

29 614 Grondrechten in een pluriforme samenleving

35 165 Verkiezingen

Nr. 187 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

In mijn brief van 19 september 2025 heb ik uw Kamer toegezegd om een verkenning te doen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van (aanvullende) wettelijke borging van het passief kiesrecht voor vrouwen.¹ Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van deze verkenning.

Afbakening van de verkenning

Deze verkenning richt zich specifiek op het passief kiesrecht voor vrouwen.

Uit artikel 4 van de Grondwet (hierna: Gw) volgt dat alle Nederlanders gelijkelijk recht hebben om de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Ik ben mij ervan bewust dat dit grondwettelijk recht niet enkel een rol speelt in het vraagstuk rondom passief kiesrecht voor vrouwen en de gelijkheid tussen man en vrouw, maar dat deze discussie ook breder kan worden getrokken. Gelet op de aanleiding van deze verkenning alsmede de internationale verplichtingen omtrent het passief kiesrecht voor vrouwen, heb ik ervoor gekozen mij in deze verkenning hiertoe te beperken.

Ik benadruk echter dat het gelijkelijk stemrecht voor alle Nederlanders geldt en niemand mag worden beperkt in het actief dan wel het passief kiesrecht vanwege persoonlijke factoren zoals geslacht of seksuele gerichtheid. Hoewel ik in deze verkenning onder meer in zal gaan op de uitspraak van de Hoge Raad inzake de opvatting van de SGP omtrent vrouwen in de politiek, hecht ik eraan te vermelden dat deze verkenning zich richt op de volle breedte van ons politiek bestel en niet op deze partij in het bijzonder.

¹ Kamerstukken II 2025/26, 29 614, nr. 185.

In deze verkenning sta ik allereerst stil bij het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw, het VN-Vrouwenverdrag, de uitspraak van de Hoge Raad uit 2010 en het type maatregelen dat de Staat in dit verband zou kunnen nemen. Vervolgens schets ik de mogelijkheden waarmee aanvullende wettelijke borging van het passief kiesrecht voor vrouwen kan worden gerealiseerd.

Voor de volledigheid merk ik op dat deze verkenning zich richt op alle verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen plus de algemene besturen van waterschappen. Het gaat hierbij dus niet enkel om het passief kiesrecht voor vrouwen bij de Tweede Kamerverkiezingen, maar ook om de verkiezingen voor andere vertegenwoordigende organen: gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen.

Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw

Het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw is op 31 maart 1953 in New York tot stand gekomen.² De verdragsluitende staten verlangden ernaar mannen en vrouwen gelijke status te verlenen wat betreft de uitoefening van politieke rechten. In 1971 is het verdrag door het Koninkrijk der Nederlanden voor het land Nederland bekrachtigd.³ Ten aanzien van het passief kiesrecht is in artikel II van dit verdrag vastgelegd dat vrouwen op gelijke voet met mannen gekozen kunnen worden in alle door middel van openbare verkiezingen gekozen lichamen die via de nationale wetgeving zijn ingesteld, en wel zonder enig onderscheid. Volgens de regering voldeed Nederland al langer aan deze verplichting.⁴ Zij achtte daarbij het juridisch kader leidend; niet de praktijk.⁵

VN-Vrouwenverdrag

Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, vaak kortweg het VN-Vrouwenverdrag genoemd, is in 1979 tot stand gekomen.⁶ Het is gericht op het gehele spectrum

² Trb. 1968, nr. 92.

³ Stb. 1971, nr. 282 en Trb. 1971, nr. 170.

⁴ Kamerstukken II 1969/70, 10 478 (R 722), nr. 3, p. 1.

⁵ Dat bij waterschapsverkiezingen in sommige kringen het gebruik bestond dat een man als vertegenwoordiger van zijn echtgenote haar stemrecht uitoefende, werd niet gemeend in strijd te zijn met het verdrag. Geregeld was dat vrouwen het actief en passief kiesrecht toekwam; het doorbreken van voornoemde gewoonte was verder aan hen. Zie Kamerstukken II 1970/71, 10 478 (R 722), nr. 5, p. 2 respectievelijk Handelingen TK 9 februari 1971 (50e vergadering), p. 2686 en 2689.

