



## DE GRONDWET - ARTIKEL 130 - KIESRECHT GEMEENTERAAD NIET-NEDERLANDERS

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 tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn.

---

### WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 130 - KIESRECHT GEMEENTERAAD NIET-NEDERLANDERS - W. VAN DER WOUDE

#### Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Alleen bij gemeenteraadsverkiezingen
3. Twee categorieën
4. Jurisprudentie
5. Literatuur
6. Historische versies

**Editie december 2015**

#### 1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Artikel 130 heeft geen voorgangers in versies van de grondwet voor 1983. Het is in 1983 in de Grondwet opgenomen, nadat dit de herzieningsprocedure als afzonderlijk voorstel had doorlopen. De gesplitste behandeling van dit voorstel ten opzichte de overige bepalingen over gemeenten en provincies, kan worden verklaard door de controverse die het voorstel al voor zijn indiening had veroorzaakt in achtereenvolgens de Staatscommissie Cals/Donner,<sup>[1]</sup> de Kiesraad<sup>[2]</sup> en de Raad van State,<sup>[3]</sup> die alle over juist dit voorstel intern verdeeld waren. Het oorspronkelijke voorstel bevatte de laatste zinsnede (“mits zij tenminste voldoen ...”) nog niet.<sup>[4]</sup> Vanuit wetstechnisch perspectief is deze toevoeging niet strikt noodzakelijk. Zij lijkt te zijn ingegeven om het mogelijk te maken aan niet-Nederlandse ingezetenen extra eisen op te leggen.

#### 2. ALGEMEEN

Binnen het cluster artikelen uit hoofdstuk 7 dat uitsluitend betrekking heeft op provincies en gemeenten (artikel 123 tot en met 132) is artikel 130 het tweede en laatste artikel dat slechts op één van beide overheidslagen betrekking heeft (het

andere is artikel 126). De reden waarom dit artikel geen betrekking heeft op provincies is niet gelegen in een wezenlijk andere aard die het provinciebestuur zou hebben. Waar het om gaat is dat provinciale staten de Eerste Kamer kiezen. De regering was van mening dat het kiesrecht op nationaal niveau (en dus ook indirect op provinciaal niveau) “nauwer samenhangt met de nationaliteit dan dat op het lokale niveau”.<sup>[5]</sup> Gevraagd dit nader toe te lichten bleek het voornaamste bezwaar voor de regering te schuilen in het soort onderwerpen dat in beide Kamers van het nationale parlement wordt behandeld. Buitenlandse beïnvloeding van het Nederlandse beleid ten aanzien van defensie en buitenlandse betrekkingen via kiesrecht voor niet-Nederlanders werd niet wenselijk geacht.<sup>[6]</sup>

Bij de totstandkoming van de Tijdelijke referendumwet<sup>[7]</sup> is deze redenering op de proef gesteld. Deze wet maakte deelname aan provinciale referenda alleen mogelijk voor Nederlandse ingezetenen van provincies, terwijl het juist bij deze referenda zou gaan om provinciale besluitvorming die in beginsel gespeend zou zijn van nationale consequenties. Gelet op de redenering die de regering aanhing bij de totstandkoming van dit artikel, leek deze opstelling inconsistent.<sup>[8]</sup>

Recentelijk is discussie ontstaan het kiesrecht voor niet-Nederlanders bij verkiezingen van de eilandsraden van de eilanden van ‘Caribisch Nederland’ (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Hoewel artikel 130 Grondwet [hierop niet van toepassing is](#),<sup>[9]</sup> speelt het in de gedachtenvorming omtrent dit issue een belangrijke rol. De discussie gaat over de vraag of niet-Nederlanders ook kiesrecht zou moeten toekomen bij de verkiezingen van de eilandsraden van deze openbare lichamen, zoals dat in Nederland is geregeld voor de gemeenteraadsverkiezingen. In eerste instantie kende de wetgever niet-Nederlanders dit recht niet toe, omdat de eilandsraden – bij gebrek aan een provincie waaronder zij vallen – een rol zouden krijgen bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer.<sup>[10]</sup> Toen bleek dat die rol stuitte op grondwettelijke bezwaren,<sup>[11]</sup> is naar aanleiding van een uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba<sup>[12]</sup> het kiesrecht alsnog zo aangepast dat niet-Nederlanders wel actief kiesrecht toekomt.<sup>[13]</sup> De kwestie werd wederom actueel toen in 2011 een grondwetsherziening werd geïnitieerd die beoogde de eilandsraden van de Caribisch Nederlandse eilanden in te zetten bij de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer.<sup>[14]</sup> Gelet op het uitgangspunt dat niet-Nederlanders geen invloed zouden mogen hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer zou dit hebben betekend dat niet-Nederlanders wederom zouden worden uitgesloten van het kiesrecht voor deze eilandsraden. Dit stuitte op bezwaren in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Hierop heeft de regering in 2015 besloten een novelle in te dienen die het voorstel van verklaringswet zodanig wijzigt dat in Caribisch Nederland afzonderlijke kiescolleges zullen worden gekozen ten behoeve van de Eerste Kamerverkiezingen. Zodoende kunnen niet-Nederlanders het kiesrecht behouden voor de eilandsraden, waar hen dit niet zal worden toegekend voor deze

kiescolleges.<sup>[15]</sup>

### 3. TWEE CATEGORIEËN

De uitwerking van deze bepaling in de Gemeentewet (artikel 10) en de Kieswet (artikel B3) is niet voor alle niet-Nederlanders hetzelfde. Er kan worden onderscheiden in twee categorieën. Aan niet-Nederlandse ingezetenen met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie (burgers van de Unie) komen zowel het actieve als het passieve kiesrecht toe bij gemeenteraadsverkiezingen. Voor hen gelden dezelfde voorwaarden als voor Nederlandse ingezetenen. Hiermee voldoet de Nederlandse wetgever aan de verplichtingen opgelegd in de artikel 20, tweede lid onder b, en 22, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze verplichting bestond nog niet ten tijde van de totstandkoming van artikel 130. Dit artikel kon voor de benodigde aanpassing van de Gemeentewet en de Kieswet wel als grondslag dienen.

Aan de categorie niet-Nederlanders die overblijft ('derdelanders') zijn extra voorwaarden gesteld voordat zij kunnen worden aangemerkt als kiesgerechtigd. Zij moeten tevens voldoen aan de vereisten dat:

- zij een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 Vreemdelingenwet hebben of dat zij op grond van een verdrag tussen een internationale organisatie en de Staat der Nederlanden rechtmatig in Nederland verblijven, alsmede dat:
- zij gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijf jaar voorafgaand aan de installatie van de betrokken gemeenteraad ingezetene van Nederland waren en beschikten over een verblijfsrecht als hierboven bedoeld.

### 4. JURISPRUDENTIE

- GHvJ, 10 januari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP2929 (kiesrecht niet-Nederlanders Caribisch Nederland)

### 5. LITERATUUR

Recente literatuur rondom artikel 130 Grondwet is op tweeërlei wijzen niet omvangrijk. Er wordt weinig over geschreven en wat er wordt geschreven is doorgaans beperkt in omvang (één of twee pagina's). Recente voorbeelden zijn:

- D.J. Elzinga, BES-eilanden in constitutioneel vacuüm, Gst. 2012/81
- H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nationaliteit en kiesrecht', NJB 2001, p. 300-301
- Y. Hinnen, Nederlander + ingezetene = kiesrecht?, Gst 2011/9
- I.C. van der Vlies, Gemeenteraadsverkiezingen en verder, NJB 2006/449

### 6. HISTORISCHE VERSIES

Geen eerdere versies.

### NOTEN

1. Zie Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie- Cals/ Donner), Staatsuitgeverij – 's-Gravenhage 1971, p. 299- 301.
2. Kamerstukken II, 1973/ 74, 12 944 nr. 4.
3. Kamerstukken II, 1975/ 76, 13 991 nr. 4.
4. Zij is ingevoegd middels Nota van Wijziging. Zie Kamerstukken II, 1978/ 79, 13 991 nr. 9.
5. Kamerstukken II, 1975/ 76, 13 991 nr. 4, p. 6.
6. Kamerstukken II, 1976/ 77, 13 991 nr. 6, p. 5.
7. Wet van 16 juli 2001, Stb. 2001, 388.
8. Gewezen op deze inconsistentie tijdens de behandeling van de Tijdelijke referendumwet in de Tweede Kamer, stelde de regering zich op het weinig overtuigende standpunt dat – nu referenda bedoeld zijn als correctie op het vertegenwoordigende stelsel – het referendumelectorat aan dezelfde eisen moet voldoen als het verkiezingselectoraat. In het kader van correctie had in dat geval juist ook kunnen worden gepleit voor het verruimen van de kiesgerechtigdheid naar een groep die om louter nationale redenen buiten het verkiezingselectoraat valt, alsnog – letterlijk en figuurlijk – een stem te geven.
9. Het EU- recht op dit moment ook (nog) niet: daarin komt verandering zodra artikel 355, zesde lid, VWEU daarop wordt toegepast.
10. Deze rol is tot stand gekomen via de Wet van 17 mei 2010, Stb. 2010, 347, zij het dat het deel van deze wet dat de betrokkenheid van de eilandsraden bij Eerste Kamerverkiezingen regelt nog niet in werking getreden is. Hiertoe wordt eerst herziening van artikel 55 Grondwet afgewacht. Zie Kamerstukken II, 2009- 2010, 31956 nr. 12 en zie verder H.G. Hoogers, De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef. Kanttekeningen vanuit constitutioneel perspectief bij de opheffing van de Nederlandse Antillen. Deel 2, in TvCR, oktober 2010, p. 387.
11. Zie Kamerstukken II, 2009/ 10, 32 123 IV nr. 12 (motie- Remkes c.s.).
12. GHvJ, 10 januari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP2929.
13. Wet van 3 juli 2013, Stb. 2013, 289.
14. Kamerstukken I&II, 33 131.
15. Kamerstukken II, 34 341. Zie vooral Kamerstukken II, 2015/ 16, 34 341 nr. 3, p. 1- 3.

### **CITEER SUGGESTIE**

W. van der Woude, Commentaar op artikel 130 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet,

webeditie 2020 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).