

Vergaderjaar 1996–1997

25 343

Aanpassing van de Kieswet, Gemeentewet en Provinciewet in verband met de invoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en aanpassing aan het geïntegreerd vreemdelingenbeleid

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 juli 1997

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat door de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken is uitgebracht bij het wetsvoorstel. Ik hoop met de navolgende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen bij te dragen aan een spoedige verdere behandeling van het wetsvoorstel. Het streven is erop gericht dat het tijdstip van inwerkingtreding zodanig is dat het voorstel kan worden toegepast bij de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen.

I. Algemeen

Zoals de leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt, is het wetsvoorstel te zien als een uitvloeisel van een aantal materiële keuzes die reeds zijn genomen in het kader van de Aanpassingswet GBA en de zogenoemde «Koppelingswet» (kamerstukken II, 1994/95, 24 233). De leden van deze fractie hebben de in het wetsvoorstel neergelegde keuze onderstreept om het kiesrecht te koppelen aan de verblijfstitel. Deze leden hebben gevraagd naar een nadere toelichting ten aanzien van twee in de memorie van toelichting gebruikte kwalificaties. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat het wetsvoorstel kiest voor koppeling van het kiesrecht aan die titels, die een zodanig verblijf mogelijk maken dat sprake zal kunnen zijn van «een zekere mate van inburgering». Voorts is in de memorie van toelichting opgemerkt dat alleen actief kiesrecht voor gemeenteraden zal toekomen aan vreemdelingen die op de dag van de kandidaatstelling en gedurende de vijf daaraan direct voorafgaande jaren onafgebroken aan «zekere verblijfsrechtelijke voorwaarden» hebben voldaan. Zie kamerstukken II, 1996/97, 25 343, nr. 3, blz. 2. In antwoord op de vraag van deze leden naar de implicaties hiervan, merk ik op dat de desbetreffende passages geen andere implicaties hebben dan tot uitdrukking te brengen dat voor deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen een binding met de Nederlandse samenleving is vereist en dat er sprake is van een bepaalde mate van integratie in de Nederlandse samenleving.

Zowel het huidige als het voorgestelde artikel B 3 van de Kieswet brengen dit tot uitdrukking door een relatie te leggen tussen het toekennen van het kiesrecht en de duur van het verblijf in Nederland.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden om het inburgerings-

contract een voorwaarde te laten zijn voor het uitoefenen van het passief kiesrecht, merk ik het volgende op. In het voorstel voor de Wet inburgering nieuwkomers (kamerstukken II, 1996/97, 25 114) wordt aan nieuwkomers (in de zin van dat wetsvoorstel), de verplichting opgelegd zich te melden voor een inburgeringsonderzoek. Op grond van dit onderzoek wordt bepaald in hoeverre het noodzakelijk is dat de nieuwkomer een op zijn persoon toegesneden inburgeringsprogramma volgt. Indien de noodzaak daartoe is vastgesteld, moet de nieuwkomer aan dit inburgeringsprogramma deelnemen, bij gebreke waarvan hem een sanctie kan worden opgelegd. Het inburgeringsprogramma richt zich daarmee op diegenen, die nog hun weg in de Nederlandse samenleving moeten vinden en derhalve pas korte tijd in Nederland verblijven, terwijl voor de uitoefening van het kiesrecht het vereiste geldt van een onafgebroken rechtmatig verblijf in Nederland van ten minste vijf jaar. Het niet naleven van één van de in de Wet inburgering nieuwkomers neergelegde verplichtingen, kan leiden tot een bestuurlijke boete, dan wel tot een maatregel als bedoeld in artikel 14 van de Algemene bijstandswet. Gelet op deze sancties is het niet wenselijk om daarnaast als sanctie het kiesrecht te onthouden in verband met de weigering een inburgeringsprogramma te volgen.