⁶ Trb. 1980, nr. 146.

van het maatschappelijk leven, waaronder ook rechten op politiek terrein. Op grond van artikel 7 van het verdrag verplichten lidstaten zich om alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven uit te bannen. In het bijzonder dienen lidstaten daartoe te verzekeren dat:

- a. vrouwen het recht hebben om op gelijke voet met mannen hun stem uit te brengen en verkiesbaar te zijn in alle openbare lichamen;
- b. vrouwen deel kunnen nemen aan de vaststelling en uitvoering van het overheidsbeleid en openbare ambten kunnen bekleden; en
- c. vrouwen deel kunnen nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven. Daaronder worden mede politieke partijen verstaan.⁷

Nederland heeft het VN-Vrouwenverdrag voor zijn gehele grondgebied geratificeerd.⁸ Opnieuw ging de regering er daarbij vanuit dat in Nederland al voldoende gewaarborgd was dat mannen en vrouwen het actief en passief kiesrecht op gelijke voet toekomt.⁹ Die bepaling moest volgens haar gezien worden in samenhang met verdragsbepalingen over onder meer de vrijheid van vereniging en vergadering (art. 21 en 22 IVBPR). In het bijzonder ter zake van politieke partijen was volgens de regering juist terughoudendheid geboden met het stellen van (algemene) wettelijke regels, omdat daarbij naast de vrijheid van vereniging en vergadering ook de vrijheid van meningsuiting en staatkundige rechten op het spel staan; democratische vrijheden en rechten die eveneens behoren tot de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde. Een voorbehoud omtrent deze vrijheden achtte de regering overbodig.¹⁰

Uitspraak Hoge Raad

De Hoge Raad heeft in 2010 uitspraak gedaan in de cassatiezaak tussen de Nederlandse Staat en Stichting Clara Wichmann.¹¹ In deze zaak stond de opvatting van de SGP centraal, zoals opgenomen in artikel 10 van het beginselprogramma, dat de vrouw geen passief kiesrecht toekomt voor de algemeen vertegenwoordigende overheidsorganen. De Hoge Raad boog zich

⁷ Kamerstukken II 1984/85, 18 950 (R 1281), nrs. 1-3, p. 17.

⁸ Rijkswet van 3 juli 1991 tot Goedkeuring van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York, 18 december 1979) (Stb. 1991, nr. 355).

⁹ Kamerstukken II 1984/85, 18 950 (R 1281), nrs. 1-3, p. 16 en 17.

¹⁰ Kamerstukken II 1986/87, 18 950 (R 1281), nr. 6, p. 30.

¹¹ HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549.

over de vraag of de Staat onrechtmatig handelt door geen maatregelen te nemen jegens de SGP, gelet op artikel 7 van het Vrouwenverdrag.¹²

De Hoge Raad concludeerde dat de opvatting van de SGP over de positie van de vrouw in strijd is met artikel 4 Gw. De Hoge Raad oordeelt tevens dat de Nederlandse Staat gehouden is om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent, waarbij maatregelen effectief moeten zijn maar tegelijkertijd zo min mogelijk inbreuk maken op de grondrechten van de (leden) van de SGP.¹³ Bij deze grondrechten moet in het bijzonder worden gedacht aan de vrijheid van godsdienst (artikel 6) en de vrijheid van vereniging (artikel 8).

In 2013 heeft de SGP haar algemene reglement aangepast, waardoor vrouwen officieel de mogelijkheid kregen om zich kandidaat te stellen. Kort daarna werd in de gemeenteraad van Vlissingen de eerste vrouw namens de SGP benoemd. Hierna volgden nog enkele vrouwelijke gemeenteraadsleden en een vrouwelijke wethouder namens de SGP.¹⁴

De Nederlandse Staat heeft na de uitspraak van de Hoge Raad geen maatregelen genomen richting de SGP, omdat de regering van oordeel was dat de bestaande regelgeving (in het bijzonder de Grondwet) volstond. Na de wijziging van het algemene reglement door de SGP was de regering bovendien van oordeel dat het niet noodzakelijk was om aanvullende regelgeving op te stellen. Tijdens een gesprek dat mijn voorganger afgelopen zomer heeft gevoerd met het bestuur van de SGP, is bovendien besproken dat enkel het zijn van vrouw geen reden kan zijn om geweigerd te worden op de kandidatenlijst. Dit is door het bestuur van de SGP ook meegegeven aan de lokale afdelingen van de partij.

Aanvullende maatregelen

Conform mijn toezegging aan Uw Kamer heb ik gezien welke aanvullende maatregelen denkbaar zijn, waarbij het belang van het waarborgen van het passief kiesrecht voor vrouwen wordt afgewogen tegen de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van

¹² Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979.

¹³ HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, r.o. 4.6.1.

¹⁴ In 2020 werd Paula Schot de eerste vrouwelijke wethouder namens de SGP in de gemeente Schouwen-Duiveland.

vereniging. Dit heeft geleid tot de volgende resultaten die ik hieronder zal toelichten met de voor- en nadelen. Volledigheidshalve merk ik op dat deze mogelijkheden slechts een eerste schets vormen en de details nader zullen moeten worden uitgewerkt wanneer daar behoefte aan is. Hierbij acht ik het echter passend dat een volgend kabinet zich buigt over de nadere uitwerking van de mogelijkheden die in deze verkenning worden besproken.

In de Kieswet zijn wettelijke bepalingen opgenomen rondom het verkiezingsproces, waaronder het indienen van de kandidatenlijsten voorafgaand aan een verkiezing (hoofdstuk H). Voor wettelijke borging van het passief kiesrecht voor vrouwen, kan worden gedacht aan het toevoegen van een bepaling aan de Kieswet waarmee wordt afgedwongen dat vrouwen op de kandidatenlijst worden geplaatst. Hierbij zijn verschillende varianten denkbaar, zo laat ook een blik over onze landsgrenzen zien.

In het kader van deze verkenning is gekeken naar de wijze waarop enkele Europese landen wettelijk hebben geregeld dat er meer vrouwen in de algemeen vertegenwoordigende organen komen. In België mag het verschil tussen het aantal kandidaten op een kandidatenlijst van elk geslacht niet groter zijn dan één en de eerste twee kandidaten van de lijst moeten van een verschillend geslacht zijn.¹⁵ In zowel Polen als Slovenië is voor de verplichting gekozen dat op een kandidatenlijst ten minste 35% van de kandidaten van elk geslacht moet voorkomen en indien de lijst uit drie personen bestaat, ten minste 1 kandidaat van elk geslacht op de lijst moet staan.¹⁶

Quotum

Met het oog op de voorbeelden uit voornoemde landen, zou een soortgelijke maatregel in Nederland toegepast kunnen worden middels een bepaling in de Kieswet. Naar Belgisch voorbeeld zou kunnen worden gekozen voor een 'omgekeerd' quotum, waarbij als vereiste wordt gesteld dat op de kandidatenlijst een maximumpercentage personen van hetzelfde geslacht mag komen te staan. Het voordeel van deze variant is dat deze niet alleen is

¹⁵ Artikel 117bis algemeen kieswetboek.

¹⁶ Voor Polen is dit neergelegd in artikel 211 § 3 Kodeks wyborczy en voor Slovenië in artikel 43 § 6 en 7 Zakon o volitvah v Državni zbor.

gericht op de emancipatie van vrouwen maar ook van personen die zich niet identificeren als man of vrouw, terwijl bij een regulier quotum ('de kandidatenlijst moet voor minimaal X procent bestaan uit vrouwen') de discussie kan ontstaan of er ook een quotum moet worden gesteld voor deze groep. Een omgekeerd quotum richt zich op mensen van alle genders, waardoor een kandidatenlijst ook niet volledig uit vrouwen of non-binaire personen zou mogen bestaan. Dit lijkt daarom een meer proportionele maatregel dan het afdwingen van een bepaald percentage vrouwen op de kandidatenlijsten. Kenmerkend hierbij is dat, anders dan bij een regulier quotum dat fungeert als een minimumaantal, niet expliciet wordt gestuurd op het verhogen van het aantal vrouwen in de politiek. Nadeel is dat het er zelfs toe zou kunnen leiden dat een maximum aantal vrouwen op individuele lijsten de groei van het aantal vrouwen op geaggregeerd niveau beperkt. Met een regulier quotum (of een streefcijfer als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om het aandeel vrouwen in de politiek te vergroten) zou een duidelijker signaal worden afgegeven dat Nederland de doelen uit artikel 7 van het Vrouwenverdrag niet alleen nastreeft door juridische belemmeringen voor vrouwen weg te nemen, maar ook door de daadwerkelijke emancipatie van vrouwen te bevorderen.

De geschetste maatregel kan ervoor zorgen dat het aantal vrouwen op kandidatenlijsten wordt vergroot, in het bijzonder bij partijen die nu relatief weinig vrouwen kandideren. Bij partijen die nu veel vrouwen kandideren, zou het daarentegen als een beperking kunnen werken. Ook biedt het geen garantie dat vrouwen op verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst worden geplaatst. Om te voorkomen dat vrouwen enkel onderaan de kandidatenlijst worden gezet, heeft België de verplichting opgenomen dat de eerste twee kandidaten op de lijst niet hetzelfde geslacht mogen hebben. Voor de gemeentelijke verkiezingen in Frankrijk is naast een quotum ook opgenomen dat mannen en vrouwen afgewisseld op de kandidatenlijst moeten worden opgenomen.¹⁷ De precieze vormgeving van een dergelijk quotum zal nader onderzocht moeten worden, waarbij het belang van het beoogde doel moet worden afgewogen tegen de vrijheid van partijen om hun kandidatenlijst zelf samen te stellen.

¹⁷ Dahlerup, D., Freidenvall, L., Johansson, E., Stolt, E., Bivald, K., & Persson-Weiss, L. (2011). Electoral gender quota systems and their implementation in Europe. European Parliament, p. 76. Geraadpleegd via <https://www.divaportal.org/smash/get/diva2:467830/FULLTEXT01.pdf>

Wanneer een quotum wordt vastgesteld en dit als aanvullend vereiste in de Kieswet wordt opgenomen, zal het centraal stembureau nadat de kandidaten-lijsten zijn ingediend moeten controleren of aan dit vereiste is voldaan. In het systeem van de Kieswet moet de kandidatenlijst tijdig worden ingeleverd¹⁸ en kan deze na de dag van de kandidaatstelling niet meer worden gewijzigd.¹⁹ Hieruit volgt dat het niet voldoen aan het quotum een onherstelbaar verzuim zou opleveren. Óók als het quotum niet wordt gehaald omdat één of meer kandidaten niet op de lijst gehandhaafd kunnen blijven, bijvoorbeeld omdat van hen een geldige instemmingsverklaring ontbreekt. Dat maakt deze maatregel enerzijds effectief in het afdwingen dat er op elke geldige kandidatenlijst een voldoende aantal vrouwen zullen staan en tegelijkertijd onverbiddelijk in situaties waarin dit (net) niet is gelukt. In dat geval zal het centraal stembureau de kandidatenlijst ongeldig moeten verklaren. Zeker wanneer de maatregel voor alle bestuurslagen zou gaan gelden, kan dit politieke partijen in problemen brengen.

De positie van het decentraal bestuur verdient dan ook zeker aandacht in de overwegingen bij dit vraagstuk. In veel, met name kleinere, gemeenten ondervinden partijen problemen om voldoende kandidaten te vinden voor de gemeenteraden. Wanneer zij mede als gevolg daarvan het wettelijk quotum niet halen, zou dat ertoe kunnen leiden dat zij niet kunnen deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen. Dit beperkt en verschaalt het bestuur ter plaatse en zorgt er mogelijk voor dat de samenstelling van het bestuur niet meer aansluit bij de wens van de kiezers.

Quotum als subsidievoorwaarde

Als alternatief voor de hierboven geschetste mogelijkheid om aan een (omgekeerd) quotum gevolgen te verbinden, zou dit quotum als subsidievoorwaarde kunnen worden gesteld, waardoor partijen die niet aan het quotum voldoen, worden gekort op hun subsidie. In de regels over de subsidie die aan politieke partijen kan worden verleend, zou kunnen worden geregeld dat een politieke partij alleen voor subsidie in aanmerking komt als de voor haar geregistreerde aanduiding bij de laatstgehouden Tweede

¹⁸ ABRvS 23 oktober 2006, nr. 200607575/1, ro. 2.3; ABRvS 2 februari 2006, Gst. 2008/119, ro. 2.3.1; en ABRvS 23 oktober 2006, nr. 200607503/1, ro. 2.3.2.

¹⁹ ABRvS 11 februari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:456.

Kamerverkiezing boven een lijst stond waarvan de samenstelling voldeed aan het quotum.

Gevolg van deze maatregel is dat van overheidswege een duidelijk signaal wordt gegeven over de wenselijkheid van personen van verschillende seksen op een kandidatenlijst, zonder dat personen die op religieuze gronden een andere afweging willen maken daarin te beletten. Bovendien komt deze maatregel tegemoet aan de uitspraak van de Hoge Raad om zo min mogelijk inbreuk te maken op de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging, hoewel onduidelijk is of deze maatregel er daadwerkelijk toe zal leiden dat het passief kiesrecht beter wordt gewaarborgd. Een aandachtspunt is namelijk dat de effectiviteit van deze financiële maatregel onzeker is. Zoals er nu ook politieke partijen zijn die ervoor kiezen om de consequentie te aanvaarden dat zij geen subsidie ontvangen omdat zij geen ledenpartij zijn, zo kunnen er ook politieke partijen zijn die ervoor kiezen geen aanspraak te maken op subsidie omdat zij niet aan het quotum willen voldoen met hun kandidatenlijst. Wanneer politieke partijen voor hun activiteiten niet afhankelijk zijn van subsidies, is dat een risico voor de effectiviteit van de maatregel. Bedacht moet worden, dat wanneer deze maatregel zou worden overwogen, niet alleen aanvulling van het wetsvoorstel Wpp, maar ook wijziging van de Kieswet in de rede ligt. Alles omtrent kandidatenlijsten is immers geregeld in de Kieswet; een quotum omtrent het aantal vrouwen op de kandidatenlijsten behoort naar zijn aard in die wet thuis en niet in de Wpp.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat een dergelijke subsidiemaatregel uitvoeringsproblemen kent wanneer deze ook van toepassing wordt verklaard voor decentrale verkiezingen. Lokale partijen hebben mogelijk meer moeite om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor hun kandidatenlijst, wanneer zij ook nog eens rekening moeten houden met aanvullende vereisten rondom diversiteit op basis van geslacht. Daarnaast brengt dit een aanzienlijke uitvoeringslast voor de toezichthouder met zich mee, aangezien bij de subsidieaanvragen de kandidatenlijsten van alle politieke partijen gecontroleerd moet worden.

Alternatieven

Een andere mogelijkheid die kan worden overwogen is het korten van de subsidie van een partij op basis van een rechterlijke uitspraak: wanneer de rechter heeft vastgesteld dat een politieke

partij discrimineert, wordt de subsidie voor die politieke partij gekort. Hierbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij artikel 39 van de Wet financiering politieke partijen. Een voordeel van deze maatregel is dat deze wordt gekoppeld aan een rechterlijke uitspraak en er minder voorwerk is vereist voor de toezichthouder. Het reeds besproken aandachtspunt van gebrek aan effectiviteit blijft echter onverkort van toepassing; de Wpp kan, anders dan de Kieswet, realisering van het passief vrouwenkiesrecht niet waarborgen.

Er is ook een wijziging in het verkiezingsproces denkbaar met minder ingrijpende gevolgen. Op grond van artikel H 2, vierde lid, van het Kiesbesluit kan degene die de kandidatenlijst indient ervoor kiezen om op de kandidatenlijst ook aan te geven welk geslacht een kandidaat heeft. Door het geslacht verplicht te vermelden, wordt voor eenieder inzichtelijk hoeveel vrouwen er op elke lijst staan en op welke positie. Stemgerechtigden kunnen daar bij het uitbrengen van hun stem dan het gewicht aan toekennen dat hen juist voorkomt. Bij lijsten waarop enkel mannen staan kán dit leiden tot interne discussies binnen de partij wier aanduiding boven die lijst staan, hetgeen kan leiden tot de keuze om een volgende keer wél personen van een ander geslacht op de kandidatenlijst te plaatsen.

Flankerend beleid

Naast de juridische mogelijkheden om het passief kiesrecht voor vrouwen in de praktijk te realiseren, is het van belang te kijken naar de barrières die de instroom van vrouwen in de politiek belemmeren. Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van de werkomstandigheden, zoals het moderniseren van de vervaningsregeling voor volksvertegenwoordigers, maar ook veiligheid, waaronder het tegengaan van (online) agressie, haat en intimidatie.

Conclusie

Gelijke vertegenwoordiging en representatie zijn voor groot belang voor een goed functionerende democratie. Politiek moet herkenbaar zijn voor iedereen: dat zorgt voor een hogere betrokkenheid bij en vertrouwen in de politiek. Hierop zal ik verder ingaan in de brief over divers en inclusief bestuur die ik begin volgend jaar met uw Kamer deel. Deze verkenning ging specifiek in op de mogelijkheden om het passief kiesrecht voor vrouwen wettelijk te borgen. Het kabinet is op dit moment niet voornemens

om één van de in deze brief besproken mogelijkheden nader uit te werken. Het is passend dat een volgend kabinet tot een richting komt omtrent dit onderwerp, waarbij eerst de vraag moet worden beantwoord óf er behoefte is aan (aanvullende) wettelijke borging. Indien die behoefte bestaat, kan vervolgens met behulp van deze verkenning worden gekeken naar de diverse mogelijkheden en zullen nadere details moeten worden uitgewerkt. Conform de uitspraak van de Hoge Raad zou in voorkomend geval moeten worden gezocht naar een maatregel die recht doet aan het gelijkelijk stemrecht met inachtneming van de andere grondrechten zoals de godsdienstvrijheid en de vrijheid van vereniging.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart