grootst, dan volgen de Marokkanen en ten slotte de gecombineerde groep van Surinamers en Antillianen. Opvallend is dat het opkomstpercentage bij Turken in Amsterdam (67%) zelfs hoger was dan het landelijk gemiddelde (65,3%). Marokkanen gingen in mindere mate dan autochtonen naar de stembus, maar wel meer dan bij vorige onderzoeken werd geconcludeerd. Ook de Surinamers, wier opkomst het geringst was, hadden een hoger opkomstpercentage dan voorheen.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat de politieke voorkeur van migranten bij verkiezingen breed geschakeerd is. Zeker in 1994 was het stemgedrag van migranten niet beperkt tot één of enkele partijen. Ruim een derde van alle migranten heeft tussen 1990 en 1994 van partij gewisseld. Dit impliceert een brede partijpolitieke oriëntatie op de Nederlandse samenleving.

Determinanten van het stemgedrag van migranten zijn voor het grootste deel vergelijkbaar met die van autochtonen. Ook voor migranten kunnen deze voornamelijk worden afgeleid van de (sociaal-economische) positie die zij innemen in de maatschappij. Andere determinanten van het stemgedrag zijn: het al dan niet voorkomen van een kandidaat met dezelfde etnische herkomst op de partijlijst, religie (met name bij Turken) en de grootte van een partij (met name bij Surinamers).

De ondergetekenden menen op grond van deze resultaten twee conclusies te kunnen trekken die het wetsvoorstel ondersteunen. Ten eerste blijkt dat het kiesrecht voor migranten op lokaal niveau op een groot draagvlak mag rekenen onder migranten. De opkomstpercentages van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 bevestigen dit beeld. Ten tweede kan men concluderen dat er sinds 1986 veel is gebeurd. De steeds bredere partijpolitieke oriëntatie op de Nederlandse samen-

leving en het feit dat factoren die het stemgedrag verklaren voor een groot deel vergelijkbaar zijn met factoren die het autochtone stemgedrag verklaren, duiden op een geëmancipeerd electoraat.

Uit een onderzoek van Gernant en Herweijer blijkt dat er nog veel verbeterd kan worden in het flankerend beleid met betrekking tot lokaal kiesrecht voor migranten.¹ Het formele recht voor niet-Nederlanders om te gaan stemmen, betekent nog niet dat hiervan optimaal gebruik wordt gemaakt. Uit het onderzoek komt naar voren dat mensen uit minderheids-groeperingen minder goed worden bereikt door gemeenten dan niet-Nederlanders uit OESO-landen. Niet-Nederlanders uit minderheids-groeperingen worden bijvoorbeeld minder gemakkelijk in de bevolkings-administratie ingeschreven en ook wat minder snel opgenomen in het kiesregister. Wel blijkt dat gemeenten hun subsidies en voorlichting wat sterker richten op niet-Nederlanders afkomstig uit de minderheids-groeperingen, al kan er ook wat betreft voorlichting het een en ander worden verbeterd. Met deze wetenschap dient volgens de ondergetekenden rekening gehouden te worden bij hun wetsvoorstel.

10. Verdere gang van zaken

Voor het mogelijk maken van het kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen voor de provinciale staten is in het onderhavige wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de regeling van het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de gemeenteraden in artikel 130 van de Grondwet. Dit artikel biedt thans de mogelijkheid om kiesrecht toe te kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen voor de verkiezingen van de gemeenteraden. Als minimumeis is hierbij opgenomen dat niet-Nederlandse ingezetenen tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn. Van de mogelijkheid om het kiesrecht toe te kennen aan niet-Nederlanders voor de gemeenteraden is, zoals gezegd, gebruik gemaakt bij wet van 29 augustus 1985 tot wijziging van de Kieswet en de Gemeentewet. Voor het toekennen van het kiesrecht aan niet-Nederlanders voor de provinciale staten zal eveneens een wijziging van de Kieswet en van de Provinciewet nodig zijn. De voorstellen hiertoe zullen na eventuele grondwetswijziging worden ingediend.

Het Statuut staat het toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlanders voor de provinciale staten toe. Uit artikel 46 volgt dat aan niet-Nederlandse ingezetenen het actief en passief kiesrecht kan worden toegekend voor de Nederlandse vertegenwoordigende organen, mits daarbij tenminste de vereisten voor ingezetenen die Nederlander zijn, in acht worden genomen.

Ondergetekenden menen in bovenstaande genoegzaam de wenselijkheid en het belang van het wetsvoorstel te hebben uiteengezet. Zij achten het van groot belang dat thans met enige voortvarendheid grondwettelijke belemmeringen voor de toekenning van het kiesrecht aan niet-Nederlanders voor provinciale staten worden weggenomen, opdat ook een daadwerkelijke uitoefening van dat kiesrecht niet te lang op zich zal laten wachten. Zij realiseren zich dat dit eerst na grondwetsherziening en na wijziging van de Kieswet en de Provinciewet kan plaatsvinden, dus op zijn vroegst bij de provinciale-statenverkiezingen in het jaar 2003. Zij troosten zich echter met de gedachte dat ook het volwaardig kiesrecht voor Nederlandse mannen en vrouwen een lange weg in de tijd heeft afgelegd.

¹ J. I. M. Gernant en M. Herweijer, «De bevordering van gemeentelijk kiesrecht van niet-Nederlanders: een eerste evaluatie», in *Beleidswetenschap* 10 (1996) 1.

Rehwinkel
De Graaf
Oedayraj Singh Varma