



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Memo Taken en bevoegdheden Cie Geloofsbrieven

datum 5 maart 2021

pagina 1/14

F. M. J. Hendrickx

Binnenhof 1a

2513 AA Den Haag

T 2011

M 06 - 5041 9900

E F.Hendrickx@tweedekamer.nl

Memo over de taken en bevoegdheden van de Commissie Geloofsbrieven

1. Inleiding

Naar aanleiding van het gesprek van uw commissie met de Kiesraad op 16 februari jl. is het verzoek aan de staf van de commissie gedaan om een notitie op te stellen waarin mogelijke incidenten, die zich tijdens de verkiezingsdagen kunnen voordoen, worden besproken en waarin ook mogelijke reacties van de commissie daarop worden geschetst. De commissievoorzitter heeft daarop voorgesteld de reikwijdte van de notitie breder te trekken en daarom ook de context te schetsen waarbinnen de Commissie Geloofsbrieven (verder aangeduid als: CG) haar taken vervult en welke bevoegdheden zij daartoe heeft. De voorliggende notitie is op basis van deze verzoeken opgesteld. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- een algemeen beeld van de wijze waarop in Nederland de verkiezingen voor de Tweede Kamer worden georganiseerd en uitgevoerd;
- een uiteenzetting over de uitvoering van taken en bevoegdheden door de onderscheiden actoren in het verkiezingsproces op basis van de geldende regels;
- een schets van een aantal problemen waarmee de CG kan worden geconfronteerd met daarbij zo mogelijk enkele handelingsalternatieven;
- een samenvatting met advies.

In de bijlage is de wet- en regelgeving vermeld waaraan in de tekst wordt gerefereerd.

2. Organisatie van de verkiezingen voor de Tweede Kamer in Nederland.

Na het verstrijken van de grondwettelijke termijn van de zittende Tweede Kamer (art. 52 GW) of na het ontvallen van het parlementaire vertrouwen aan het zittende kabinet volgt, op basis van art. 64 lid 1, GW bij Koninklijk Besluit (KB) ontbinding van de Tweede Kamer. Dat is ditmaal gebeurd bij KB van 22 januari 2021 (2021 Stb. 34).

Het KB is in de eerste plaats van belang omdat het niet alleen de datum van ontbinding vastlegt maar ook de datum van eerste samenkomst van de nieuw te kiezen Kamer (art. 64 lid 3 GW), in dit geval 31 maart 2021. Deze bepaling stelt beperkingen aan de handelingsmogelijkheden van de CG en de Kamer omdat de gehele verkiezingsprocedure, inclusief registratie nieuwe partijnamen, kandidaatstelling, stemming, vaststelling uitslag en geloofsbrievenonderzoek, etc., binnen deze periode moet zijn afgerond. Een mogelijkheid tot verlenging van de termijn die in het ontbindingsbesluit staat vermeld, is binnen bestaande regelgeving niet mogelijk. Indien verlenging om



datum 5 maart 2021

welke reden dan ook noodzakelijk is, kan dat slechts via ongeschreven staatsnoodrecht worden gerealiseerd.

Het KB is in de tweede plaats van belang omdat het de bepalingen van de Kieswet in werking stelt op basis waarvan de gemeenten de verkiezingen gaan organiseren en uitvoeren.

De Kieswet legt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van verkiezingen bij de gemeenten. Zij voeren de GBA-registratie en bepalen op grond daarvan de kiesgerechtigdheid van burgers, sturen stempassen toe, wijzen stemlokalen aan, benoemen stembureauleden etc. Deze gemeentelijke taken moeten worden uitgevoerd door het college van B&W, c.q. de burgemeester. Voor de uitvoering van deze taken is het gemeentebestuur (de burgemeester) in beginsel verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. De basis voor de organisatie en uitvoering van de Kamerverkiezingen is in Nederland dus gedecentraliseerd naar de gemeenten, en gedeconcentreerd omdat de gemeenten in dezen handelen in medebewind op basis van de bepalingen van de Kieswet.

Voor de verdere praktische uitvoering voorziet de Kieswet in een (administratieve) verdeling van Nederland en roept nog enkele organen in het leven. De Kieswet verdeelt Nederland in 'Kieskringen', 20 in totaal, 19 in Nederland en 1 in Caribisch Nederland.

De Kieswet roept voorts 20 Hoofdstembureaus, in elke kieskring een, en het centraal stembureau in het leven.

De indeling in kieskringen wordt steeds meer een louter administratieve indeling maar had oorspronkelijk wel betekenis bij de vaststelling van de uitslag en de toedeling van de zetels. Per kieskring kunnen partijen namelijk een verschillende lijst indienen om zo regionaal bekende kandidaten beter te presenteren. Van deze mogelijkheid, vooral geschikt voor grote partijen of fracties, wordt nog maar weinig gebruik gemaakt en daardoor wordt de kieskringindeling vooral een administratieve indeling.

Voorzitter van het Hoofdstembureau is de burgemeester van de gemeente waar het Hoofdstembureau is gevestigd. De plaatsvervangend voorzitter en de andere leden worden door de minister van Binnenlandse Zaken benoemd.

