

35165 Verkiezingen

Nr. 105 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2026

Op 14 januari jl. vond een commissiedebat verkiezingen plaats met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (Kamerstuk 35165, nr. 104). Tijdens het debat zijn enkele vragen gesteld over de kabinetsreactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) over geschilbeslechting in het verkiezingsproces, die ik uw Kamer op 5 december 2025 heb doen toekomen.¹ In mijn reactie heb ik toegezegd de vragen per brief te beantwoorden. Deze toezegging doe ik hierbij gestand.

Vragen VVD en JA21

Door de JA21-fractie is de noodzaak van het traject om het proces van geschilbeslechting anders in te richten ter discussie gesteld. Voorts heeft deze fractie principiële bezwaren geuit tegen het wegnemen van het parlementair privilege, om het laatste oordeel te hebben over geschillen die rijzen in het kader van verkiezingen. Verder vraagt deze fractie naar het volgende:

- (i) De toegevoegde waarde van de voorgestelde procedure om geschillen te laten beoordelen door een onafhankelijke kiesrechtinstantie;
- (ii) Wat precies wordt verstaan onder de politieke groeperingen die de mogelijkheid krijgen beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak);
- (iii) Eventuele andere mogelijkheden om een onafhankelijke beoordeling te borgen – in plaats van een rechterlijke uitspraak – die niet ten koste gaat van het parlementair privilege, bijvoorbeeld door in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) vast te leggen dat enkel leden die niet opnieuw verkozen zijn deel kunnen uitmaken van de geloofsbrievencommissie.

¹ *Kamerstukken II*, 35 165, nr. 99.

De VVD-fractie merkte op dat een mogelijk gevolg van de voorgestelde wijziging is dat de demissionaire periode langer gaat duren, en vraagt of dit risico wordt gezien. Daarnaast wordt gevraagd te reflecteren op het risico dat een laagdrempelige mogelijkheid om te procederen over het verloop van het verkiezingsproces ertoe kan leiden dat het vertrouwen in het verkiezingsproces afneemt. Tot slot wordt gevraagd in hoeverre het nodig is om ons stelsel aan te passen op basis van een uitspraak die is gedaan ten aanzien van België of dat we als Nederland de tijd kunnen nemen te zoeken naar een model dat beter past in ons staats- en verkiezingsstelsel.

Aanleiding wijziging stelsel van geschilbeslechting

In reactie op de gestelde vragen merk ik allereerst op dat ik graag de punten bespreek die door de fractie van JA21 worden genoemd en dat ik oog heb voor de door de fractie van de VVD geschetste risico's. Bij de uitwerking van dit voorstel is nadrukkelijk stilgestaan bij de betekenis van het voorgestelde stelsel van geschilbeslechting voor het vertrouwen in het verkiezingsproces en de gevolgen voor de termijnen in het verkiezingsproces. Dit voorstel beoogt juist om het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces verder te vergroten. In deze brief licht ik dit graag nader toe, in navolging van hetgeen hierover uiteen is gezet in de brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 januari 2024² en de kabinetsreactie. Ik hoop hiermee de vragen hierover naar tevredenheid te kunnen beantwoorden.

Het versterken van vertrouwen in het verkiezingsproces vormt tezamen met de Mugemangango-uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)³ en de aanbevelingen van de OVSE en de Kiesraad aanleiding om het huidige stelsel van geschilbeslechting te versterken. Bij de verdere uitwerking van het voorstel weeg ik het vertrouwen in het verkiezingsproces steeds mee.

Versterking verkiezingsproces

² *Kamerstukken II*, 35 165, nr. 68.

³ EHRM, Mugemangango t. België [GK], nr. 310/15.

Naar het oordeel van het kabinet draagt de voorgestelde wijziging bij aan de verdere versterking van het verkiezingsproces. Dit gebeurt ten eerste door het steviger verankeren van de transparantie van de beoordeling van de geschillen in het verkiezingsproces en het beter herleidbaar maken van individuele bezwaren. In het huidige proces is het in veel gevallen niet herleidbaar hoe een individueel bezwaar wordt beoordeeld. De onregelmatigheden en bezwaren van kiezers die in de processen-verbaal worden gemeld, worden betrokken bij de uitslagvaststelling. Vanwege de hoeveelheid aantekeningen in de duizenden processen-verbaal en de korte termijnen in het verkiezingsproces worden deze niet individueel teruggekoppeld door het gemeentelijk- of centraal stembureau. Doordat burgers veelal geen terugkoppeling (kunnen) krijgen, kan dit leiden tot het gevoel dat ingebrachte bezwaren tijdens de zitting en bij de telling onvoldoende serieus worden beoordeeld. Dit komt het vertrouwen in het verkiezingsproces niet ten goede. Door bezwaren op transparante wijze te laten beoordelen door een onafhankelijke instantie met kiesrechtexpertise wordt dit ondervangen.

Een tweede aspect van het voorstel dat bijdraagt aan het vertrouwen in het verkiezingsproces is dat de beoordeling van geschillen gaat verlopen via een procedure waarvan de objectiviteit buiten twijfel staat. Inherent aan de gewenste objectiviteit is een onafhankelijke en onpartijdige beoordeling van geschillen. Dit verhoudt zich lastig tot het huidige stelsel, waarin het volksvertegenwoordigend orgaan in alle gevallen zelf het laatste woord heeft over de beoordeling van een geschil, aangezien het EHRM oordeelde dat parlementsleden per definitie niet politiek neutraal zijn.⁴ De gedachte van de fractie van JA21 om het RvO zo aan te passen dat enkel leden die niet opnieuw benoemd zijn deel kunnen uitmaken van de geloofsbrievencommissie, ondervangt dit niet. Naast het gegeven dat ook de leden van de geloofsbrievencommissie over het algemeen actieve leden zijn van een politieke partij die heeft deelgenomen aan de verkiezing waarover zij een oordeel moeten geven, wordt het besluit uiteindelijk door het volksvertegenwoordigend orgaan als geheel genomen. Bovendien is het in theorie mogelijk dat alle leden opnieuw verkiesbaar zijn. Tot slot geldt in de regel inderdaad dat de Tweede Kamer in oude samenstelling oordeelt over het geloofsbrievenonderzoek. In artikel 2.1, vierde lid, van het RvO staat echter met een reden 'De Kamer beslist, voor zover mogelijk, in oude samenstelling over de toelating van leden die meteen na

⁴ EHRM, Mugemangango t. België [GK], nr. 310/15, § 98.

verkiezingen voor de Kamer zijn benoemd'. Er zijn namelijk situaties denkbaar waarin de oude Kamer, gelet op de afloop van de grondwettelijke zittingstermijn, aftreedt en dus niet meer kan oordelen over het geloofsbrievenonderzoek terwijl nog niet alle nieuwbenoemde leden of zelfs geen enkele tot de Kamer zijn toegelaten, bijvoorbeeld wegens een omvangrijke hertelling of herstemming. In deze situaties ligt het oordeel bij de Kamer in nieuwe samenstelling.

Introductie beroepsmogelijkheid

Het kabinet wenst niet te tornen aan de belangrijke positie en rol van het volksvertegenwoordigend orgaan om zelf te besluiten over de beoordeling van de verkiezingen en de toelating van zijn nieuwe leden. Het ziet echter wel noodzaak om de onafhankelijkheid en transparantie van het proces verder te vergroten door de introductie van een beroepsmogelijkheid tegen het besluit van het orgaan.

De beroepsmogelijkheid zal openstaan voor elke politieke groepering die en elk kandidaat-Kamerlid dat vertegenwoordigd is op het stembiljet. Hierbij gelden er eisen om te zorgen dat niet te laagdrempelig tot het instellen van beroep wordt overgegaan. Voor groeperingen en kandidaten geldt dat het besluit van het vertegenwoordigend orgaan waartegen bij de rechter wordt opgekomen hen rechtstreeks moet raken, in die zin dat bij een ander besluit aan de groepering een extra zetel was toebedeeld of in het geval van een kandidaat aan hem of haar een zetel was toegewezen. Daarnaast dient in de beroepsgronden een duidelijke onderbouwing te worden gegeven van het causaal verband tussen de (vermeende) onregelmatigheid en de aangevoerde onjuistheid van het genomen besluit. Groeperingen en kandidaten kunnen zelf afwegen in hoeverre zij hun standpunt voldoende kansrijk achten om dit te willen voorleggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak.

Ten aanzien van beroepen waarvan de appellant meent dat deze kansrijk zijn, brengt een beoordeling door de Afdeling bestuursrechtspraak diverse voordelen mee. Niet alleen wordt via een onafhankelijke beoordeling vastgesteld wat op grond van de Kieswet de juiste vertaling is van de stemming naar de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan, maar ook schept het duidelijkheid richting de maatschappij. Een groepering of kandidaat die meent benadeeld te zijn door het genomen besluit

zal dit veelal ook publiekelijk kenbaar maken. Door het ontbreken van een objectieve en transparante beoordeling van een dergelijke bewering in het huidige stelsel kan dit vaak niet worden opgehelderd en bestaat het risico dat het gevoel van wantrouwen in de uitslag kan beklijven.

Het kabinet kiest ervoor om niet iedere burger een beroepsmogelijkheid te geven om het risico op een groot aantal procedures zoveel mogelijk te beperken. Deze keuze heeft tot gevolg dat nog niet tegemoet wordt gekomen aan de wens om voor iedere burger te voorzien in een inzichtelijke beoordeling van zijn bezwaar. Daarom wordt het proces voorafgaand aan het geloofsbrievenonderzoek uitgebreid, door bezwaren op transparante wijze te laten beoordelen door een onafhankelijke instantie met kiesrechtexpertise. Deze signalen en oordelen kunnen bovendien dienen als bouwstenen voor de rapportage die de Kiesraad in de toekomst – op grond van de recent in werking getreden Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces – voor elke verkiezing kan opstellen over geconstateerde onregelmatigheden, en indien daartoe aanleiding is het advies aan een vertegenwoordigend orgaan om tot een herstemming over te gaan.

Gevolgen voor termijnen

Wat betreft de geuite zorg dat de beroepsmogelijkheid ertoe kan leiden dat de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer pas later plaatsvindt, stelt het kabinet voorop dat deze zorg wordt herkend. Hoewel het denkbaar is dat er geen beroepen worden ingesteld of dat een beroep slechts een beperkt aantal zetels raakt – en dus al een voldoende aantal leden kan worden toegelaten om het grondwettelijk quorum te halen – bestaat de kans dat de eerste samenkomst iets later zal plaatsvinden dan nu het geval is. Daarom is het voor het kabinet een belangrijk punt van aandacht in de uitwerking om deze eventuele verlenging van de termijn zoveel als mogelijk te beperken. Voor zover mogelijk ligt het hierbij voor de hand aan te sluiten bij de bestaande korte beroepsprocedures uit de Kieswet, met beroepstermijnen variërend van vier tot zes dagen en in veel gevallen uitspraak binnen enkele dagen.

Verhouding tot het Nederlandse staats- en verkiezingsstelsel

Naar het oordeel van het kabinet heeft het voorstel voldoende oog voor de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot het Nederlandse staats- en verkiezingsstelsel. De Mugemangango-uitspraak is voor Nederland relevant doordat de criteria die het EHRM hierin uiteen heeft gezet, uitleg geven aan bepalingen uit het EVRM. Deze uitleg geldt dus ook voor Nederland, ongeacht of er zaken lopen. De uitspraak dateert van enige tijd geleden, en daarna is zorgvuldig de tijd genomen om af te wegen welke conclusies Nederland hieraan moest verbinden. Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet uw Kamer begin 2024 geïnformeerd dat een andere inrichting van het proces van geschilbeslechting in Nederland is aangewezen. Er wordt derhalve niet onnodig vooruitgelopen op basis van een uitspraak ten aanzien van België. Vervolgens heeft het kabinet verkend hoe hieraan uitvoering kan worden gegeven op een manier die past binnen ons bestel. De aan de Afdeling advisering gerichte vragen waren ook specifiek gericht op de inrichting van het systeem binnen ons stelsel. Voor het voorstel dat nu is gedaan, is bovendien onderzocht hoe andere landen hiermee (zijn) om(ge)gaan. België zelf heeft hiervoor nog geen uitgewerkt voorstel gepresenteerd, maar er is met name inspiratie geput uit een soortgelijke wijziging die Noorwegen recent heeft doorgevoerd, in nauw contact met de Venetië Commissie van de Raad van Europa. Uiteraard steeds met het oog op onze nationale context.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart