



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Eerste Kamer der Staten Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &  
Democr Rechtsstaat**  
DGOBDR-CZW/CZ

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

**Onze referentie**  
2025-0000671173

**Uw referentie**

Datum 5 december 025  
Betreft Kabinetsreactie voorlichting RvS geschilbeslechting in het  
verkiezingsproces

Bijgaand ontvangt u een afschrift van de brief aan de Tweede Kamer met daarin  
de kabinetsreactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van  
State over geschilbeslechting in het verkiezingsproces.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart



Tweede Kamer der Staten Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &  
Democr Rechtsstaat**  
DGOBDR-CZW/CZ

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

**Onze referentie**  
2025-0000671162

**Uw referentie**

Datum 5 december 2025  
Betreft Kabinetsreactie voorlichting RvS geschilbeslechting in het  
verkiezingsproces

## 1. Inleiding

Bij brief van 17 januari 2024 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u geïnformeerd over het dossier geschilbeslechting in het Nederlandse verkiezingsproces.<sup>1</sup> In deze brief schreef hij dat nationale en internationale ontwikkelingen aanleiding gaven het proces van geschilbeslechting tegen het licht te houden, om vervolgens in te gaan op het proces en de conclusie te trekken dat er inderdaad reden is het systeem anders in te richten. Dit om de toegankelijkheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het proces om geschillen te beoordelen verder te versterken. Het doorvoeren van een dergelijke aanpassing betreft een ingewikkeld vraagstuk dat vraagt om een grondige aanpak en zorgvuldige doordinking.

Als eerste stap in dit proces heeft mijn ambtsvoorganger hierover op 4 maart 2024 een verzoek tot voorlichting gedaan bij de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering). Deze voorlichting is op 15 juli 2024 verschenen en heb ik op 13 oktober 2024 aan uw Kamer aangeboden.<sup>2</sup> Het kabinet is de Afdeling advisering zeer erkentelijk voor de uitgebreide voorlichting en heldere overwegingen, die hebben geleid tot een volgende stap in de gedachtenvorming. In deze brief ga ik, namens het kabinet, hierop in. Hierbij loop ik niet puntsgewijs de conclusies van de Afdeling advisering af, maar schets ik de hoofdlijnen van de wijze waarop het kabinet voornemens is het proces van geschilbeslechting vorm te geven. Daarbij put ik uit de voorlichting van de Afdeling advisering, en de uitgangspunten die voortvloeien uit het EVRM en de inzet van het kabinet voor goed bestuur en een sterke rechtsstaat waarbij de *checks and balances* in ons democratisch bestel worden verbeterd.

Hieronder worden de uitgangspunten uiteengezet die het kabinet hanteert bij vormgeving van het proces van geschilbeslechting (paragraaf 2) en vervolgens de hoofdlijnen geschetst van de vormgeving van het voorstel voor de aangepaste procedure (paragraaf 3). Het voorstel valt uiteen in twee delen: (i) de wijze waarop het proces wordt ingericht en (ii) de inhoudelijke beoordeling van een geschil en de criteria om al dan niet over te gaan tot een (gedeeltelijke) hertelling of herstemming.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2023/24, 35165, nr. 68.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024/25, 35165, nr. 84.

## 2. Hoofdpijnen en uitgangspunten procedure geschilbeslechting

### 2.1. Uitgangspunten EVRM

Bij de uitwerking van dit voorstel hanteert het kabinet uitgangspunten die voortvloeien uit het EVRM, jurisprudentie hierover van het EHRM<sup>3</sup>, en aanbevelingen van de Venetië-Commissie. Deze uitgangspunten zijn:

- Er moet sprake zijn van doeltreffende geschilbeslechting van individuele klachten.
- Geschilbeslechting vindt plaats door een onafhankelijke en onpartijdige instantie.
  - Indien het vertegenwoordigend orgaan – dat een belang heeft bij de uitslagvaststelling – een rol heeft in het proces van geschilbeslechting, moet worden voorzien in een controlemechanisme hierop, zoals een rechterlijke toets. Dit omdat – zoals het EHRM oordeelde – parlementsleden per definitie niet politiek neutraal zijn.<sup>4</sup> Bij de beoordeling door een vertegenwoordigend orgaan bestaat derhalve het risico dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid ter discussie wordt gesteld.
- Twee soorten instanties zijn geschikt om te kwalificeren als onafhankelijke instantie: een rechterlijke instantie of een 'kiescommissie' (een onafhankelijke commissie bestaande uit personen met veel kiesrechtexpertise). Indien de beoordeling bij een kiescommissie wordt belegd, is het wenselijk als er tegen het besluit van de kiescommissie alsnog beroep bij de rechter openstaat.
  - Voor parlementsverkiezingen geldt dat – indien dit staande praktijk is – het systeem waarbij het parlement zelf klachten behandelt in stand kan blijven, maar dat er in alle gevallen daarna beroep mogelijk moet zijn bij een rechterlijke instantie.
- De geschilprocedure moet eenvoudig en toegankelijk zijn. Derhalve moet het aantal procedurele belemmeringen beperkt zijn en mag er geen sprake zijn van te strikte eisen ten aanzien van ontvankelijkheid.
- Nationale wet- en regelgeving moet duidelijke toetsingskaders en handvatten bevatten voor de instantie die de geschillen beslecht.

### 2.2. Uitgangspunten weerbare democratische rechtsstaat

De Nederlandse democratische rechtsstaat is robuust en tegelijk is er inzet nodig om de instituties te versterken. Daarom heeft het kabinet in het regeerprogramma uitgesproken de democratische rechtsstaat te versterken door ervoor te zorgen dat staatsmachten elkaar kunnen controleren en in evenwicht kunnen houden. De staatsrechtelijke instituties en verkiezingen moeten bovendien robuust en weerbaar zijn. Dat draagt bij aan de formering van legitieme vertegenwoordigende organen.

Het introduceren van (rechterlijke) toetsing van verkiezingsgeschillen versterkt het systeem van *checks and balances* en draagt bij robuuste en weerbare

<sup>3</sup> EHRM 10 juli 2020, Mugemangango t. België [GK], nr. 310/15.

<sup>4</sup> EHRM 10 juli 2020, Mugemangango t. België [GK], nr. 310/15, § 98.

verkiezingen. Bij de introductie worden de volgende uitgangspunten in acht genomen:

- Geschilbeslechting moet bijdragen aan het vertrouwen in het verkiezingsproces. Dat betekent hoofdzakelijk dat er na geschilbeslechting geen twijfel meer mag zijn over de integriteit van de verkiezingen en de uitslag.
- Geschilbeslechting moet bijdragen aan de legitimiteit van het vertegenwoordigende orgaan.
- Geschilbeslechting moet passen binnen het systeem van *checks and balances* en de balans tussen de verschillende staatsmachten niet verstoren.

### 3. Inrichting proces geschilbeslechting

De wijziging van de inrichting die het kabinet voor ogen heeft is tweeledig.

- Het creëren van een beroepsmogelijkheid voor kandidaten en politieke groeperingen ná het besluit van het vertegenwoordigend orgaan over de toelating van de nieuwe leden (en als onderdeel daarvan over de geldigheid van de verkiezing).
- Het aanvullen van het verkiezingsproces vóór het besluit van het vertegenwoordigend orgaan door een procedure in te richten waarin burgers geschillen kunnen inbrengen om te laten toetsen door een onafhankelijke instantie.

Hieronder worden beide wijzigingen uiteengezet. Daarnaast wordt ingegaan op de uitslagvaststelling door het vertegenwoordigend orgaan en op de andere onderwerpen uit de voorlichting van de Afdeling advisering.

#### 3.1. Beroepsmogelijkheid voor kandidaten en politieke groeperingen ná het besluit van het vertegenwoordigend orgaan

##### 3.1.1. Beroepsmogelijkheid

De meest wezenlijke wijziging in de nieuwe inrichting van het proces van geschilbeslechting betreft de mogelijkheid beroep in te stellen tegen de beslissing van het vertegenwoordigend orgaan over de geldigheid van de verkiezingen en de toelating van de nieuwe leden. Dit laat onverlet dat het oordeel over de geldigheid van een verkiezing in beginsel bij het vertegenwoordigend orgaan blijft liggen, maar hiermee wordt bewerkstelligd dat het finale oordeel over een geschil niet is belegd bij een instantie die zelf belang heeft bij de uitslagvaststelling. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de eis van het EVRM ten aanzien van geschilbeslechting door een onafhankelijke en onpartijdige instantie en wordt de weerbaarheid van het verkiezingsproces verhoogd. Discussies over de integriteit van de beslissing van het vertegenwoordigend orgaan worden hiermee namelijk voorkomen.

##### 3.1.2. Bevoegde instantie

In lijn met de Afdeling advisering acht het kabinet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) op dit moment de aangewezen instantie om deze geschillen in eerste en enige aanleg te behandelen. De Afdeling bestuursrechtspraak voldoet aan de criteria voor een onafhankelijke

en onpartijdige instantie en is ook al de bevoegde instantie om te oordelen over geschillen die zich voordoen eerder in het verkiezingsproces, zoals bij de kandidaatstelling.<sup>5</sup>

### 3.1.3. *Het instellen van beroep*

Het kabinet deelt de zorg van de Afdeling advisering dat wanneer iedere burger de mogelijkheid zou krijgen beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtsspraak er een risico is dat spoedige voortgang en afronding van het verkiezingsproces niet volledig kan worden gegarandeerd. Dit is onwenselijk aangezien een snelle start van de nieuwgekozen volksvertegenwoordigers van belang is voor de democratische legitimatie van een vertegenwoordigend orgaan. Teveel vertraging van het verkiezingsproces doet dus af aan de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat omdat daarmee de legitimiteit van het vertegenwoordigende orgaan in het geding kan komen. Daarnaast is het onwenselijk als er lang twijfel kan bestaan over wie er zitting gaat nemen in het vertegenwoordigende orgaan, ook in het kader van het formatieproces. Het kabinet maakt daarom de keuze om de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen besluiten over de geldigheid van de verkiezing, of de toelating van kandidaten, enkel open te stellen voor politieke groeperingen en kandidaten. Voor kandidaten geldt bovendien dat het in hun ogen onjuiste besluit van het vertegenwoordigend orgaan hen rechtstreeks moet raken, in die zin dat zij bij het nemen van een ander besluit wel een zetel toegewezen hadden gekregen.

Daarnaast geldt de eis – zowel voor groeperingen als kandidaten – dat in de beroepsgronden uiteen wordt gezet hoe de aangevoerde onjuiste uitslagvaststelling volgt uit een (vermeende) fout of onregelmatigheid. Het enkel wijzen op (vermeende) onregelmatigheden zonder onderbouwing waarom dit invloed heeft gehad op de zetelverdeling of zeteltoewijzing is onvoldoende en zal leiden tot een (kennelijke) ongegrondverklaring.

Hoewel de keuze om het instellen van beroep alleen in voornoemde gevallen mogelijk te maken met zich meebrengt dat niet iedere burger persoonlijk de mogelijkheid heeft het besluit van het vertegenwoordigend orgaan aan te vechten, betekent dit uiteraard niet dat diens inhoudelijke beroepsgronden niet alsnog naar voren kunnen worden gebracht. Dat kan bijvoorbeeld door een politieke groepering of kandidaat te benaderen met de relevante informatie. Indien de informatie een valide punt bevat, zal een kandidaat hiermee hoogstwaarschijnlijk zelf naar de Afdeling bestuursrechtsspraak stappen. Op deze wijze vormt de inkadering van het aantal beroepsbevoegden in feite een filter en worden alleen beroepen die in enige mate kansrijk lijken aan de rechter voorgelegd.

### 3.1.4. *Beoordeling beroepen*

Naar aanleiding van een ingesteld beroep beoordeelt de Afdeling bestuursrechtsspraak of er aanleiding is om over te gaan tot een (gedeeltelijke) hertelling of herstemming. De Afdeling bestuursrechtsspraak baseert zich hierbij op

<sup>5</sup> In de contourennota constitutionele toetsing (*Kamerstukken II* 2024/25, 36600-VII, nr. 129) heeft het kabinet aangekondigd een voorstel te zullen doen voor de instelling van een grondwettelijk hof en te laten onderzoeken of onder andere de taak om verkiezingsgeschillen te toetsen passend is bij het grondwettelijk hof. Voor nu gaat het kabinet in het traject geschilbeslechting in het verkiezingsproces uit van de huidige institutionele situatie.

de criteria die worden opgesteld ten behoeve van de beoordeling van geschillen (zie hieronder bij 'Beoordeling geschillen').

Onze referentie  
2025-0000671162

### *3.1.5 Verhouding beroepsmogelijkheid tot criteria EVRM*

Het kabinet is zich ervan bewust dat de keuze om enkel politieke groeperingen en kandidaten de mogelijkheid te bieden om beroep in te stellen nog niet zorgt voor doeltreffende geschilbeslechting van door burgers ingebrachte individuele bezwaren eerder in het proces. Dit vergt een transparant proces waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe een bezwaar wordt beoordeeld en gewogen. Het kabinet wil dit realiseren door het proces van geschilbeslechting in de fase voorafgaand aan het geloofsbrievenonderzoek uit te breiden. Dit zorgt ervoor dat burgers al in deze fase van het proces inzicht krijgen in hoe hun bezwaar is beoordeeld. Deze informatie wordt ook openbaar gemaakt. Naast transparantie voor de burger heeft een beoordelingsmoment in deze fase als voordeel dat eventueel geconstateerde onregelmatigheden in sommige gevallen nog gecorrigeerd kunnen worden. De beoordeling van geschillen zal in deze fase plaatsvinden door een onafhankelijke instantie met kiesrechtexpertise. Hieronder wordt dit nader uiteengezet.

Het kabinet meent dat de combinatie van enerzijds openbare beoordeling van ingebrachte bezwaren van individuele burgers door een onafhankelijke instantie met kiesrechtexpertise en anderzijds de behandeling van beroepen van politieke groeperingen en kandidaten door de Afdeling bestuursrechtspraak in zijn totaliteit voldoet aan de criteria van toetsing door een onafhankelijke instantie zoals die voortvloeien uit het EVRM en zijn geformuleerd door het EHRM. Zo zal de beoordeling van geschillen in de eerste fase plaatsvinden door een onafhankelijke kiescommissie met kiesrechtexpertise en komt het proces tegemoet aan de voorwaarde uit het EVRM dat tegen de beoordeling van een kiescommissie alsnog beroep bij de rechter open moet staan. Hierin voorziet de mogelijkheid tot beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het oordeel van de onafhankelijke kiesrechtinstantie is dan wel niet rechtstreeks appellabel, maar aangezien de oordelen openbaar zijn en politieke groeperingen en kandidaten deze derhalve kunnen meenemen bij het instellen van beroep, wordt naar het oordeel van het kabinet inhoudelijk aan de gestelde eis voldaan. Met deze inrichting meent het kabinet te voldoen aan de eisen die het EVRM stelt.

## **3.2. Aanvullende geschilbeslechting vóór besluit vertegenwoordigend orgaan**

### *3.2.1. Verhouding tot huidig verkiezingsproces en al verwachte wijzigingen*

Alvorens hieronder in te gaan op de inrichting van het proces voorafgaand aan het geloofsbrievenonderzoek wil ik stilstaan bij de verhouding hiervan tot het huidige verkiezingsproces, en de wijzigingen daarvan die al op stapel staan. In de verdere uitwerking zal uiteraard steeds worden gekeken of ontwikkelingen op andere verkiezingsdossiers aanleiding geven tot aanpassingen in dit traject.

Het verkiezingsproces biedt burgers al diverse mogelijkheden om kenbaar te maken dat een onderdeel van het proces in hun ogen niet juist is verlopen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om bezwaar te maken tijdens de zittingen van het

stembureau en gemeentelijk stembureau.<sup>6</sup> De taak die het kabinet bij de onafhankelijke kiesrechtinstantie wil beleggen vormt een aanvulling van de bevoegdheid die wordt gecreëerd met de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (hierna: Wet Kwaliteitsbevordering), die op 1 januari 2026 in werking zal treden.<sup>7</sup> Deze bevoegdheid houdt in het voor elke verkiezing opstellen van een openbare rapportage van geconstateerde onregelmatigheden en indien daartoe aanleiding is het advies aan een vertegenwoordigend orgaan om tot een herstemming over te gaan. De Wet Kwaliteitsbevordering belegt deze taak bij de Kiesraad.

Daarnaast beoogt het kabinet met de aanvulling van het proces om onregelmatigheden te beoordelen voorafgaand aan het besluit van het vertegenwoordigend orgaan aan te sluiten op de procedure van uitslagvaststelling zoals die geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (hierna: Wet NPVV) per 1 januari 2023.<sup>8</sup> In de Wet NPVV werd een nieuwe procedure geïntroduceerd om telfouten sneller te constateren en corrigeren. Onderdeel van deze procedure is dat kiezers bij het centraal stembureau een onderbouwde melding kunnen maken van een vermeende telfout in het proces-verbaal van een stembureau of gemeentelijk stembureau. Het centraal stembureau onderzoekt iedere melding en kan indien daartoe aanleiding is het gemeentelijk stembureau vragen deze melding te onderzoeken, voorafgaand aan de zitting waarin het centraal stembureau de uitslag vaststelt. De wijze waarop met een melding is omgegaan, wordt vermeld in het proces-verbaal van het centraal stembureau. Daarnaast controleert de Kiesraad uit eigen beweging of er uit de processen-verbaal opvallende zaken blijken. Eventuele telfouten zullen in de regel dus al zijn beoordeeld (en hersteld) voorafgaand aan het geloofsbrievenonderzoek. Met onderhavig traject zet het kabinet een soortgelijke stap ook voor het constateren en indien mogelijk corrigeren van onregelmatigheden. Uitgangspunt is dat geschilbeslechting voorafgaand aan het besluit van het vertegenwoordigend orgaan zoveel mogelijk aansluit op de NPVV.

De inrichting van het proces voor vaststelling van verkiezingsuitslagen is recent geëvalueerd.<sup>9</sup> Bij deze evaluatie zijn de Kiesraad en vertegenwoordigers van gemeenten betrokken. Hierbij stond met name de uitvoerbaarheid voor gemeenten, de Kiesraad en vrijwilligers centraal. Deze evaluatie kan worden meegenomen bij de verdere inrichting van het proces.

### *3.2.2. Inrichting aanvullende geschilbeslechting door onafhankelijke kiesrechtinstantie*

Het kabinet is voornemens een procedure, lijkend op die uit de Wet NPVV, in te richten voor (vermeende) onregelmatigheden tijdens het verkiezingsproces. Het gaat hierbij om situaties waarin er bijvoorbeeld sprake is van stembussen die niet verzegeld waren of niet onder voldoende toezicht stonden. Ook gaat het om

<sup>6</sup> Deze mogelijkheid blijft ongewijzigd bestaan. Hiermee wordt een deel van de onregelmatigheden afgevangen, maar zoals werd opgemerkt in de brief van 17 januari 2024 geldt dat regelmatig niet herleidbaar is hoe deze bezwaren worden beoordeeld en gewogen.

<sup>7</sup> *Kamerstukken*, 36552.

<sup>8</sup> *Kamerstukken*, 35489.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II*, 35165, nr. 93.

situaties waarin kiezers (ten onrechte) geen stempas hebben ontvangen of dat er onregelmatigheden zijn geconstateerd bij het verstrekken van stembiljetten in een stemlokaal. Een kiezer zou door deze situatie van mening kunnen zijn dat de stemming niet volgens de standaarden voor een betrouwbare verkiezing is verlopen. Deze twijfels over de integriteit van de verkiezingen kunnen het vertrouwen van de kiezer in het verkiezingsproces schaden. De nieuwe procedure kan zo dus bijdragen aan het versterken van de weerbaarheid van het verkiezingsproces.

Dit proces zal er op hoofdlijnen als volgt uitzien: meldingen over onregelmatigheden kunnen rechtstreeks worden gemeld bij de onafhankelijke kiesrechtinstantie, die elke melding moet onderzoeken. Daarnaast worden ook de bezwaren die burgers inbrengen bij het stembureau en gemeentelijk stembureau voor onderzoek doorgeleid naar de onafhankelijke kiesrechtinstantie. Nadat de onafhankelijke kiesrechtinstantie de binnengekomen meldingen heeft onderzocht, maakt zij alle meldingen openbaar en voorziet deze van een afdoende gemotiveerde beoordeling.

Uit het voorgaande volgt dat er twee stromen ontstaan voor burgers om meldingen te doen:

- a) Het bestaande proces om bij het centraal stembureau melding te maken van (vermeende) telfouten. Dit blijft ongewijzigd.
- b) Het nieuwe proces om bij de onafhankelijke kiesrechtinstantie melding te kunnen maken van (vermeende) onregelmatigheden en inzicht te krijgen in de beoordeling daarvan.

### *3.2.3 Samenhang met wijzigingen in de Kiesraad*

Zoals gezegd vormt de taak om (vermeende) onregelmatigheden te beoordelen in feite een aanvulling op de taak die de Wet Kwaliteitsbevordering bij de Kiesraad belegt om te rapporteren over geconstateerde onregelmatigheden en, indien daartoe aanleiding is, het adviseren aan een vertegenwoordigend orgaan om tot een herstemming over te gaan. De meldingen die de onafhankelijke kiesrechtinstantie heeft onderzocht en voorzien van een gemotiveerde beoordeling openbaar heeft gemaakt, kunnen immers door de Kiesraad gebruikt worden en dienen als input om het advies op te baseren.

Ik voer het gesprek met de Kiesraad of, en zo ja hoe, de rol van onafhankelijke kiesrechtinstantie in het kader van geschilbeslechting bij de Kiesraad kan komen te liggen. Het kabinet acht een rol voor de Kiesraad hierin voorstelbaar, gelet op de daar al aanwezige kiesrechtexpertise en de op dit moment al voorziene uitbreiding van taken die samenhangen met geschilbeslechting. In de vervolgfase zal ik hierover het gesprek met de Kiesraad verder voeren.

### **3.3. Uitslagvaststelling door het vertegenwoordigend orgaan**

De volgende fase in het verkiezingsproces is de beoordeling van het verloop van de verkiezingen en eventuele gerezen geschillen door het vertegenwoordigend orgaan. In de praktijk wordt deze beoordeling uitgevoerd door enkele leden uit het orgaan in oude samenstelling: de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven (hierna: de geloofsbrievencommissie). De geloofsbrievencommissie

is hierbij gebonden aan de criteria die worden opgesteld ten behoeve van de beoordeling van geschillen (zie hieronder bij 'Beoordeling geschillen'). Bij deze beoordeling neemt de geloofsbrievencommissie kennis van de processen-verbaal van de stembureaus, de gemeentelijke stembureaus en het centraal stembureau en de daarin vermelde bezwaren.

In het nieuwe proces betreft de geloofsbrievencommissie hierbij ook de beoordeling van de onafhankelijke kiesrechtinstantie over de gedane meldingen. Daarnaast kan een geschil kenbaar worden gemaakt bij de geloofsbrievencommissie. In feite bestaat deze mogelijkheid nu ook al, maar dit proces is niet uitgewerkt of ergens vastgelegd, waardoor niet inzichtelijk is op welke wijze, wanneer en door wie dit mogelijk is. Het kabinet is van plan hierover in overleg te treden met uw Kamer, de Eerste Kamer en de (koepelorganisaties van) decentrale overheden om te bespreken of het wenselijk is hiervoor een procedure in te richten.

De geloofsbrievencommissie bereidt het besluit voor van het vertegenwoordigend orgaan over de geldigheid van de verkiezing en de toelating van de nieuwe leden. In de praktijk volgt het vertegenwoordigend orgaan dit, maar formeel is het er niet aan gebonden. Met het besluit van het vertegenwoordigend orgaan komt het proces aan bij de volgende fase van geschilbeslechting, waar deze brief mee begon: het instellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak tegen een besluit van het vertegenwoordigend orgaan.

Het oordeel van een kandidaat of politieke groepering dat er reden is om beroep in te stellen, kan hij baseren op een eigen bevinding of op basis van de openbare informatie over de bezwaren en meldingen die zijn binnengekomen bij de stembureaus, gemeentelijk stembureaus, het centraal stembureau, de onafhankelijke kiesrechtinstantie en de geloofsbrievencommissie, en de wijze waarop deze zijn beoordeeld.

### **3.4. Toelating leden**

In het voorlichtingsverzoek heeft het kabinet de Afdeling advisering gevraagd of het denkbaar is dat nieuwe leden van het vertegenwoordigend orgaan onder voorbehoud worden toegelaten, in afwachting van de afronding van eventuele beroepsprocedures. De Afdeling advisering heeft aangegeven dit slecht denkbaar te achten, gelet op de onwenselijke onzekerheid die hierdoor kan ontstaan over het gezag en het functioneren van een volksvertegenwoordiger. Dit kan gevolgen hebben voor de legitimiteit van de volksvertegenwoordiging. Het kabinet volgt daarom dit oordeel van de Afdeling advisering, en gaat er derhalve bij de inrichting van het nieuwe proces van uit dat de nieuwe leden pas tot het vertegenwoordigend orgaan worden toegelaten nadat eventuele beroepsprocedures zijn afgerond.

### **3.5 Termijn beroepsprocedures**

Een ingewikkeld vraagstuk is welke termijn geldt voor het instellen van beroep en welke termijn de Afdeling bestuursrechtspraak hanteert voor de behandeling hiervan. Hierbij spelen twee belangen, die tot op zekere hoogte tegenstrijdig zijn. Enerzijds moet er voldoende tijd zijn voor de rechter om eventuele

beroepsprocedures zorgvuldig te behandelen. Een te gehaaste en daarmee in potentie onzorgvuldige behandeling van een beroep kan immers twijfels oproepen. Anderzijds is het voor de democratische legitimiteit en daarmee het vertrouwen in het verkiezingsproces belangrijk dat de verkiezingsuitslag zo snel mogelijk wordt vertaald in de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan (en de nieuwgekozen leden van een orgaan dus zo snel mogelijk starten).

In haar voorlichting wijst de Afdeling advisering op de bestaande korte beroepsprocedures uit de Kieswet, met beroepstermijnen variërend van vier tot zes dagen en in veel gevallen uitspraak binnen enkele dagen. Daarnaast wordt aangehaald dat bij de beroepsmogelijkheid die in het verleden bestond tegen het besluit van het vertegenwoordigend orgaan op decentraal niveau een beroepstermijn gold van zes dagen en dat uiterlijk de twaalfde dag na indiening een uitspraak volgde. Kanttekening hierbij is dat de periode tussen de dag van de stemming en de eerste samenkomst van het nieuwe orgaan destijds drie weken betrof en dat dit nu twee weken is.

Voor de Tweede en Eerste Kamer is een punt van aandacht bovendien de in artikel 64, tweede lid, van de Grondwet vervatte termijn van drie maanden tussen het besluit tot ontbinding en de eerste samenkomst van de nieuwgekozen Kamer. De huidige wettelijke procedures om een verkiezing te organiseren schuren nu al met de termijn van drie maanden, en het toevoegen van een beroepsprocedure vergt dus ook dat de verhouding tussen de termijnen in het verkiezingsproces en deze grondwetsbepaling nader worden doordacht.

#### **4. Beoordeling geschillen**

##### **4.1. Belang van een toetsingskader**

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe proces van geschilbeslechting is dat er duidelijke toetsingskaders en handvatten komen, aan de hand waarvan de instantie die de geschillen beslecht tot een oordeel kan komen. Het hebben van duidelijke toetsingskaders is om meerdere redenen wenselijk. Ten eerste draagt het inkaderen van de beoordelingsruimte van de toetsende instantie bij aan de rechtszekerheid, aangezien beter voorzienbaar is hoe de beoordeling uitpakt. Dit maakt het aandragen van argumenten makkelijker en de beoordeling beter controleerbaar. Ten tweede is de beoordeling sneller en eenvoudiger te maken en te onderbouwen. Dit draagt bij aan de gewenste snelheid in het verkiezingsproces. Ten derde draagt het doordat het de balans tussen de staatsmachten versterkt bij aan het vergroten van de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.

##### **4.2. Beoordeling van twee type besluiten**

Bij de uitslagvaststelling van een verkiezing door het vertegenwoordigend orgaan zijn er twee type besluiten die beiden kunnen worden aangevochten: 1) het besluit over de geldigheid van de verkiezing en 2) een individueel besluit over de toelating van een nieuw lid. Hierbij geldt uiteraard dat het besluit over de toelating inhoudelijk voortvloeit uit het besluit over de geldigheid en de op basis daarvan vastgestelde verkiezingsuitslag.

Waar het enkel gaat om een geschil over de toelating – en de geldigheid van de verkiezing als zodanig niet ter discussie staat – zal de beoordeling relatief overzichtelijk zijn en zien op de vraag of er al dan niet wordt voldaan aan de (al bestaande) wettelijke criteria voor het lidmaatschap van het betreffende orgaan. Dit ligt ingewikkelder voor de geschillen over de geldigheid van de verkiezing. Hier ligt namelijk ook de vraag voor of een (gedeeltelijke) hertelling of herstemming aangewezen is. Ook merk ik op dat zich in Nederland geen recente casuïstiek op dit gebied heeft voorgedaan die gebruikt kan worden voor de inrichting van dit vraagstuk.

#### **4.3. Vormgeving toetsingskader**

Bij het maken van de afweging over het al dan niet herstemmen of hertellen zal het toetsingskader bindend zijn. Dit geldt zowel bij het opstellen van het advies over een herstemming in de fase voorafgaand aan het besluit voor het vertegenwoordigend orgaan als bij de beoordeling door de geloofsbrievencommissie en de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze beoordeling van de geldigheid van een verkiezing bestaat uit twee stappen.

##### *4.3.1. Vaststellen onregelmatigheid*

Allereerst (stap 1) de vraag of kan worden vastgesteld dat sprake is geweest van een telfout of onregelmatigheid, bijvoorbeeld door te checken of een uitgebrachte stem is terug te vinden in het proces-verbaal van een stembureau of door na te gaan of in een specifieke situatie is gehandeld in overeenstemming met de Kieswet.

##### *4.3.2. Consequentie onregelmatigheid*

Daarna (stap 2) volgt de beoordeling of de consequenties van een geconstateerde telfout of onregelmatigheid zodanig zijn dat moet worden overgegaan tot een hertelling of herstemming. Dit zal niet in alle gevallen zo zijn. Zo is het niet proportioneel als de constatering dat een enkele burger ten onrechte niet heeft kunnen deelnemen aan de stemming ertoe zou leiden dat de gehele stemming over moet. De vraag is waar dit kantelpunt zich dan wel zou moeten bevinden. Voor deze afweging dienen criteria te worden vastgesteld, die uiteenvallen in twee categorieën. (i) criteria wanneer geconstateerde telfouten zodanig zijn dat er aanleiding is voor een hertelling en (ii) criteria wanneer geconstateerde onregelmatigheden zodanig zijn dat er aanleiding is voor een herstemming.

##### *4.3.3. Hertelling*

Waar het gaat om vermeende telfouten ligt het in de rede dat de criteria meer cijfermatig van aard zijn, aan de hand waarvan geobjectiveerd kan worden wanneer een hertelling dient plaats te vinden. Het controleprotocol van de Kiesraad kan dienen als startpunt bij het uitdenken hiervan.

##### *4.3.4. Herstemming*

Ingewikkelder is het om een maatstaf te vinden wanneer een herstemming geboden is, omdat de impact van een onregelmatigheid in veel gevallen niet te kwantificeren is. Een optie die ik onderzoek is of het extra- en interpoleren van uitslagen bij andere stembureaus hierbij behulpzaam kan zijn.

Stel bijvoorbeeld dat groepering A bij de Tweede Kamerverkiezing tien stemmen tekort komt voor een extra zetel. In gemeente X hebben kandidaten op lijst A 10% van de stemmen gekregen. In gemeente X is echter brand uitgebroken bij een stemlokaal waar 2000 stemmen zijn uitgebracht en alle stembiljetten zijn in rook opgegaan. Deze stemmen zijn dus niet meegeteld in de uitslag van gemeente X. Uitgaande van het aantal stemmen dat kandidaten op lijst A gemiddeld per stembureau in gemeente X hebben gekregen, is de kans groot dat er bij dit stembureau tien stemmen zijn uitgebracht op kandidaten op lijst A. Het is denkbaar dat in dit soort situaties de vraag rijst of een herstemming moet plaatsvinden. Tegelijkertijd zal een vergelijking met omliggende stembureaus soms ook niet opgaan, bijvoorbeeld door de samenstelling van de buurt.

Andere bijkomende vragen zijn of een reële kans dat een onregelmatigheid invloed heeft gehad op de zetelverdeling voldoende moet zijn om tot een herstemming over te gaan of dat het moet gaan om een zo goed als zekere kans. En of alleen invloed op de zetelverdeling tussen groeperingen of ook invloed op de toewijzing van zetels aan specifieke kandidaten in elke fase van het proces een reden zou moeten zijn voor een herstemming.

Centraal staat de afweging tussen het belang van een juiste zeteltoewijzing aan kandidaten ten opzichte van het – ook door de Afdeling advisering benoemde – belang van de verkiezing als momentopname. Een herstemming, zelfs al vindt die maar enkele weken later plaats, brengt altijd de kans met zich mee dat kiezers anders (strategisch) stemmen dan tijdens de eerdere stemming. Deze verschillende belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen. Enerzijds het belang van een verkiezingsuitslag die zo accuraat als mogelijk is en anderzijds – zoals ook opgemerkt door de Afdeling advisering – dat een herstemming slechts terughoudend dient te worden ingezet, aangezien herstemmen in vergaande mate de verkiezing als momentopname doorkruist en grote consequenties kan hebben op het stemgedrag. Het vaststellen van het toetsingskader vergt dus een afweging tussen het effect dat het laten passeren van een onregelmatigheid heeft op het vertrouwen in het verkiezingsproces en de vraag of een (enkele) onjuiste toewijzing dan wel toedeling van zetels het overdoen van een verkiezing rechtvaardigt.

#### *4.3.5. Kenbaarheid toetsingskader*

Tot slot merk ik in algemene zin op dat, in lijn met de aanbevelingen van de Afdeling advisering, het kabinet het belang onderschrijft dat het proces voor geschilbeslechting wordt vastgelegd in juridisch uitgewerkte en kenbare procedures. Dit zodat voor iedere burger duidelijk is welke mogelijkheden hij heeft om eventuele bezwaren kenbaar te maken en hoe is geborgd dat hij hierop een afdoende gemotiveerde reactie krijgt. De nieuwe inrichting van het proces en de wijze waarop de geschillen worden beoordeeld zal dan ook worden neergelegd in de Kieswet en eventueel onderliggende regelgeving. Zoals al aangekondigd door mijn ambtsvoorganger zal dit een wijziging van artikel 58 van de Grondwet vergen, waarin voor de Tweede en Eerste Kamer nu de hoofdregel ligt vervat dat een orgaan zelf in laatste instantie gaat voor de beslechting van verkiezingsgeschillen.

## **5. Verhouding voorstel tot uitgangspunten**

Aan het begin van deze brief zijn de uitgangspunten opgesomd die door het kabinet in acht worden genomen bij het inrichten van de geschilbeslechtsingsprocedure. Hieronder zal worden gereflecteerd op hoe het bovenstaande voorstel tegemoetkomt aan deze uitgangspunten.

Zoals al genoemd meent het kabinet dat een stelsel dat bestaat uit de combinatie van enerzijds transparante beoordeling van individuele bezwaren door een onafhankelijke instantie met kiesrechtexpertise voorafgaand aan de uitslagvaststelling door het vertegenwoordigend orgaan en anderzijds een beroepsmogelijkheid voor politieke groeperingen en kandidaten bij de Afdeling bestuursrechtspraak in zijn totaliteit voldoet aan de eisen die het EVRM stelt.

Het voorstel draagt bovendien bij aan het verder versterken van de weerbaarheid van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Een onpartijdige en onafhankelijke rechter (uiteindelijk) bij een geschil laten beslissen over de geldigheid van de verkiezingen en de toelating van de leden voorkomt namelijk twijfel over de integriteit van dat besluit. Daarmee wordt het vertrouwen in het verkiezingsproces verhoogd, en indirect versterkt dit de legitimiteit van het vertegenwoordigende orgaan.

## **6. Vervolgproces**

Het kabinet is van plan de komende periode verder te werken aan de nadere uitwerking van de hierboven beschreven hoofdlijnen van het proces en het kader voor de inhoudelijke beoordeling van geschillen. Onderdeel hiervan is het afstemmen van deze uitwerking met de relevante betrokkenen, waaronder in ieder geval de Afdeling bestuursrechtspraak, de Kiesraad en de ketenpartners die betrokken zijn bij de uitvoering op gemeentelijk niveau. Hierna zal ik u opnieuw informeren over de voortgang van het traject.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

**TER ONDERTEKENING**

**Nota actief openbaar**  
Ja

**Onze referentie**  
2025-0000671175

**Datum**  
2 december 2025

**Opgesteld door**  
[Redacted]

**Samengewerkt met**  
[Redacted]

**Bijlage(n)**  
2

Aan  
Van

Minister van BZK  
CZW

nota

Kabinetsreactie voorlichting RvS geschilbeslechting in het  
verkiezingsproces

**Aanleiding**

De kabinetsreactie op de voorlichting van de RvS over geschilbeslechting in het verkiezingsproces is, na instemming van de CBJ, geagendeerd voor de MR van 5 december a.s. Deze map bevat de tekenversie van de brief voor de TK en de brief aan de EK waarin u een afschrift van de kabinetsreactie meestuurt.

Ten opzichte van de MR-versie van de brief is een enkele actualisering doorgevoerd (verwijzing naar een traject dat zich nu in een volgende fase bevindt).

**Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd – onder voorbehoud van instemming door de MR – beide brieven te ondertekenen en akkoord te geven op verzending aan de Kamers.

**Achtergrond en inhoud kabinetsreactie**

Huidig stelsel geschilbeslechting

Een vertegenwoordigend orgaan (hierna: VO) beslist zelf over de afhandeling van eventuele verkiezingsgeschillen, en of die aanleiding geven tot een hertelling of herstemming. Hiertegen staat geen beroep open. Artikel 58 Grondwet bepaalt dit voor de Tweede Kamer- en Eerste Kamerverkiezing. Artikel V 4, eerste lid, Kieswet bepaalt dit voor verkiezingen in het algemeen. In de Kieswet zijn geen afwegingskaders vastgelegd die het VO kan of moet hanteren bij die afweging.

Aanleiding aanpassing

- Op 17 januari 2024 heeft de toenmalige minister van BZK de TK geïnformeerd reden te zien het systeem van geschilbeslechting in het verkiezingsproces anders in te richten. Een fundamenteel onderdeel van deze aanpassing betreft het introduceren van een beroepsmogelijk voor geschillen over de stemming en uitslagvaststelling. Over de inrichting van het nieuwe systeem heeft hij voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering (dus niet over de vraag of het systeem moest worden aangepast, dat was al besloten en gecommuniceerd).
- Aanleiding betrof de uitspraak die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2020 deed in een Belgische zaak over geschilbeslechting (EHRM 10 juli 2020, Mugemangango t. België [GK], nr. 310/15) (en in het verlengde daarvan aanbevelingen van de OVSE en Kiesraad). Het EHRM oordeelde dat het Belgische systeem een schending oplevert van het recht op

vrije verkiezingen (artikel 3 Eerste Protocol bij het EVRM) en daarmee samenhangend van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 13 EVRM).

- In de uitspraak heeft het EHRM de eisen uitgeschreven waaraan een land moet voldoen om verkiezingsgeschillen effectief en in lijn met het EVRM te beslechten: (i) geschilbeslechting door een onafhankelijke instantie, (ii) de discretionaire ruimte van de instantie die geschillen beslecht moet voldoende worden ingekaderd in nationale wet- en regelgeving en (iii) de procedure moet leiden tot eerlijke, objectieve en voldoende gemotiveerde geschilbeslechting.
- Hoewel Nederland geen partij was in het conflict (en dus niet direct geraakt wordt door de uitspraak) zijn deze toetsingskaders onderdeel geworden van de vaste uitleg van artikel 13 EVRM. Het Nederlandse systeem, dat grote gelijkenissen vertoont met België, dient in dit licht te worden herbezien en zo te worden ingericht dat het beter aansluit bij het EVRM en jurisprudentie hierover van het EHRM. Ook de aanbevelingen van de Venetië-Commissie hierover dienen te worden gevolgd. Dit heeft geleid tot enkele uitgangspunten (genoemd in de brief) waar het nieuwe systeem aan moet voldoen.

**Onze referentie**

2025-0000671175

**Datum**

2 december 2025

#### Voorlichting Afdeling advisering

Gelet op de fundamentele vragen en dilemma's die aanpassing van het systeem met zich meebrengt, is de Afdeling advisering gevraagd om voorlichting. De voorlichting is verschenen op 10 juli 2024. In de voorlichting heeft de Afdeling advisering aangegeven het voornemen van de minister om het huidige systeem aan te passen (en dus een beroepsmogelijkheid te introduceren) te onderschrijven en is ingegaan op enkele van de meer specifieke vragen die in de voorlichting zijn gesteld over de wijze waarop dit moet worden ingericht.

#### Inhoud kabinetsreactie

In de kabinetsreactie wordt niet puntsgewijs op de voorlichting gereageerd, maar worden de hoofdlijnen van de nieuwe inrichting geschetst, waarbij wordt gerefereerd aan hetgeen de Afdeling advisering hierover heeft gezegd. Het systeem van geschilbeslechting die het kabinet voor ogen heeft, is tweeledig:

1. Het creëren van een beroepsmogelijkheid voor kandidaten en politieke groeperingen ná het besluit van het vertegenwoordigend orgaan over de toelating van de nieuwe leden (en als onderdeel daarvan over de geldigheid van de verkiezing).
  - Bevoegde instantie: in lijn met de Afdeling advisering acht het kabinet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op dit moment de aangewezen instantie om deze geschillen in eerste en enige aanleg te behandelen.
  - Instellen van beroep: het kabinet deelt de zorg van de Afdeling advisering dat wanneer iedere burger de mogelijkheid zou krijgen beroep in te stellen er een risico is dat spoedige voortgang en afronding van het verkiezingsproces niet volledig kan worden gegarandeerd. Het kabinet kiest er daarom voor om de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen besluiten over de geldigheid van de verkiezing, of de toelating van kandidaten, enkel open te stellen voor politieke groeperingen en kandidaten. Voor kandidaten geldt bovendien dat het in hun ogen onjuiste besluit van het vertegenwoordigend orgaan hen rechtstreeks moet raken, in die zin dat zij bij het nemen van een ander besluit wel een zetel toegewezen hadden gekregen.

- Beoordeling beroepen: naar aanleiding van een ingesteld beroep beoordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak of er aanleiding is om over te gaan tot een (gedeeltelijke) hertelling of herstemming. De Afdeling bestuursrechtspraak baseert zich hierbij op de criteria die worden opgesteld ten behoeve van de beoordeling van geschillen.
2. Het aanvullen van het verkiezingsproces vóór het besluit van het vertegenwoordigend orgaan door een procedure in te richten waarin burgers geschillen kunnen inbrengen om te laten toetsen door een onafhankelijke instantie.
- Inrichting aanvullende geschilbeslechting door onafhankelijke kiesrechtinstantie: het kabinet is voornemens een procedure in te richten voor (vermeende) onregelmatigheden tijdens het verkiezingsproces, lijkend op de nu al geldende procedure voor het constateren en corrigeren van telfouten (hiervan kan melding worden gemaakt bij het centraal stembureau). Bij onregelmatigheden kan het bijvoorbeeld gaan om situaties waarin er sprake is van stembussen die niet verzegeld waren of niet onder voldoende toezicht stonden, waarin kiezers (ten onrechte) geen stempas hebben ontvangen of dat er onregelmatigheden zijn geconstateerd bij het verstrekken van stembiljetten in een stemlokaal.
  - Hoofdpijnen proces
    - Meldingen over onregelmatigheden kunnen rechtstreeks worden gemeld bij de onafhankelijke kiesrechtinstantie, die elke melding moet onderzoeken.
    - Daarnaast worden ook de bezwaren die burgers inbrengen bij het stembureau en gemeentelijk stembureau voor onderzoek doorgeleid naar de onafhankelijke kiesrechtinstantie.
    - Nadat de onafhankelijke kiesrechtinstantie de binnengekomen meldingen heeft onderzocht, maakt zij alle meldingen openbaar en voorziet deze van een afdoende gemotiveerde beoordeling.

**Onze referentie**

2025-0000671175

**Datum**

2 december 2025

### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

#### *Motivering*

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

#### **Bijlagen**

| <b>Volgnummer</b> | <b>Naam</b>                                                 | <b>Informatie</b> |
|-------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1                 | Verzendversie brief TK                                      | Ter ondertekening |
| 2                 | Verzendversie brief EK (betreft afschrift van brief aan TK) | Ter ondertekening |