De Kiesraad, een zelfstandig bestuursorgaan, treedt bij Kamerverkiezingen als Centraal Stembureau op. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verkiezingen ligt in eerste aanleg bij de gemeenten, en voor de verdere afhandeling volgens de regels van de Kieswet, bij de Hoofdstembureaus en ten slotte het Centraal Stembureau.

De politieke verantwoordelijkheid voor de Kieswet berust bij de minister van Binnenlandse Zaken.

3. De praktische uitvoering

De praktische uitvoering van een verkiezing, nadat de gemeenten alle voorgeschreven voorbereidende acties en maatregelen hebben uitgevoerd, is als volgt.

Elk stembureau stelt aan het einde van de stemming een proces-verbaal (pv) op waarin de leden van het stembureau de uitslag van de stemming in hun bureau tot op kandidaatniveau vastleggen en melding maken van alle bezwaren die zijn ingebracht en de ongeregelde zaken die zich tijdens de zitting van het stembureau en tijdens de telling hebben voorgedaan. Dit pv wordt vaak aangeduid als: N10.

In een aantal gemeenten tellen de afzonderlijke stembureaus niet, maar wordt door de gemeente centraal geteld. Een stembureau stelt dan een verkort pv op. Voor de telling



datum 5 maart 2021

wordt in dat geval de facto direct de sprong gemaakt naar het pv van de gemeente (vaak aangeduid als: N11). Op deze variant wordt hier verder niet ingegaan.

De voorzitter van het stembureau draagt het pv (N10) vervolgens over aan de burgemeester van de gemeente waartoe het stembureau behoort. Het is gebruikelijk dat de voorzitter van het stembureau getuige is van de invoeging van de resultaten van zijn stembureau in de resultaten van de gemeente als geheel. De 'vier-ogen-procedure' moet worden gevolgd. De burgemeester voegt aldus de resultaten van alle pv's van de bureaus in de gemeente samen in een pv op gemeentelijk niveau (N11). De burgemeester neemt voorts kennis van alle ingebrachte bezwaren en vermeldt in het gemeentelijk pv de bezwaren die niet afdoende zijn afgehandeld door het stembureau of door hemzelf en de bezwaren die zijn ingebracht tijdens de zitting waarin de pv op gemeentelijk niveau is vastgesteld, met de reactie daarop.

De gemeente draagt het gemeentelijk pv N11 over aan het Hoofdstembureau van de kieskring waartoe de gemeente behoort en plaatst de processen-verbaal van de stembureaus en het pv van de gemeente ter inzage op de gemeentelijke website.

De burgemeester van de gemeente waar het Hoofdstembureau is gevestigd neemt kennis van de ingebrachte bezwaren in het gemeentelijk pv en vermeldt in het pv van de Kieskring (vaak aangeduid als: O3) de bezwaren die niet afdoende zijn afgehandeld door de gemeente of door hemzelf, en de bezwaren die zijn ingebracht tijdens de zitting waarin de pv op het niveau van de Kieskring de O3 is vastgesteld, met de reactie daarop. Hij draagt vervolgens het pv O3 van de Kieskring over aan het Centraal Stembureau (de Kiesraad).

Het Centraal Stembureau verwerkt de aangeleverde pv's van de Hoofdstembureaus weer op vrijwel dezelfde wijze en stelt aan de hand daarvan de einduitslag vast en bepaalt de zetelverdeling. Het centraal Stembureau voert ook met behulp van de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) een aantal kruistellingen uit ter controle. Het Centraal Stembureau dient ook te reageren op de niet afdoende afgehandelde bezwaren die bij de Hoofdstembureaus zijn ingebracht en uiteraard ook op de bezwaren die worden ingebracht tijdens de openbare zitting waarop het Centraal Stembureau de einduitslag bekend maakt en deze vastlegt in een proces-verbaal. Dit proces-verbaal wordt, samen met de benoemingsbrieven voor de kandidaten die door het Centraal Stembureau verkozen zijn verklaard, aangeboden aan de Tweede Kamer.

Het materiaal waarop het Centraal Stembureau de vaststelling van de einduitslag baseert, omvat de processen-verbaal van de gemeenten en van de Hoofdstembureaus.

Art. O5 Kieswet leidt er toe dat het Centraal Stembureau bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag de beschikking heeft over de pv's N11 en de pv's O3.

De Tweede Kamer heeft de beschikking over de pv's N10, N11 en O3. De Kamer heeft daarmee ook informatie op het niveau van de afzonderlijke stembureaus!

De Tweede Kamer onderzoekt de geloofsbriefen, beslist over de toelating van de verkozen verklaarde kandidaten en geeft een oordeel over het rechtmatig verloop van de verkiezingen en de juistheid van de vastgestelde uitslag (art. 2 en 19 RvO-TK en art. V4 Kieswet). De Kamer besluit op basis van het Verslag van de CG. De bepalingen in het RvO-TK, dat immers slechts een interne regeling is, vinden hun grond in art. 58 GW en art. V4 Kieswet, waaruit een ongeclausuleerde bevoegdheid voor de Kamer wordt afgeleid. Tegen beslissingen die de Kamer in dezen neemt, staat geen beroep open.

4. Kanttekeningen bij de uitvoering.

Bij deze uitvoeringspraktijk kan een aantal kanttekeningen worden gemaakt.



datum 5 maart 2021

In de eerste plaats is het uitgangspunt in de Kieswet dat de resultaten van de tellingen door stembureau, gemeente en Hoofdstembureau voor waarheidsgetrouw kunnen worden aangenomen. De leden van de stembureaus, de burgemeesters etc. garanderen immers met hun handtekening de juistheid van het verkiezingsresultaat in hun bureau, gemeente etc. Dit uitgangspunt bleek in het verleden in de praktijk niet altijd realistisch. Met name grote gemeenten hadden zulke slechte ervaringen met het accuraat werken van hun stembureaus dat zij de pv's de dag na de verkiezingen op het stadhuis 'corrigeerden'.

De introductie van stemmachines leidde weer tot een vrijwel algemene acceptatie van dit uitgangspunt. De resultaten van de stemmachines werden verwerkt via de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV). Dit leidde tot een enorme versnelling van het proces en mede daardoor is ook besloten de termijn van eerste samenkomst van de nieuw gekozen Kamer te verkorten van oorspronkelijk 13 naar 8 dagen.

Het daarop volgende verbod op stemmachines, omdat zij vatbaar zouden zijn voor manipulatie en het stemgeheim niet zouden waarborgen, gaf aanleiding om niet alleen de eisen voor stembureauleden te verzwaren maar vooral ook de juiste overdracht van resultaten in het proces beter te waarborgen. In 2017 zijn daarover afspraken gemaakt (zie brief min. BZK; TK 31142 nr. 56) die deels ook nu nog in praktijk worden gebracht. Er worden geen computers gebruikt die een verbinding hebben met het internet. Er wordt geen gebruik gemaakt van USB-sticks of andere digitale gegevensdragers om de optelresultaten over te brengen. Bij de overdracht van gegevens dient een vier-ogen-principe te worden toegepast voor verificatie en controle. De OSV die binnen deze voorwaarden wordt toegepast, is daartoe vernieuwd.

In de tweede plaats blijkt in de praktijk de overdracht van gegevens telkens een risico te vormen voor de juiste vaststelling van de verkiezingsresultaten en dus voor de uiteindelijke uitslag en zetelverdeling. Een vrij groot aantal stembureaus (ca. 25%) maakt kleinere fouten bij het tellen van de stemmen: er zijn verschillen van 1 – 3 stemmen die niet kunnen worden verklaard. Grotere fouten treden op bij het optellen van resultaten naar een hoger niveau, van stembureau naar gemeente en van gemeente naar Hoofdstembureau. Dit toont het voorval in de gemeente Gramsbergen bij de Kamerverkiezingen in 1998. Bij de berekening van de verkiezingsuitslag waren de stemmentotalen van drie stembureaus in de gemeente Gramsbergen niet meegeteld omdat de burgemeester van Gramsbergen deze abusievelijk niet in het gemeentelijk pv had opgenomen. De Kiesraad stelde daarop een nieuwe uitslag vast omdat dit verzuim leidde tot een wijziging in de toedeling van restzetels.

In 2017 deed zich een soortgelijke fout voor maar nu op het niveau van een hoofdstembureau.

Het Hoofdstembureau Den Bosch had verzuimd de resultaten van een aantal lijsten in de pv's van de gemeenten Boxmeer en Bergeijk op te nemen in het pv van het Hoofdstembureau. Het ging om een totaal van ca. 8700 stemmen! De voorschriften van de minister van BZK over de gegevensoverdracht waren duidelijk niet goed nageleefd.

In tegenstelling tot zijn reactie op de fout in Gramsbergen heeft de Kiesraad naar aanleiding van de fout van het Hoofdstembureau Den Bosch gemeend niet over te mogen gaan tot het vaststellen van een nieuwe verkiezingsuitslag omdat de raad had vastgesteld dat de wijziging niet kon leiden tot een wijziging in de zeteltoedeling. Art. P 21 Kieswet verbiedt de Kiesraad in dat geval de uitslag opnieuw in een nieuw proces-verbaal vast te stellen. De Kiesraad kan dit uiteraard slechts vaststellen op basis van de geconstateerde verschillen in de aantallen stemmen die op de partijen zijn uitgebracht. Ook de mogelijke invloed op de toedeling van zetels op basis van voorkeursstemmen en de restzetelverdeling moet daarbij worden betrokken.



datum 5 maart 2021

Tot slot dient te worden vastgesteld dat in de regelgeving niet is voorzien in een rol voor de Tweede Kamer, i.c. de CG, bij de organisatie en uitvoering van de verkiezingen. Formeel kan de Kamer eerst actief worden nadat aan haar het proces-verbaal met de einduitslag en de benoemdverklaringen zijn overhandigd door het Centraal Stembureau.

5. De taken van de Commissie Geloofsbrieven (CG)

De CG voert, in opdracht van de Kamer, achtereenvolgens twee taken uit die los van elkaar kunnen worden beschouwd.

- 1.** - de commissie geeft een oordeel over het rechtmatig verloop van de verkiezingen en over de juistheid van de door het Centraal Stembureau vastgestelde uitslag;
- 2.** - de commissie onderzoekt de geloofsbrieven van de personen die door het Centraal Stembureau, op basis van de vastgestelde uitslag, benoemd zijn verklaard.

5.1.1. Beoordeling van het rechtmatig verloop van de verkiezingen en de juistheid van de uitslag

Op grond van de artt. 58 GW en V4 Kieswet oordeelt de Kamer over het rechtmatig verloop van de verkiezingen en de juistheid van de uitslag.

Hoe de Kamer tot haar oordeel komt, ligt echter niet vast. Artikel 58 GW spreekt van "... bij de wet te stellen regels ...", maar dat is verder niet ingevuld. De Kieswet verwijst in art. V4 naar het RvO-TK, en het RvO schrijft voor dat de CG zo nodig over het verloop van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag Verslag uitbrengt. Kortom, er wordt onder het huidige RvO-TK geen voorschrift geschonden indien de CG besluit de processen-verbaal niet te controleren en aan de Kamer in haar Verslag voorstelt zich zonder meer te scharen achter het proces-verbaal van het Centraal Stembureau en de daarin vastgelegde verkiezingsuitslag. Echter, de Kamer oordeelt in laatste instantie over het verloop en het resultaat van de verkiezingen; er is geen beroep mogelijk. Het zal duidelijk zijn dat de Kamer, indien gevraagd, niet zelfstandig een betrouwbaar en geloofwaardig oordeel kan vellen indien de Kamer niet naar eigen onderzoek kan verwijzen. Het is gebruikelijk dat de CG daartoe de processen-verbaal laat controleren.

Om een oordeel te kunnen vormen over de verkiezingen ontvangt de Kamer op grond van art. O5 Kieswet alle processen-verbaal van de stembureaus, van de gemeenten en van de Hoofdstembureaus. De Kiesraad ontvangt slechts de processen-verbaal van de gemeenten en de Hoofdstembureaus. De Raad kan echter kopieën van pv's van stembureaus opvragen indien de Raad daar behoefte aan heeft. Een diepgaander controle door hertelling van een stembureau is op dat moment voor Raad en CG formeel nog uitgesloten. De Raad kan eerst actief worden na vaststelling van de uitslag en onder de beperkende voorwaarden van art. P21 Kieswet. De CG heeft in deze fase nog geen bevoegdheid, maar bezit op dat moment wel al de pv's van de stembureaus ten behoeve van haar latere oordeel over de verkiezingen als geheel. In samenspraak met de Kiesraad kan de CG besluiten het pv of de pv's waarover twijfel bestaat, al aan een nader onderzoek te onderwerpen waarbij een mogelijke fout al aan het licht kan komen. Een hertelling aan de hand van de stembiljetten is voor de CG ook eerst mogelijk na de vaststelling van de uitslag door het Centraal Stembureau.

De tijd die dan nog rest is, door de bepaling in het Ontbindingsbesluit, heel beperkt. Het lijkt daarom aan te bevelen indien de CG zich bij haar afweging over de vraag of een hertelling aan de orde is, ook laat leiden door de bepalingen in art. P21 Kieswet, waar de Kiesraad aan gehouden is. Zie hiervoor verder par. 6.



datum 5 maart 2021

Sinds het jaar 2000 is met succes gepoogd de aanvoer van pv's naar de Kamer te ordenen. Dat gebeurt nu

- per kieskring met de pv's van de inliggende gemeenten, op alfabetische volgorde van de gemeentenaam;
- per gemeente de processen-verbaal gesorteerd, op volgnummer van het stembureau;
- met een vermelding van het aantal stembureaus dat in de betreffende gemeente zitting heeft gehad. Dit laatste om een fout als in Gramsbergen op het spoor te komen.

5.1.2. Hoe en wat wordt gecontroleerd?

Bij aanlevering van de pv's door de Hoofdstembureaus wordt onmiddellijk gecontroleerd of de aanlevering correct en volledig is, overeenkomstig bovenstaand verzoek.

De volgende dag controleren ca. 40 medewerkers van de Kamer alle processen-verbaal afzonderlijk. Zij stellen daartoe eerst per gemeente vast of de gemeente alle pv's zoals vermeld op de lijst van stembureaus, heeft aangeleverd.

Vervolgens noteren zij per stembureau of er sprake is van telverschillen of onregelmatigheden:

- telverschillen van – 3 tot +3 stemmen; deze komen vaak voor en worden daarom slechts in een turflijst geregistreerd; (hier kan de cie. Geloofsbrieven uiteraard een andere norm stellen.)
- grotere telverschillen worden geregistreerd met vermelding van
 - * naam Kieskring / Hoofdstembureau
 - * naam gemeente
 - * naam of nummer van het betreffende stembureau
- storing, schorsing of beëindiging van de zitting van het stembureau;
- (vermoeden van) fraude;
- problemen met legitimatie, oproepkaart, stempas, volmacht;
- problemen met bijstand bij het uitbrengen van de stem;
- problemen met afstand, vindbaarheid, toegang en inrichting stembureau;
- ontbreken van een handtekening; er dient tenminste één handtekening te zijn geplaatst;
- opmerkingen en bezwaren die in het pv zijn vermeld en die niet onder een van bovenstaande categorieën vallen.

