

Heet hangijzer of hete aardappel? Het politieke debat over migrantenstemrecht nader belicht.

Dirk Jacobs

IPSoM – KU Brussel

ISPO – KU Leuven

Een heet politiek hangijzer, zo kan je de thematiek van het stemrecht voor migranten gerust noemen. In mijn proefschrift 'Nieuwkomers in de politiek' (Jacobs, 1998) vergeleek ik de manier waarop het debat over de kwestie tussen 1970 en 1997 in Nederland en België gevoerd werd. Ik kwam tot de slotsom dat de basisvertogen en argumenten die in beide landen gehanteerd werden precies dezelfde waren, maar in het politieke spel anders met elkaar gecombineerd werden en slechts daardoor een verschillende uitkomst tot gevolg hadden. De houding die de traditionele partijen innamen tegenover extreemrechts was hierbij van doorslaggevend belang. Over de evoluties binnen het Belgische debat sinds 1998 valt onderhand een uitgebreid nieuw hoofdstuk te schrijven, ook al is er op het puur argumentatieve niveau nauwelijks iets nieuws onder de zon. Ik bespaar u een poging tot een exhaustief overzicht van het debat sinds 1998, maar ga graag in op de vraag van *Divers* om toch even de grote lijnen van de politieke ontwikkelingen rond het kiesrecht voor niet-staatsburgers van de afgelopen vier jaar te schetsen.

Een gewijzigde grondwet

Ook wie het kiesrechtdebat slechts zijdelings gevolgd heeft, zal wellicht weten dat de dramatische onthullingen omtrent de dood van Loubna Benaïssa en het opgemerkte publieke optreden van haar zus Nabela voor een omslagmoment gezorgd hebben. In de lente van 1997 liepen christen-democratische en socialistische politici, die zich voordien uit vrees voor electoraal succes van extreemrechts formeel steeds verzet hadden tegen het stemrecht voor migranten, elkaar bijna voor de voeten in steunbetuigingen aan de idee. Aan Franstalige kant gingen nu zelfs alle politieke partijen, op extreemrechts na, stevig de idee van gemeentelijk kiesrecht voor alle niet-Belgen steunen. Dat was voordien wel eens anders geweest. Daarbij was vooral de 180° bocht die de Franstalige liberalen (PRL) maakten, opmerkelijk te noemen.

In dit klimaat bleek het mogelijk om in 1998 de grondwettelijke rem op verlening van kiesrecht aan niet-Belgen niet alleen voor EU-burgers maar ook voor zogenaamde derdelanders weg te nemen. Door afspraken in het Verdrag van Maastricht was België verplicht het gemeentelijk kiesrecht aan EU-burgers toe te kennen. Omdat ons land daar zo lang mee draalde, werd het in juli 1998 door het Europees Hof van Justitie veroordeeld en hing België een zware boete boven het hoofd. Hierdoor werd dan toch spoed gemaakt met de afhandeling van het dossier en werd de grondwet in december 1998 aangepast opdat ook niet-Belgen van het lokaal kiesrecht zouden kunnen genieten. Hoewel het er lang naar uitzag dat via een zogenaamde 'gesloten' grondwetswijziging enkel EU-kiesrecht mogelijk gemaakt zou worden, werd in het kielzog van de ontwikkelingen rond de Benaïssa familie ook het kiesrecht voor niet-EU burgers grondwettelijk mogelijk gemaakt. Op Vlaams aandringen binnen de toenmalige rooms-rode regering werd wel een overgangsregeling ingebouwd waardoor niet-EU-burgers pas vanaf het jaar 2001 – in de praktijk de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 – het lokaal kiesrecht zouden kunnen genieten. Die

inertie was mede ingegeven door de vrees dat de Nederlandstaligen te Brussel – bij gebrek aan minimale gegarandeerde politieke vertegenwoordiging – uit het politieke veld verdrongen zouden worden. Verder bleef er binnen de Nederlandstalige vleugel van de rooms-rode regering de hardnekkige vrees voor een ‘witte weerbots’ (meer bepaald een toenemend electoraal succes van het Vlaams Blok).

Waarom waren de ontwikkelingen rond de familie Benaïssa zo belangrijk voor de totstandkoming van een ‘open’ grondwetswijziging? Mijns inziens lieten de gebeurtenissen aan verschillende traditionele partijen toe om zonder al te veel gezichtsverlies geleidelijk van positie te veranderen aangaande migrantenstemrecht. Met name het optreden van Nabela Benaïssa ging symbool staan voor veranderingen in de maatschappij, waarbij multiculturaliteit nadrukkelijker als een positief gegeven bestempeld kon worden door politici uit de traditionele partijen. Door eraan te refereren konden politici beschuldigingen van ideologische inconsistentie ontwijken.

Als dieperliggende redenen voor de veranderende opstelling van de traditionele partijen kunnen twee hypothesen aangereikt worden. Een eerste reden moet gezocht worden in het groeiend electoraal en politiek gewicht van allochtone groepen, met name dan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hierdoor gaat het, vooral dan in Brussel, in toenemende mate lonen om vriendelijke standpunten tegenover allochtonen in te nemen. Dit element speelt met name bij de Franstaligen een erg grote rol. Een tweede reden hangt samen met dieperliggende transformaties van het politieke landschap en de komst van wat men nieuwe politieke breuklijnen is gaan noemen. Deze factor is vooral voor de Vlamingen van belang.

De nieuwe breuklijn(en)

Oude breuklijnen (socio-economisch links versus rechts – katholiek versus vrijzinnig – Franstalig versus Nederlandstalig) spelen nog steeds een rol in de Belgische politiek, maar hebben het gezelschap gekregen van nieuwe politieke breuklijnen (postmaterialisme versus materialisme en cultureel universalisme versus cultureel particularisme). De nieuwe politieke actoren van de jaren tachtig en negentig – de groenen en extreem-rechts – profileren zich met name op deze nieuwe breuklijnen (Hellemans, 1993; Swyngedouw, 1994; Deschouwer, 1993), terwijl de traditionele partijen zich op deze domeinen maar moeizaam een houding wisten te geven. Men kan gerust stellen dat stemrecht voor migranten één van de belangrijke symbolische dossiers vormt waarrond het nieuwe politieke landschap in Vlaanderen ge(her)structureerd wordt.

Survey-onderzoek (Billiet e.a. 2001) toont heel mooi aan dat er een duidelijk onderscheid naar waardepatronen te maken valt van het electoraat van de groenen aan de ene kant en het electoraat van extreemrechts aan de andere kant en dat de traditionele partijen daar tussenin zitten. Nu kan men stellen dat de veranderende stellingnamen van de traditionele partijen in dat licht bekeken moeten worden als pogingen om zich op deze nieuwe breuklijn te profileren. De socialisten proberen zich te herpositioneren aan de multiculturele en postmaterialistische kant van het spectrum in een concurrentiestrijd met de groenen. De arbeidersvleugel van de christen-democratie wil dezelfde toer opgaan, maar botst op een fractie binnen de christen-democratie die voor een assimilationistisch-materialistische positie wil kiezen. De meer conservatieve vleugel van de christen-democratie wil zo concurreren met de assimilationistisch-materialistische positie van de liberalen. Die laatsten willen dan weer, tenminste aan Vlaamse kant, in de running kunnen blijven voor kiezers die twijfelen over een stem voor extreem-rechts. De Benaïssa lotgevallen lieten nu precies aan de socialisten en een deel van de christen-democraten toe om hun houding in het stemrecht dossier te (proberen) wijzigen, in een bredere strategie zich te kunnen (her)positioneren op de nieuwe politieke breuklijnen rond het multiculturalisme versus ethnocentrisme enerzijds en het postmaterialisme versus het materialisme anderzijds.

Het kiesrecht voor EU-burgers

Laten we, gewapend met deze inzichten, even terugkeren naar het eigenlijke debat. Aangespoord door de veroordeling van het Europees Hof voor Justitie maakte men na de grondwetswijziging bijzonder snel werk van een wijziging van de kieswet om lokaal kiesrecht aan de EU-burgers toe te kennen. Eind januari 1999 was de kogel al door de kerk. België maakte daarbij, hoewel daartoe ruimte was gelaten door de Europese richtlijn uit 1994 over het kiesrecht, toch geen gebruik van de speciale uitzonderingsclausule die beperkingen toeliet in gemeenten met meer dan 20% niet-Belgische kiesgerechtigden. Alle EU-burgers woonachtig in België zouden van het lokaal kiesrecht gebruik kunnen maken, onder dezelfde voorwaarden als voor Belgen geldt. Er is wel één verschil. Volgens de richtlijn (94/80/EG) mag aan de EU-burgers geen automatische kiesplicht opgelegd worden; het moet een vrije keuze blijven. Klaarblijkelijk had het toenmalige rooms-rode kabinet bij het opstellen van de richtlijn immers niet kunnen of willen bedingen dat in landen met kiesplicht, die plicht ook voor de Europeanen zou gelden. Nadat de wet er lag, werden tegen mei 1999 de uitvoeringsbesluiten en een omzendbrief aangaande deelname van EU-burgers aan de gemeenteraadsverkiezingen klaargestoomd. Om deel te kunnen nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000, moesten EU-burgers zich voor 31 juli 2000 ingeschreven hebben bij hun gemeente om aan de kiesverrichtingen te kunnen deelnemen. Eens op de kiezerslijst ingeschreven, gold dan wel de kiesplicht. Op zondag 8 oktober 2000 vonden dan de eerste gemeenteraadsverkiezingen plaats waaraan niet-Belgen, afkomstig uit andere lidstaten van de Europese Unie, mochten deelnemen. De participatiegraad was evenwel bijzonder laag. Van de 498.315 kiesgerechtigden schreven er zich maar 87.858 EU-vreemdelingen, of 17,6%, in op de kiezerslijsten. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar nota bene de Europese instellingen zich bevinden, schreef zelfs slechts 9,5% van alle potentiële EU-kiezers zich in.

Nieuwe procedures voor nationaliteitsverwerving

Wat het lokaal kiesrecht voor de andere niet-Belgen betreft, kwam er niet meteen schot in de zaak. Bij het aantreden van de nieuwe paars-groene regering in 1999 werd onderhandeld dat de nationaliteitswetgeving verder geliberaliseerd zou worden, om de kloof tussen het kiesgerechtigde 'volk' en de daadwerkelijke bevolking zo klein mogelijk te maken. Hoewel dat niet in het regeerakkoord stond, lieten de voorstanders van het lokaal kiesrecht voor niet-EU-burgers die eis in ruil tijdelijk vallen. Sowieso liet de grondwet toch niet toe het kiesrecht al tegen de gemeenteraadsverkiezingen van 2000 in te voeren. Groenen, Franstalige socialisten en liberalen hadden graag het lokaal kiesrecht alvast ingevoerd met het oog op de verkiezingen van 2006, maar liepen tegen een veto van de Vlaamse liberalen aan. Die laatsten lieten zich wel vermurwen om nieuwe – in internationaal perspectief erg open – procedures voor de nationaliteitsverwerving in te voeren. Die moesten nog ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 in voege treden, om een zo ruim mogelijke groep niet-EU-vreemdelingen nog toe te laten de Belgische nationaliteit te bekomen en alsnog deel te nemen aan die verkiezingen.

De wet, die vanaf 1 mei 2000 van kracht werd, kreeg in de pers al vlug de naam 'snel-Belg-wet' opgeplakt. Die naam is sterk overdreven, maar door de wet is de verwerving van de Belgische nationaliteit een stuk gemakkelijker geworden, zowel via de weg van de 'nationaliteitsverklaring' als via de weg van de 'naturalisatie'. In het eerste geval gaat het om een recht om de Belgische nationaliteit te bekomen, in het tweede geval blijft het een gunst om de Belgische nationaliteit te krijgen, maar beide procedures worden aanzienlijk

toegankelijker gemaakt. Laten we even kort in herinnering brengen waar het concreet over gaat. Vreemdelingen die de volle leeftijd van achttien bereikt hebben en die, hetzij in België geboren en sedert de geboorte in het land woonachtig zijn, hetzij in het buitenland geboren zijn uit een ouder die op het tijdstip van de verklaring de Belgische nationaliteit bezit, kunnen het Belgisch staatsburgerschap bekomen via de procedure van 'nationaliteitsverklaring'. Ook meerderjarige vreemdelingen die sedert ten minste zeven jaar de hoofdverblijfplaats in België hebben en op het tijdstip van de verklaring gemachtigd zijn of toegelaten zijn tot een verblijf van onbeperkte duur in het Rijk of gemachtigd zijn er zich te vestigen, kunnen van de nationaliteitsverklaring gebruik maken. De termijn waarbinnen het parket advies moet uitbrengen, werd bovendien tot één maand teruggebracht. Ook de regeling voor naturalisatie is sinds 1 mei 2000 anders. De vereiste termijn van verblijf vooraleer men naturalisatie kan aanvragen, is nu drie jaar (eerder vijf jaar) of twee jaar (eerder drie jaar) voor vluchtelingen. De termijn waarin het parket advies moet uitbrengen, is teruggebracht tot één maand. De test op integratiewil is (eindelijk) afgeschaft en de naturalisatieprocedure is bovendien gratis geworden.

Lokaal kiesrecht uit de koelkast?

Ondanks het feit dat het lokaal stemrecht voor migranten niet in het regeerakkoord was opgenomen en voor een aantal regeringspartners – de VLD voorop – de nieuwe nationaliteitswetgeving bedoeld was om de discussie rond stemrecht te laten verstommen, dienden na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 respectievelijk de PS en Ecolo plus Agalev wetsvoorstellen in om ook aan niet-EU-burgers het kiesrecht – feitelijk de kiesplicht – toe te kennen. Vindingrijk aan het PS-voorstel is de optie om daarbij meteen ook alle EU-burgers ambtshalve een inschrijving voor de kieslijsten op te sturen, die ze dan moeten terugsturen. Dat is een procedure die de participatiegraad kan doen toenemen, zonder dat een verplichting opgelegd wordt – wat niet kan volgens de Europese richtlijn die voorrang kent op de Belgische wetgeving (Foubert, 1998). Het Ecolo/Agalev-voorstel dat in een automatische inschrijving van EU-onderdanen voorziet, is wat dit betreft problematischer, omdat de Europese richtlijn terzake – dit werd ondertussen bevestigd door de Raad van State – dit niet toelaat. Met deze rode en groene voorstellen was begin 2001 meteen alles voorhanden om het lokaal kiesrecht snel bij gewone wetswijziging in te voeren. In beide voorstellen wordt er van de niet-EU-vreemdelingen een verblijf van vijf jaar verwacht voor het kiesrecht uitgeoefend kan worden.

Even leek het er in diezelfde periode echter op dat de overheveling van de gemeenten provinciewet naar de deelstaten in gevolge de Lambermontakkoorden ook van invloed zou zijn op het stemrecht voor migranten. Met die overheveling zouden Vlaanderen, Brussel en Wallonië dan zelf kunnen bepalen of en onder welke voorwaarden ze het kiesrecht aan niet-EU-vreemdelingen toekennen. Om dit mogelijk te maken, zou evenwel om juridisch-technische redenen opnieuw een wijziging van de grondwet vereist zijn. Indien eerst op de overheveling van de kieswetgeving naar de gewesten werd gewacht en die ook nog eens een grondwetswijziging zou noodzaken, dan kon invoering van het kiesrecht niet alleen nog jaren duren (want elke grondwetswijziging vereist verkiezingen) maar vereiste dat dan plots ook weer eens een tweederde meerderheid. Om die absurde situatie te vermijden, bleef dit specifieke element van de kieswetgeving dus best een federale materie. Tot die conclusie kwam de federale regering (zo rond maart 2001) gelukkig ook, waardoor het kiesrecht voor vreemdelingen buiten de regionalisering van de gemeente(kies-)wet kwam te staan. De interpretatie dat het stemrecht voor vreemdelingen een federale bevoegdheid bleef, werd later door de Raad van State bevestigd.

Nieuwe impulsen

Een klein jaar na PS en Ecolo/Agalev diende ook de SP een eigen wetsvoorstel rond stemrecht in. De SP stelde, als tegenzet tegenover het groene voorstel, een verblijfsduur van drie jaar als voorwaarde voorop. Mede-indiener Tobback, die eerder in zijn politieke carrière de invoering van het lokaal stemrecht belemmerd had, ontpopte zich daarbij vanaf de zomer van 2001 tot een opgemerkt verdediger van het stemrecht voor migranten. Het is wellicht niet te vergezocht om – in het licht van de nieuwe breuklijnen - te stellen dat de SP met haar ommezwaai in het dossier de electorale concurrentie voor de progressief linkse kiezers met Agalev wilde aangaan. Ook binnen de CVP had men ondertussen begrepen dat een standpunt pro migrantenstemrecht de progressieve vleugel van het electoraat kan bekoren. Maar op het vernieuwingscongres van de CVP in september 2001, waarbij de partij tot CD&V werd omgedoopt, haalde het voorstel het migrantenstemrecht te steunen geen meerderheid. De PSC aarzelde van haar kant echter niet om in november 2001 een eigen wetsvoorstel aangaande migrantenstemrecht in te dienen. De VLD zou onverzettelijk blijven in haar verzet tegen het stemrecht, daarmee het risico nemend haar progressieve vleugel te vervreemden.

In de Senaat werd, vooral onder rood-groene druk, bespreking van de wetsvoorstellen rond vreemdelingenkiesrecht door commissie-voorzitster Anne-Marie Lizin (PS) evenwel geagendeerd voor half november 2002. Ondertussen werd duidelijk dat meer en meer politici, ook binnen de VLD, voorstander – of alleszins geen tegenstander - waren van het migrantenstemrecht maar de invoering ervan omwille van strategische redenen niet opportuun vonden. Eind oktober lekte bijvoorbeeld in de krant De Morgen uit dat VLD-er Patrick Dewael, Vlaams minister-president, op de valreep een passage pro kiesrecht in zijn jongste boek 'Wederzijds respect' geschrapt had. Op vrijdag 26 oktober 2001 verscheen tegelijkertijd in Le Soir en De Standaard een opiniestuk pro gemeentelijk stemrecht voor niet-EU-burgers ondertekend door een keure van bekende academici vanuit verschillende Belgische universiteiten. Onder de ondertekenaars bevonden zich ook academici met een politiek mandaat. Paul De Grauwe, senator voor de VLD, en Mark Eyskens, kamerlid voor de CD&V, ondertekenden beiden de tekst, ook al is hun partij officieel geen voorstander van het migrantenstemrecht. Zo werd de druk rond het dossier alweer opgevoerd. De volgende dag berichtten de Vlaamse kranten De Standaard, De Morgen en de Financieel-Economische Tijd echter over een 'vredespact' tussen VLD-voorzitter De Gucht en PS-voorzitter Di Rupo om zowel de spijtoptantenregeling als het migrantenstemrecht in de koelkast te steken en geen wisselmeerderheden te dulden. Ecolo, SP.A en Agalev reageerden geschokt, terwijl Di Rupo het bestaan van die afspraak nog diezelfde dag zou ontkennen. Wat er ook van zij, het stemrecht dossier was duidelijk een heikel thema en zou zich de weken daarna ontpoppen tot één van de hete hangijzers die de cohesie binnen de paars-groene regering weinig goed deed (naast ook de dossiers Sabena, de politiehervorming en de post). Er waren zelfs hardnekkige geruchten dat er vervroegde verkiezingen kunnen komen.

In de Senaat, waar de debatten onderhand geagendeerd waren, hebben de meerderheidspartijen in principe ook zonder de VLD en zonder hulp van oppositiepartijen een meerderheid voor het stemrecht binnen handbereik. Daarom willen de Vlaamse liberalen ten allen prijze vermijden dat het daar (snel) tot een stemming komt. In dat licht kondigde VLD-kamerfractieleider Hugo Coveliers medio november overigens ook aan dat de regering zou vallen als de Senaat het migrantenstemrecht goedkeurt. In de Kamer is wel een wisselmeerderheid nodig. Maar ook de VLD begreep dat het debat in de Senaat niet eindeloos uitgesteld kan worden tegen rode en groene druk in. Als compromis kwam uit de bus dat hoorzittingen georganiseerd zouden worden aangaande ervaringen met het kiesrecht in het buitenland en de te verwachten effecten van invoering in België. Zo werden eind november en begin december een reeks academici, een Nederlandse burgemeester en

deskundigen uit het allochtone middenveld uitgenodigd. In diezelfde periode werd ook in de opiniepagina's van heel wat kranten weer uitvoerig aandacht besteed aan visies pro en contra stemrecht. Op het politieke vlak werd steeds openlijker duidelijk dat door een aantal partijen aangestuurd werd op een 'ruil' waarbij het gemeentelijk stemrecht ingevoerd wordt maar ook de zogenaamde 'snel Belg-wet' weer wat verstrengd wordt – in concreto wat de controletermijnen van het parket betreft. De VLD leek evenwel niet van zinnens haar verzet in te binden.

Slotbeschouwing

De afgelopen vier jaar heeft de tendens zich voortgezet dat enkele traditionele partijen zich via het dossier van het stemrecht voor migranten willen (her)profilieren op de zogenaamde nieuwe breuklijnen. Binnen de paars-groene regering heeft dat voor een politieke impasse gezorgd, waarbij de VLD als enige regeringspartner het lokaal kiesrecht voor niet-EU-burgers tegenhoudt. Toen eind 2001 een debat in de Senaat – waar de meerderheid de VLD niet nodig heeft om het stemrecht alvast daar goed te keuren – onvermijdelijk bleef, werd besloten een reeks hoorzittingen te houden om tijd te winnen. Tegen de tijd dat u dit stuk leest, eind februari 2002, moeten de besprekingen van de eigenlijke wetsvoorstellen over migrantenstemrecht hervat zijn. Het is wellicht niet overdreven te stellen dat dan snel duidelijk zal worden of het migrantenstemrecht één van de centrale verkiezingsthema's voor de parlementsverkiezingen in 2003 zal worden.

Referenties

- Billiet, J., Swyngedouw, M., Depickere, A. & Meersseman, E. (2001). *Structurele determinanten van het stemgedrag en culturele kenmerken van de kiezerskorpsen in Vlaanderen*. Leuven: ISPO-bulletin 2001/41.
- Deschouwer, K. (1993) 'Nieuwe breuklijnen in de politiek? Herverkavelingen van het partijlandschap', *Kultuurleven*, (3): 66-77.
- Foubert, P. (1998) Gemeentekiesrecht voor EU-burgers, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, (2) : 79-84.
- Hellemans, S. (1993) 'De nieuwe sociale bewegingen in de Belgische politiek. Een impressie', *Res Publica*, (2): 197-211.
- Jacobs, D. (1998) *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*. Gent: Academia Press.
- Swyngedouw, M. (1994) 'De opkomst en doorbraak van Agalev en Vlaams Blok in de jaren tachtig en negentig', *Acta Politica*, 34 (4): 453-476.