Het is inderdaad, zoals door deze leden is gevraagd, in beginsel niet mogelijk dat illegalen het actief kiesrecht uitoefenen. Op grond van het voorgestelde artikel B 3 van de Kieswet is immers voor het bepalen of iemand kiesgerechtigd is, beslissend of het betrokkene op de dag van de kandidaatstelling is toegestaan in Nederland te verblijven op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet. Illegalen voldoen per definitie niet aan dit vereiste. Anders dan onder de «oude» Gemeentewet, geldt het vorenstaande ook voor verkiezingen voor een deelgemeenteraad. Artikel 87, eerste lid, en artikel 88 van de Gemeentewet bepalen dat de leden daarvan worden gekozen door de ingezetenen van dat deel van de gemeente die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad, respectievelijk dat om lid te kunnen zijn van de deelgemeenteraad, betrokkene onder meer moet voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap van de gemeenteraad.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd of analoog aan de in het wetsvoorstel neergelegde regeling, ook het stemrecht bij (gemeentelijke) referenda tot de ingezetenen, bedoeld in dit wetsvoorstel, beperkt zou moeten zijn, alsmede of gemeenten hier een eigen bevoegdheid moeten hebben, dan wel de criteria voor stemrecht bij referenda bij wet moeten worden vastgelegd. Indien deze leden in dit verband doelen op een raadplegend referendum op lokaal niveau, waarmee thans in verschillende gemeenten ervaring is opgedaan, wijst de regering erop dat de vraag of, en zo ja, hoe op lokaal niveau raadplegende referenda worden gehouden een zaak is die door gemeenten zelf moet worden beslist binnen de randvoorwaarden die de Grondwet en de Gemeentewet daaraan stellen. Indien deze leden het oog hebben op het correctief referendum, verwijs ik het voorstel van wet tot verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum (kamerstukken II, 1996/97, 25 153). In dat voorstel wordt de kring van stemgerechtigden bepaald door de artikelen 129 en 130 van de Grondwet.

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd welke (administratieve) wijzigingen gemeenten moeten invoeren na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, alvorens de wet daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel moeten burgemeesters en wethouders de kiesgerechtigdheid van de ingezetenen registreren in de gemeentelijke administratie. Deze kiezersregistratie zal worden gevoerd aan de hand van de gegevens die in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) op de persoonslijsten van de

ingezetenen zijn opgenomen. In de GBA worden op de persoonslijst van een vreemdeling gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling opgenomen, die ten gevolge van het onderhavig wetsvoorstel van belang zijn voor de uitvoering van de Kieswet. Deze gegevens worden door de Minister van Justitie vanuit het vreemdelingenadministratie systeem (VAS) aangeleverd. De koppeling tussen de GBA en het VAS is in het voorjaar van 1996 tot stand gekomen, zodat gemeenten op eenvoudige wijze de verblijfsrechtelijke gegevens kunnen selecteren die noodzakelijk zijn om te bepalen of iemand kiesgerechtigd is. Daarmee is een soepele uitvoering van deze wet bij de eerstvolgende verkiezingen na de inwerkingtreding van deze wet, waarnaar de leden van de CDA-fractie hebben gevraagd, gewaarborgd. Voorts zal ik ervoor zorgen dat gemeenten tijdig op de gevolgen van dit wetsvoorstel zullen worden gewezen. Er zal het komende najaar worden gezorgd voor een goede voorlichting aan de gemeenten.

De leden van de VVD-fractie achtten het een goede zaak dat thans wettelijk wordt vastgelegd dat het actief kiesrecht voor onderdanen van niet lidstaten van de Europese Unie toekomt aan hen die op de dag van de kandidaatstelling en gedurende de vijf daaraan direct voorafgaande jaren onafgebroken rechtmatig in Nederland hebben verbleven. De leden van deze fractie hebben gevraagd aan te geven waarom de termijn van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf meetelt bij het bepalen of iemand al dan niet kiesgerechtigd is, dit mede in verband met het feit dat een voorwaardelijke vergunning tot verblijf niet altijd leidt tot een verblijfsvergunning. Het wetsvoorstel bepaalt dat betrokkene op de dag van de kandidaatstelling moet beschikken over een geldige verblijfstitel op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet. Daarnaast wordt vereist dat betrokkene niet alleen op de dag van de kandidaatstelling, maar ook gedurende de vijf daaraan voorafgaande jaren, over een verblijfstitel beschikte. Daarbij telt niet alleen de termijn van een verblijfstitel op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet mee, maar ook die van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Hiermee wordt bereikt dat vreemdelingen waarvan binnen een tijdvak van vijf jaren een voorwaardelijke vergunning tot verblijf is omgezet in een verblijfstitel op grond van artikel 9 of 10 Vreemdelingenwet, ook in aanmerking komen voor het kiesrecht. Dit bevordert een verdere integratie en deelname in de Nederlandse samenleving. Het kiesrecht komt dus uitsluitend toe aan die vreemdelingen, die op de dag van de kandidaatstelling beschikken over een verblijfstitel waaruit de bestendigheid van hun verblijf in Nederland blijkt. Een voormalige houder van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf die op de dag van de kandidaatstelling niet in het bezit is van een verblijfstitel op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, zal derhalve niet kiesgerechtigd zijn. Het vorenstaande geldt ook voor het passief kiesrecht, zoals door de leden van de VVD-fractie is opgemerkt.

De leden van de fractie van D66 zijn het eens met de doelstelling om alleen aan niet-Nederlanders die gedurende een wettelijk vastgestelde termijn aan verblijfsrechtelijke voorwaarden hebben voldaan het kiesrecht toe te kennen. Door de leden van deze fractie is gevraagd of de problemen waar door de Kiesraad op is gewezen ten aanzien van de integratie van geautomatiseerde bestanden overkomelijk zijn, alsmede hoe de stand van zaken is.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is enige tijd geleden de vereiste koppeling tussen het VAS en de GBA tot stand gekomen, zodat de benodigde gegevens voor de selectie voorhanden zijn. Er is dan ook geen aanleiding voor de vrees dat er voor gemeenten problemen zullen ontstaan.

In antwoord op de vraag van deze leden naar beroepsprocedures die mogelijkerwijs zullen ontstaan met betrekking tot het vereiste van vijf jaar

legaal verblijf, deel ik mee dat door de koppeling tussen het VAS en de GBA, in mogelijke beroepsprocedures de juistheid van de gegevens in de GBA, die rechtstreeks vanuit het VAS worden aangeleverd, aan de orde kan komen. Niet verwacht wordt dat dergelijke procedures leiden tot een aanzienlijke toename in bestuurslasten. Daarnaast wijs ik in dit verband op de overgangsregeling die in de artikelen IV en V is getroffen en hetgeen daarover in de memorie van toelichting is opgemerkt.

In antwoord op de vraag van deze leden of er geen aanleiding is te bezien om de termijn van vijf jaar te verkorten, deel ik mee daar thans geen aanleiding toe te zien. Dit wetsvoorstel is, zoals gezegd, een uitvloeisel van enkele in het verleden gemaakte keuzen. Er is gekozen voor koppeling van het kiesrecht aan die verblijfstitels, die een zodanig verblijf mogelijk maken dat sprake is van een zekere mate van inburgering in de Nederlandse samenleving. Het wetsvoorstel kiest daarbij juist voor een aanscherping van de bestaande regeling, door te bepalen dat vreemdelingen zowel op de dag van de kandidaatstelling als gedurende de vijf daaraan direct voorafgaande jaren onafgebroken aan zekere verblijfsrechtelijke voorwaarden moeten hebben voldaan. Alhoewel het wetsvoorstel de controle op de kiesgerechtigdheid in verband met geldige verblijfstitels verbetert, is dit geen aanleiding de termijn van vijf jaar te heroverwegen. Juist vanwege het specifieke karakter van het kiesrecht en de relatie tussen het kiesrecht en de nationaliteit dan wel de mate waarin men deel uitmaakt van de Nederlandse samenleving, meen ik dat de eis van vijf jaar moet worden gehandhaafd.

De leden van de RPF-fractie hebben gewezen op het initiatief 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 opnemng van de mogelijkheid actief en passief kiesrecht voor provinciale staten te verlenen aan ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten (kamerstukken II, 1995/96, 24 803) en op de daaraan voorafgaande motie van het lid Rehwinkel van de Tweede Kamer van 18 oktober 1995 (kamerstukken II, 24 400 VII, nr. 12). De motie vroeg overigens niet aan de regering om uitbreiding van het kiesrecht van buitenlanders, zoals de leden van de RPF-fractie meenden. Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in een verruiming van het kiesrecht aan buitenlanders door ook kiesrecht toe te kennen aan niet-Nederlandse ingezetenen voor provinciale staten. Ik wacht de discussie in de Staten-Generaal over het initiatiefwetsvoorstel met belangstelling af. Anders dan de leden van deze fractie menen, staat dit initiatief naar mijn oordeel niet haaks op het voorliggende wetsvoorstel, daar het initiatiefvoorstel geen regeling bevat ten aanzien van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het kiesrecht en voorts dit voorstel enkel technische aanpassingen aanbrengt in het kiesrecht voor provinciale staten.

Met verwijzing naar het advies van de Kiesraad hebben deze leden gevraagd naar de gevolgen van het geïntegreerd vreemdelingenbeleid en daarbij om een nadere precisering gevraagd. Het advies van de Kiesraad is aanleiding geweest in de memorie van toelichting nader in te gaan op de achtergrond van het wetsvoorstel en de relatie met het geïntegreerd vreemdelingenbeleid, zoals dat is verwoord in de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 11 februari 1993 (kamerstukken II, 1992/93, 22 981, nr. 1). Wat betreft het kiesrecht leidt dit beleid ertoe dat het kiesrecht moet worden gekoppeld aan de verblijfstitel op grond waarvan de vreemdeling in Nederland verblijft; hetzelfde zal gaan gebeuren op tal van andere terreinen ten gevolge van de zogenoemde «Koppelingswet».

De leden van de RPF-fractie hebben gevraagd naar de betekenis van de aanscherping waarin het wetsvoorstel voorziet. Een onderbreking van de legale status leidt er – anders dan in de huidige regeling – toe dat een vreemdeling zijn kiesrecht voor een periode van vijf jaar verliest. Het

wetsvoorstel vereist immers een onafgebroken legaal verblijf van vijf jaar in Nederland dat door de Nederlandse overheid is toegestaan.

Anders dan de leden van deze fractie, meen ik dat deze aanscherping ver genoeg gaat. Juist om een bijdrage te geven aan verdere integratie van vreemdelingen in de Nederlandse samenleving, meen ik dat het niet juist is deelname aan gemeenteraadsverkiezingen uitsluitend voor te behouden aan diegenen die over de Nederlandse nationaliteit beschikken. In dit verband merk ik voorts op dat niet elk verblijf in Nederland zonder geldige verblijfstitel leidt tot verlies van het kiesrecht. Indien het verblijfsrecht met terugwerkende kracht wordt verleend in aansluiting op eerder verblijfsrecht, zal er geen onderbreking van het rechtmatig verblijf ontstaan.

Wat betreft de vrees van deze leden dat de eis van onafgebroken legaal verblijf van vijf jaar tot beroepsprocedures kan leiden, mede vanwege de nog niet bevredigend functionerende administratie, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66.

II. Artikelen

Artikel I

A

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd of het juist is dat onderdanen van niet-lidstaten van de Europese Unie het kiesrecht niet krijgen als zij op de dag van de kandidaatstelling een verlenging van de verblijfstitel hebben gevraagd. Dit is inderdaad juist. Indien de vreemdeling op de dag van de kandidaatstelling in procedure is, komt hem op grond van het voorgestelde artikel B 3 van de Kieswet geen kiesrecht toe. Overigens zal het nauwelijks voorkomen dat vreemdelingen die al onafgebroken gedurende een periode van vijf jaar ingezetene in Nederland en gedurende die periode over een verblijfstitel beschikken, nog in procedure raken over hun verblijfstitel en op de dag van kandidaatstelling nog steeds in procedure zijn.

B

De leden van de fractie van D66 hebben opgemerkt dat de koppeling van het begrip «werkelijke woonplaats» met de feitelijke situatie wordt losgelaten voor personen die een briefadres houden. Voor een kandidaat voor de verkiezingen van de gemeenteraad of voor de provinciale staten geldt dat aan de hand van de clause «behoudens bewijs van het tegendeel» hem het lidmaatschap van de raad of de staten kan worden ontzegd, indien hij in een GBA is ingeschreven waar hij niet werkelijk verblijfplaats heeft. Deze leden hebben gevraagd of dit betekent dat reeds kandidaatstelling en verkiezingen hebben plaatsgehad, alvorens wordt gecontroleerd of de feitelijke situatie overeenstemt met de gemeente of provincie waarin hij volgens de GBA is geregistreerd. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat in alle gevallen pas na de verkiezingen wordt beoordeeld of een gekozen voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap; dit wordt beoordeeld door het vertegenwoordigend orgaan. Eerst dan wordt dus inderdaad beoordeeld of betrokkene feitelijk woont in de gemeente van de raad waarvoor hij is gekozen. Het feitelijk ingezetenschap is geen voorwaarde om kandidaat te worden gesteld voor de verkiezingen; evenmin hoeft iemand bijvoorbeeld reeds bij de kandidaatstelling aan te tonen Nederlander te zijn of vijf jaar legaal in Nederland te verblijven.

Artikel VII

De leden van de VVD-fractie hebben opgemerkt dat in artikel VII het woord «bij» voor het woord «koninklijk» ontbreekt. Bijgaande nota van wijziging herstelt dit.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm