

Fiche 2: Verslag EU-Burgerschaprapport 2020

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het EU-burgerschap 2020. Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

15 december 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2020)730

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0730&qid=1612182853918>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

Op 15 december 2020 publiceerde de Commissie haar driejaarlijkse verslag over de uitvoering van de bepalingen inzake het EU-burgerschap en stelt ze nieuwe prioriteiten voor de komende drie jaar voor. In het verslag wordt een inventarisatie gepresenteerd van de follow-up van de in het verslag over het EU-burgerschap van 2017 aangekondigde acties, die sinds het verslag van 2017 is geboekt. Naar aanleiding van het verslag van 2017 signaleert de Commissie enkele positieve ontwikkelingen. Steeds meer burgers raken bekend met het “EU-burgerschap” en de deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement (EP) was de hoogste sinds twee decennia. De genderkloof onder de kiezers en in de samenstelling van het EP is tevens verder afgenomen. De steun voor het vrije verkeer is de afgelopen twaalf jaar nooit zo groot geweest.

Volgens de Commissie blijven heel wat praktische, administratieve en juridische hindernissen het leven van de EU-burgers beïnvloeden. Het burgerschapverslag is nauw verbonden met de zes hoofddambities van de Commissie voor de Europese Unie, in het bijzonder met de nieuwe impuls om de Europese democratie en de EU dichterbij de burger brengen. Daarom worden er enkele concrete acties en prioriteiten rond de vier hoofdthema's uiteengezet: de democratische participatie versterken, het vrije verkeer vergemakkelijken en het dagelijks leven vereenvoudigen,

het EU-burgerschap beschermen en bevorderen en EU-burgers in Europa beschermen in crisistijden en noodsituaties.

Om de democratische participatie van EU-burgers te versterken, zal de Commissie de richtlijnen betreffende het stemrecht van EU-burgers die zich in een andere EU-lidstaat bevinden (mobiele EU-burgers) bij Europese en gemeenteraadsverkiezingen bijwerken om de informatieverstrekking aan de burgers te vergemakkelijken en de uitwisseling van relevante informatie tussen de lidstaten te verbeteren. Ook zal de Commissie de actieve deelname van burgers aan het democratische proces ondersteunen en innovatieve benaderingen (zoals bijvoorbeeld elektronische participatie) uitwerken om hen te betrekken bij het wetgevingsproces. Via het programma 'Burgers, gelijkheid, rechten en waarden' zal ze onder andere projecten financieren om de betrokkenheid van burgers te vergroten. Daarnaast zal de komende conferentie over de toekomst van Europa volgens de Commissie een nieuw openbaar forum creëren voor een open, inclusief, transparant en gestructureerd debat met de burgers over een aantal belangrijke prioriteiten en uitdagingen.

Ten aanzien van de bevordering van het vrije verkeer worden de EU-richtsnoeren voor het vrije verkeer van personen van 2009 bijgewerkt. Hierbij zegt de Commissie toe rekening te zullen houden met de diversiteit van gezinnen en de relevante arresten van het Hof van Justitie. Ook zal ze het behoud van de rechten van EU-burgers die - als gevolg van de uitoefening van hun recht op vrij verkeer toen het VK nog lid was van de EU - voor het einde van de overgangperiode naar het VK verhuisden, blijven steunen. Daarnaast zal de Commissie in 2021 een initiatief publiceren over de rechten van EU-belastingplichtigen met grensoverschrijdende activiteiten, onder wie grensarbeiders, met als doel de fiscale verplichtingen voor EU-burgers te vereenvoudigen.

Het derde thema van het rapport betreft het beschermen en bevorderen van het EU-burgerschap. De Commissie kondigt aan dat zij de situatie rondom verblijfsregelingen voor investeerders, zoals 'gouden visa' zal blijven volgen en zo nodig optreden. In dat verband heeft zij tegen twee lidstaten inbreukprocedures ingeleid. Als gevolg van COVID-19 zijn er in sommige gevallen tijdelijke beperkingen van de grondrechten en de democratische waarden ingevoerd. De Commissie zal de lidstaten faciliteren voor het uitwisselen van beste praktijken op dit gebied, waaronder ook regelgevende maatregelen in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen.

Als laatste wijst de Commissie in haar vierde thema - EU-burgers in Europa beschermen in crisistijden en noodsituaties - op het belang van solidariteit voor burgers in de EU als gevolg van de COVID-19 crisis. De Commissie vraagt in dit geval bij de lidstaten specifiek aandacht voor extra ondersteuning voor jongere generaties, bijvoorbeeld via de NGEU-ondersteuning¹ of via een versterkte jongerengarantieregeling. In 2021 zal de Commissie de EU-regels over consulaire bescherming herzien om de Europese burgers in tijden van crisis te beschermen en te ondersteunen, te verbeteren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

¹ Next Generation EU

Voor democratie is vertrouwen in vrije en eerlijke verkiezingen essentieel. De situatie rond COVID-19 heeft in Nederland geleid tot de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19. Deze Tijdelijke wet bevat een aantal vernieuwingen in het verkiezingsproces voor de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021, zoals de mogelijkheid van vervroegd stemmen voor met name kiezers met een kwetsbare gezondheid en briefstemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder.

Achtereenvolgende kabinetten hebben uitvoering gegeven aan het streven om stemmen voor Nederlandse kiezers in het buitenland zo makkelijk mogelijk te maken. De invoering in 2017 van de (eenmalige) permanente registratie is daar een belangrijke stap in geweest (sinds de invoering daarvan krijgen kiezers in het buitenland hun stembescheiden bij elke verkiezing automatisch toegezonden; sinds de invoering van de permanente registratie is het aantal geregistreerde kiezers aanzienlijk toegenomen). Ook mogen kiezers in het buitenland hun stembiljet, dat, sinds 2014, per e-mail aan hen kan worden gezonden, behalve met rood ook met blauw, zwart of groen schrijfmateriaal mogen invullen, hetgeen er mede toe heeft geleid dat het aantal ongeldige stemmen sterk is verminderd. Vanaf 1 januari 2021 kunnen kiezers buiten Nederland een vervangend briefstembewijs per e-mail ontvangen, waardoor het eerder bij de kiezer aankomt. Een vervangend briefstembewijs kan de kiezer aanvragen wanneer hij zijn briefstembewijs niet heeft ontvangen, kwijt is geraakt of als het is beschadigd. Het vervangend briefstembewijs werd tot nog toe aan de kiezers buiten Nederland per post verzonden.

In december 2020 is een voorstel tot wijziging van de Kieswet bij de Tweede Kamer ingediend. Dat voorstel maakt het mogelijk dat Nederlandse kiezers buiten Nederland kunnen blijven stemmen met een model stembiljet dat per e-mail aan hen kan worden toegezonden.

Het kabinet vindt toegankelijkheid van verkiezingen belangrijk. Met de uitvoering van het actieplan toegankelijk stemmen werken diverse overheidsorganisaties samen aan bewustwording en toegankelijke verkiezingen. Daarmee wordt ook bijgedragen aan de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang dat in een representatieve democratie alle geledingen van de samenleving zich in beginsel moeten kunnen vertegenwoordigen. Zij heeft daartoe o.a. het Actieplan politieke ambtsdragers met een beperking gepresenteerd en streeft zij naar een betere man-vrouw verhouding in het openbaar bestuur.

In een representatieve democratie moeten alle geledingen van de samenleving zich in beginsel kunnen vertegenwoordigen. Deelname van minderheidsgroepen aan politiek en bestuur is belangrijk. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet zich daarom samen met anderen in op een meer divers en inclusief openbaar bestuur voor mensen met een beperking, naast de andere initiatieven waarmee gestimuleerd wordt dat minderheidsgroepen politiek actief worden, zoals vrouwen, jongeren en mensen met een migratieachtergrond. Zo is in december 2020 het Actieplan politieke ambtsdragers met een beperking gepresenteerd.² Daarnaast heeft de minister van BZK in juli 2019 het streven geuit dat de man-vrouw verhouding in het openbaar bestuur zich in de toekomst zou stabiliseren tussen de 40 en 60%.³ In het kader van dit streefcijfer

² Kamerstukken II, 2020/21, 24170, nr. 240

³ Kamerstukken II, 2018/19, 30420, nr.328

worden sindsdien maatregelen op drie fronten genomen: Inclusieve selectie en selectieprocedures; actief uitnodigen en werven van kandidaten; en goede toerusting in het politieke ambt.

Naast representatie is participatie in de democratie ook belangrijk. Op decentraal niveau wordt het uitdaagrecht (Right to Challenge) gestimuleerd. Vanuit de gedachte dat het betrekken van inwoners beter verankerd dient te worden zal binnenkort het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet decentrale overheden te stimuleren om bij verordening heldere kaders voor burgerparticipatie te scheppen. Het programma 'Democratie in Actie' zet in den brede in op het stimuleren van democratische betrokkenheid van inwoners.

In de zoektocht naar nieuwe vormen van participatie heeft het kabinet verkend hoe en onder welke voorwaarden burgerfora kunnen worden ingericht. Recent zijn verschillende burgerfora in Europa georganiseerd zoals in Ierland (Citizens Assembly) en Frankrijk (Le Grand Débat). Ze bieden een waardevol overzicht van de inrichtingsvormen van een burgerforum. Ook bieden ze inzicht in lessen en randvoorwaarden, behulpzaam bij een goed ontwerp van toekomstige burgerfora. In de eerste helft van 2021 worden met burgers, bedrijfsleven, middenveld, wetenschappers en (dwars)denkers dialoogsessies georganiseerd, over perspectieven na de coronacrisis, ter voorbereiding op een herstel- en vernieuwingsagenda.

Voor bescherming van Nederlandse burgers in het buitenland, blijft het kabinet voorstander van een dergelijke robuuste Europese samenwerking op consulaire terrein en draagt daar actief aan bij.⁴

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het Burgerschapsrapport 2020. Zij onderstreept het belang van democratie, de *rule of law* en burgerparticipatie voor de waarden van de Europese Unie. Het kabinet onderkent het belang van samenwerking op het terrein van verkiezingen, met respect voor de nationale bevoegdheden. Het Burgerschapsrapport 2020 moet daarnaast worden gezien in combinatie met en als aanvulling op andere initiatieven, zoals de nieuwe strategie voor de uitvoering van het Handvest van de grondrechten en in het bijzonder het Europees actieplan voor de democratie. Deze beide mededelingen zijn eerder door het kabinet verwelkomd.⁵ Het kabinet onderschrijft de inzet van de Commissie in het Burgerschapsrapport en benoemt hierna haar inzet ten aanzien van enkele specifieke aandachtspunten.

De acties op het gebied van verkiezingen die gericht zijn op kennisuitwisseling en het bevorderen van samenwerking tussen EU-landen worden gesteund door Nederland. Zelf participeert Nederland ook actief in bijvoorbeeld het Europees Verkiezingennetwerk.

Het kabinet verwelkomt de acties die de Commissie noemt op het gebied van burgerparticipatie en betrokkenheid. Democratische betrokkenheid en actieve deelname van inwoners buiten de verkiezingen zijn van essentieel belang voor een democratie. Het is belangrijk voor het draagvlak en het verhoogt de kwaliteit van beleid en besluitvorming, zeker met de maatschappelijke opgaven

⁴ [kamerbrief-inzake-staat-van-het-consulaire---editie-2019.pdf](#)

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 22112, nr. 3028 en nr. 3033

van nu. Hierbij zijn democratische waarden en uitgangspunten zoals inclusiviteit en representativiteit van cruciaal belang. Om die reden onderneemt het kabinet meerdere acties zoals benoemd onder 3a. Het kabinet steunt de Conferentie over de Toekomst van Europa onverminderd als een manier om de EU dichterbij burgers te brengen en vice versa, met als doelen de democratische legitimiteit van de EU en het draagvlak voor het beleid te verstevigen. Het kabinet ondersteunt daarnaast de Europese inzet gericht op het versterken van democratische betrokkenheid en het vergroten van jongerenparticipatie. Het kabinet vindt jongerenparticipatie en het feit dat jongeren in staat worden gesteld op zinvolle wijze deel te nemen aan beslissingen over zaken die hen aangaan van belang. Op deze wijze wordt de positie van jongeren in de democratie ook structureel versterkt. Er wordt in Nederland met jongeren gewerkt aan verschillende duurzame vormen van jongereninspraak waarbij begin 2021 pilots starten.

De Commissie kondigt voor 2022 een herziening van de richtsnoeren aan met betrekking tot de EU-burgerrechten en het vrij verkeer. Het kabinet is van mening dat het goed is dat daarin aandacht zal zijn voor regenbooggezinnen. Juist in tijden waarin de rechten van regenbooggezinnen actief worden beperkt door sommige lidstaten waardeert het kabinet de specifieke aandacht van de Commissie voor deze Europeanen.

Het is positief dat de Commissie ook aandacht heeft voor de gevolgen van de Covid-19 pandemie voor grondrechten en democratische waarden. Voor het kabinet staat voorop dat buitengewone maatregelen in het kader van de bestrijding van COVID-19 soms geoorloofd zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid. Deze dienen echter wel te allen tijde te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit, wat ook betekent tijdelijkheid, en daarmee de waarden van de Unie en internationale verdragsverplichtingen te respecteren.

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie aandacht heeft voor het promoten van meer kennis en bewustzijn over Europese waarden en instituties, zeker bij jongeren. Dat gebeurt in Nederland ook in het onderwijs. Dit is evenwel ter invulling door het onderwijs zelf en hierbij dient dus rekening gehouden te worden met de autonomie van het onderwijs in lidstaten.

Tevens is het kabinet positief over de maatregelen die de Commissie zal nemen ter bevordering van gelijkheid en ter bestrijding van discriminatie. Deze zijn een belangrijk onderdeel van de bestrijding van discriminatie van vrouwen en LHBTI-personen.

De Commissie kondigt aan om de EU-regels inzake consulaire bescherming te herzien om de paraatheid en het vermogen van de EU en de lidstaten om de Europese burgers in tijden van crisis te beschermen en te ondersteunen, te verbeteren. Het kabinet is verheugd dat de Commissie hier aandacht voor heeft en wacht het voorstel af.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van lidstaten op het rapport zijn overwegend positief. Een enkele lidstaat liet zich tijdens de eerste bespreking van het rapport op onderdelen kritisch uit, in het bijzonder ten aanzien van de passages omtrent regenbooggezinnen.

Het Europees Parlement heeft nog geen formeel standpunt ingenomen ten aanzien van deze strategie en heeft nog geen rapporteur aangesteld. Het rapport zal worden behandeld door de commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE).

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De belangrijkste rechten die voortvloeien uit het EU-burgerschap staan beschreven in artikel 20 VWEU. De maatregelen die de Commissie aankondigt, raken meerdere terreinen, zoals de interne markt, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, sociaal beleid, consumentenbescherming, transport, civiele bescherming, en fundamentele rechten van de burger. Op het gebied van interne markt, sociaal beleid, consumentenbescherming en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is er een gedeelde bevoegdheid van de EU en lidstaten (artikel 4, lid 2 VWEU). Op het gebied van administratieve samenwerking en civiele bescherming is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6 VWEU).

Het EU-werkingsverdrag (artikel 22) en het EU-Handvest voor grondrechten (artikelen 39 en 40) geven EU-burgers rechten ten aanzien van gemeenteraadsverkiezingen en het Europees Parlement.

b) Subsidiariteit

Ten aanzien van de subsidiariteit heeft het kabinet een positieve grondhouding. De in het rapport beschreven problemen betreffen problemen die EU-burgers ondervinden bij het uitoefenen van hun Europese burgerrechten en doen zich veelal voor in een grensoverschrijdende context. Deze dienen op EU-niveau te worden geadresseerd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het verslag is positief. Het verslag kondigt diverse initiatieven aan die vrijwel allemaal niet-regulerend zijn, maar gericht zijn op het creëren van de omstandigheden voor een sterke en vrije democratie, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van participatie. Het kabinet is van oordeel dat deze middelen in de juiste verhouding staan tot het bereiken van het doel om EU-burgerschap te bevorderen. De aangekondigde acties gaan niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelstellingen te bereiken.

d) Financiële gevolgen

In dit verslag worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben. Wel worden diverse fondsen genoemd, zoals o.a. programma Horizon Europa en het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden, die kunnen worden aangewend voor financiering van diverse initiatieven. Indien er desalniettemin toch voorstellen zijn met gevolgen voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Mogelijke gevolgen voor de

nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het verslag lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij het reeds ingezette beleid. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal Nederland zich uiteraard er voor inzetten om bij de invulling daarvan de gevolgen voor de regeldruk zo minimaal mogelijk te houden.