De resultaten van deze controle zijn voor de commissie beschikbaar en zij ontvangt daarvan een samenvattend overzicht ten behoeve van de opstelling van het Verslag.

De commissie heeft daarmee tot op het niveau van de stembureaus inzicht in het verloop van de verkiezingen. Dat is meer gedetailleerd dan het inzicht dat de Kiesraad heeft, die zich baseert op de gegevens van de gemeenten en de Hoofdstembureaus.

De controle in de Kamer omvat niet de juistheid van de overdracht van gegevens van gemeente naar Hoofdstembureau en vervolgens van Hoofdstembureau naar Centraal Stembureau. Het verleden leert dat juist op die momenten van overdracht, fouten worden gemaakt. Een dergelijke controle is echter voor de Kamer door capaciteits- en tijdsgebrek onuitvoerbaar. De Kiesraad voert een dergelijke controle, met behulp van OSV, wel uit.



datum 5 maart 2021

5.2. *Onderzoek van de geloofsbrieven*

Het tweede deel van de taakopdracht is aan strikte regels gebonden en in die zin is ook de uitvoering van deze activiteit helder.

De 'benoemingsbrief' die het verkozen verklaarde lid heeft ontvangen van het Centraal Stembureau wordt gelegd naast de 'geloofsbrief' die de Kamer van het Centraal Stembureau over de betreffende persoon heeft ontvangen.

Vervolgens worden een aantal formaliteiten afgewikkeld.

- * het verkozen verklaarde lid tekent voor aanvaarding van het lidmaatschap (bewilliging)
- * het verkozen verklaarde lid verklaart geen functies te vervullen die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Kamer.
Deze 'incompatibiliteiten' staan opgesomd in een aantal wetten (de Grondwet, Kieswet, de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement en de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement) maar vormen tezamen een limitatieve lijst waaraan zonder meer kan worden getoetst.
- * het verkozen verklaarde lid overlegt een uittreksel uit de GBA van de gemeente waar deze als inzittende is ingeschreven waaruit blijkt
 - woonplaats
 - datum en plaats van geboorte
 - nationaliteit

Het onderzoek van de geloofsbrieven staat wel onder enige tijdsdruk. De geloofsbrief moet per lid worden gecontroleerd, de identiteit moet worden vastgesteld aan de hand van een toereikend GBA-uittreksel, de aanvaarding van de benoeming moet worden vastgesteld en er moet worden gecontroleerd of het kandidaat-lid geen onverenigbare betrekking vervult dan wel deze tijdig heeft beëindigd. Door deze tijdsdruk is bij de griffie van de Tweede Kamer de praktijk ontstaan dat op basis van de niet-officiële ANP-uitslag de vermoedelijk gekozen kandidaten al een verklaring wordt voorgelegd, waarin deze kunnen verklaren dat zij een eventuele benoeming door de Kiesraad zullen aanvaarden. Voor de kandidaten die inderdaad gekozen zijn, wordt deze voorlopige verklaring omgezet in een definitieve, en voor hen die toch niet gekozen blijken te zijn, vindt deze omzetting niet plaats. Hun verklaring vervalt.

Definitieve controle van de geloofsbrieven (de omzetting van voorlopig in definitief, en de afhandeling van de 'probleemgevallen') kan uiteraard eerst aanvangen na vaststelling van de officiële verkiezingsuitslag door de Kiesraad.

6. **Onregelmatigheden**

De paragrafen 5.1. en 5.2. geven al een welhaast uitputtend overzicht van de soort onregelmatigheden dat zich kan voordoen. Wat 5.2. betreft, daar gaat het om problemen die intern kunnen worden opgelost en afgehandeld. In een enkel geval kan het leiden tot de latere beëdiging van een lid; onwenselijk maar niet onoverkomelijk. Indien een verkozen verklaarde naar het oordeel van de CG toch niet als lid kan worden toegelaten, doet de Kamer daarover openbaar mededeling aan de Kiesraad waarna de raad een nieuwe kandidaat voordraagt. Deze situatie, een afwijzing op basis van het geloofsbrievenonderzoek, is echter nog niet voorgekomen en daarom zullen onregelmatigheden op grond van par. 5.2. hier niet verder worden besproken.

Er kunnen zich onregelmatigheden voordoen gedurende de verkiezingsdagen. Zoals reeds opgemerkt heeft de Kamer, de CG, geen taken of bevoegdheden gedurende deze



datum 5 maart 2021

dagen. Dat neemt niet weg dat elke burger, dus ook de leden van de commissie, zich kan informeren over de gang van zaken. De commissie heeft in het verleden nooit als commissie enige actie gedurende deze dagen ondernomen. Indien zij besluit dat nu wel te doen is het raadzaam dit onderling af te stemmen en daarover ook de Kiesraad te informeren. Vermeden zou moeten worden dat de CG door haar handelen zelfstandig voeding geeft aan de mening, die in delen van de samenleving sluimert en soms ook duidelijk wordt uitgesproken, dat de verkiezingen in Nederland onbetrouwbaar zijn en kunnen worden gemanipuleerd.

De onregelmatigheden die in par. 5.1. worden genoemd komen bij de controle in de Kamer aan het licht. Ditmaal zal er extra aandacht zijn voor de gang van zaken bij het briefstemmen en voor de invloed van de coronamaatregelen op de gang van zaken in de stembureaus. Een lagere opkomst als gevolg van de coronamaatregelen zal waarschijnlijk niet via de controle door de Kamer kunnen worden vastgesteld. Daarbij zal de CG zich moeten verlaten op openbare berichtgeving.

De commissie dient vervolgens te beslissen hoe zwaar zij deze onregelmatigheden laat wegen en hoe zij daarvan melding maakt in haar Verslag. Het is gebruikelijk dat de commissie een aantal opmerkelijke onregelmatigheden in haar Verslag vermeldt, als waarschuwing en doorgaans met het verzoek aan de minister en de gemeenten hier in de toekomst aandacht aan te besteden.

7. Handelingsmogelijkheden bij onregelmatigheden: hertelling of herstemming

Na een Tweede Kamerverkiezing zijn er twee instanties die de bevoegdheid hebben om eventueel te besluiten tot een hertelling van stemmen: het Centraal Stembureau en de Tweede Kamer. Alleen de Kamer kan besluiten tot een herstemming.

Het Centraal Stembureau kan in de openbare zitting waarin het de officiële uitslag van de Tweede Kamerverkiezing bekend maakt, besluiten tot een hertelling. Dit is alleen mogelijk als een ernstig vermoeden bestaat dat door een of meer stembureaus bij het tellen van de stemmen fouten zijn gemaakt die van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling. Een hertelling kan zowel voor alle als voor één of meer stembureaus plaatsvinden. Zie art. P 21 Kieswet.

Na de bekendmaking van de uitslag door het Centraal Stembureau kan ook de Tweede Kamer, in het kader van het geloofsbrievenonderzoek, besluiten tot een hertelling. De Kamer, i.c. de CG, is daarbij niet gebonden aan de beperkende bepalingen van art P 21 Kieswet. De Kamer heeft een ongeclausuleerde bevoegdheid om tot een hertelling te besluiten. De Kamer kan zelfs tot een herstemming besluiten maar dit is sinds de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging niet voorgekomen.

De toedeling van deze ongeclausuleerde bevoegdheid heeft een historische en een staatrechtelijk-filosofische achtergrond. Historisch was het zo dat ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, de leden van de Staten-Generaal, i.c. de afgevaardigden van de verschillende provinciën, elkaars geloofsbrieven beoordeelden en goedkeurden. Staatrechtelijk geldt hier het uitgangspunt van volkssoevereiniteit. Het parlement vormt de hoogste macht en oordeelt daarom ook over zichzelf. Ook de artt. 68 en 120 GW komen uit deze gedachtegang voort. In sommige andere landen is het eindoordeel over de verkiezingen en de toelating van de gekozenen in handen gelegd van een onafhankelijke rechterlijke instantie. De rechterlijke macht zou dan echter in politieke discussies betrokken kunnen raken. In Nederland heeft men daar om die reden en voor de bevestiging van de autoriteit van de volksvertegenwoordiging niet voor gekozen.



datum 5 maart 2021

Toch voelde men zich ongemakkelijk bij deze beoordeling door zichzelf. De legitimiteit van de volksvertegenwoordiging zou dan berusten op een actie zoals van de baron von Münchhausen. Begin jaren '80 van de vorige eeuw heeft de Kamer daarom de toelatingsprocedure na verkiezingen, gewijzigd en de beslissing daarover in handen gelegd van de 'oude' Kamer.

In het jaar 2001 is deze bepaling verder versoepeld om ruimte te bieden voor het geval dat de oude Kamer aftreedt maar, door hertellingen of herstemming, nog niet alle, of zelfs geen enkel, nieuwbenoemd lid tot de Kamer is toegelaten. De nieuwe bepaling luidde: Over de toelating van leden (...) besluit, voor zover mogelijk, de Kamer in oude samenstelling. Dit moet worden beoordeeld als een noodverband dat een oplossing biedt indien er tenminste 76 nieuw verkozen leden kunnen worden toegelaten. Indien dat niet het geval is kan het quorum niet worden bereikt en ontstaat er voor de Tweede Kamer van de Staten-Generaal een 'parlementsloze' periode.

7.1. Realiteitsgehalte van de handelingsmogelijkheden

Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de opties die de Kieswet biedt om na de vaststelling van de uitslag hertellingen of herstemmingen uit voeren en daarbij de bepalingen van het Ontbindingsbesluit in acht te nemen zodat de Kamer niet zijn toevlucht hoeft te nemen tot noodwetgeving.

De kieswetwijziging van 1917 heeft belangrijke gevolgen gehad voor de toelating van nieuwe leden. Tot die tijd kende Nederland een districtenstelsel waarbij in elk district doorgaans één en soms enkele leden werden gekozen. Per district vond een nauwkeurig afgebakende stemming plaats waarbij die stemming geen invloed kon hebben op (het resultaat van) de stemming in een ander district. Dat is met de introductie van de evenredige vertegenwoordiging volledig veranderd. Oorspronkelijk voerden partijen per kieskring nog aparte lijsten zodat er per kieskring nog sprake was van enige afbakening maar daarvan is ook steeds minder sprake. Onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging vormt Nederland feitelijk één district waarbinnen alle kandidaten worden gekozen. Dit heeft tot gevolg dat een hertelling of herstemming in een of meer stembureaus gevolgen kan hebben voor de volledige uitslag. De toepassing van art. V 5 Kieswet wordt daarmee heel moeilijk, zo niet onmogelijk.

7.2. Herstemming

Een herstemming is welhaast volledig uitgesloten. Deze kan in theorie beperkt blijven tot een of enkele stembureaus, maar in de praktijk is dit onuitvoerbaar omdat, door het feit dat Nederland de facto één kiesdistrict vormt, de invloed van het resultaat van een of enkele stembureaus op de uitslag niet nauwkeurig kan worden bepaald. De conclusie op dit punt moet zijn: er is een algehele herstemming of geen herstemming. Indien tot herstemming zou worden besloten, moet een 'parlementsloze periode' worden geaccepteerd of moet de zittingstermijn van de zittende Kamer via noodwetgeving op het allerlaatste moment worden verlengd. In geval van een herstemming wordt een nieuwe Kamerverkiezing georganiseerd en indien de geldende termijnen daarbij in acht worden genomen, vergt dat ruim 3 maanden.

7.3. Hertelling

In geval van een hertelling doen zich dezelfde problemen voor maar in iets minder sterke mate. Ook dan is het moeilijk de omvang van het effect van de hertelling te bepalen. Daarom is het Centraal Stembureau slechts gerechtigd een hertelling uit te voeren indien



datum 5 maart 2021

is voldaan aan alle voorwaarden die art. P21 Kieswet daarvoor stelt. De CG zou ook de voorwaarden van dit artikel bij haar besluit over een eventuele hertelling kunnen volgen. Hierbij kan nog het volgende worden overwogen.

Naar aanleiding van de EP-verkiezing in 2019 heeft de CG besloten tot een hertelling van de stembiljetten van drie stembureaus waar opmerkelijke resultaten waren gemeld, vermoedelijk fouten. Dat deed de CG nadat het centraal Stembureau de definitieve uitslag had vastgesteld en voor dat de CG Verslag uitbracht aan de Kamer. De CG was hiertoe gerechtigd en er was ook geen sprake van tijdsdruk omdat de dag van eerste samenkomst van het nieuw gekozen EP ruim een maand later lag.

De termijnen bij de aanstaande TK-verkiezingen zijn geheel anders. Op vrijdag 26 maart zal het Centraal Stembureau de einduitslag bekend maken. De behandeling van het Verslag van de CG is voorzien in de plenaire vergadering op dinsdag 30 maart. Voor een eventuele hertelling op instigatie van de CG resteren dan ruim drie dagen waarin een weekeinde.

7.4. Enkele mogelijke situaties

1. Het Centraal Stembureau ziet aanleiding om een of meer hertellingen te laten uitvoeren. Er is volgens het Centraal Stembureau voldaan aan de voorwaarden die art. P21 Kieswet stelt. De CG hoeft geen actie te ondernemen en wacht het resultaat af. Indien de hertellingen blijken te zijn uitgevoerd, er dus wijzigingen optreden in de zetelverdeling, stelt het centraal Stembureau de uitslag opnieuw vast en brengt een nieuw pv uit.

2. Het Centraal Stembureau ziet geen aanleiding tot hertelling omdat er niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden van art. P21 Kieswet maar de CG ziet daartoe wel aanleiding. In dat geval zal in opdracht van de CG een hertelling worden uitgevoerd, zo mogelijk binnen het bestek van drie dagen. Indien binnen deze termijn geen fouten worden gevonden die aanleiding geven tot wijziging van de zeteltoedeling, blijft het pv van het Centraal Stembureau in stand. Indien dat wel het geval is, zal het Centraal Stembureau worden gevraagd een nieuwe een nieuwe verkiezingsuitslag vast te stellen.

Indien de CG er niet in slaagt binnen de beschikbare termijn van drie dagen de hertelling te realiseren kan zij dit de Kamer melden zonder verder voorstel waardoor de termijn van de zittende Kamer verloopt en er een oplossing moet worden gevonden via staatsnoodrecht zoals hier al is aangeduid.

De CG kan aan de Kamer ook voorstellen reeds die leden, tenminste 75 leden teneinde een quorum te creëren, toe te laten op wier verkiezing het resultaat van de hertelling geen invloed kan hebben. De nieuwe Kamer beslist dan later over de toelating van die leden wier verkiezing kon worden beïnvloed door de hertelling. Indien zich bij de groep van tenminste 75 leden die al direct zijn toegelaten, naar later blijkt, als gevolg van de hertelling, leden bevinden die onterecht zijn toegelaten, dan geldt art. V 6 lid 3 Kieswet. In dat geval wordt de fout geconstateerd maar niet gecorrigeerd omdat de Kieswet dat verbiedt. Deze situatie is in 1922 bij de wetsbehandeling expliciet onder ogen gezien en geaccepteerd.

De uitslag van de Tweede Kamerverkiezing in Nederland is onherroepelijk nadat de Kamer de nieuwe leden heeft toegelaten. Er kan in Nederland geen beroep bij een rechter worden ingesteld tegen de vaststelling van de uitslag.



datum 5 maart 2021

Samenvatting en advies

- Voor de organisatie en uitvoering van verkiezingen zijn in Nederland de gemeenten en vervolgens de Hoofdstembureaus en het Centraal Stembureau verantwoordelijk. Zij handelen daarbij op basis van de Kieswet.
- De politieke verantwoordelijkheid voor de Kieswet berust bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bij de organisatie en uitvoering van verkiezingen voor de Tweede Kamer is voor de Kamer, i.c. de Commissie Geloofsbrieven (CG), geen taak of bevoegdheid voorzien.
- De Kamer oordeelt op basis van het Verslag van de CG over het rechtmatig verloop van de verkiezingen, de juistheid van de vastgestelde uitslag, en de toelating van de op basis van die uitslag verkozen verklaarde kandidaten. Tegen dit oordeel staat geen beroep op.
- Indien de CG, ten behoeve van haar Verslag, voor het moment van vaststelling van de uitslag door het Centraal Stembureau, nadere informatie wil inwinnen, stemt zij haar activiteiten af met de Kiesraad.
- Bij de afstemming van activiteiten van commissie en Kiesraad, betreft de commissie in het bijzonder de bepalingen van art. P21 en V6 3e lid Kieswet bij haar overwegingen.
- De CG rondt haar activiteiten af voor de in het Ontbindingsbesluit genoemde datum van eerste samenkomst van de nieuw gekozen Kamer. Verlenging van deze termijn is slechts mogelijk via ongeschreven staatsnoodrecht.

Frank Hendrickx
Griffie Commissies B&O
adjunct-griffier Commissie Binnenlandse Zaken
griffier Commissie Geloofsbrieven
griffier Contactgroep Duitsland

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag
T +(31)70-3182011 | M +(31)6-50419900
E F.Hendrickx@tweedekamer.nl | I www.tweedekamer.nl



datum 5 maart 2021

Overzicht van relevante wet- en regelgeving

Grondwet

Artikel 52

- 1 De zittingsduur van beide kamers is vier jaren.
- 2 Indien voor de provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, wordt daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin gewijzigd.

Artikel 58

Elke kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist met inachtneming van bij de wet te stellen regels de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrieven of de verkiezing zelf rijzen.

Artikel 64

1. Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.
2. Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.
3. De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt.
4. De wet stelt de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren. De zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd.

Reglement van Orde Tweede Kamer

Artikel 2. Toelating leden

- 1 Elk nieuw benoemd lid doet van zijn verkiezing blijken door overlegging van de bij de wet voorgeschreven stukken.
- 2 De geloofsbrieven en daarop betrekking hebbende stukken worden bij de griffie ter inzage gelegd van de leden.
- 3 Over de toelating van leden die benoemd zijn verklaard na periodieke aftreding of ontbinding besluit, *voor zover mogelijk* [curs. FH], de Kamer in oude samenstelling.

Artikel 19 De commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven

1. Er is een commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven. Zij brengt de Kamer schriftelijk of mondeling verslag uit over de toelating van de leden en, *zo nodig*, ¹ over het verloop van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de tot lid van het Europees Parlement benoemd verklaarden.

Kieswet

Artikel 05

- 1 Het hoofdstembureau brengt de processen-verbaal van de stembureaus en de opgaven van de burgemeesters en, tenzij het de verkiezing betreft van de gemeenteraad, van het algemeen bestuur of van provinciale staten van een provincie die één kieskring vormt, een afschrift van zijn proces-verbaal terstond over aan het orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt.

¹ De toevoeging 'zo nodig' is in artikel 7.6. van het nieuwe RvO-TK, dat per 31 maart 2021 in werking zal treden, geschrapt. Daarmee ontstaat de plicht voor de Geloofsbrieven om zich in haar Verslag over de in het artikel opgesomde aspecten uit te spreken. De huidige toelatingsprocedure valt nog onder de bepalingen van het oude RvO-TK.



datum 5 maart 2021

2 Het orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt, bewaart de processen-verbaal van de stembureaus drie maanden nadat over de toelating van de gekozenen is beslist. Daarna vernietigt hij deze stukken onmiddellijk. Van de vernietiging wordt proces-verbaal opgemaakt.

Artikel P 21

1 Het centraal stembureau kan op de in artikel P 20 bedoelde zitting, voordat de uitslag van de verkiezing bekend wordt gemaakt, hetzij ambtshalve, hetzij naar aanleiding van een met opgave van redenen gedaan verzoek van een of meer kiezers, tot een nieuwe opneming van stembiljetten, zowel uit alle als uit een of meer stembureaus, besluiten, indien een ernstig vermoeden bestaat dat door een of meer stembureaus bij de stemopneming zodanige fouten zijn gemaakt dat zij van invloed op de zetelverdeling kunnen zijn [curs. FH]. De burgemeester die de desbetreffende stembiljetten onder zich heeft, doet deze op verzoek van het centraal stembureau onverwijld naar het centraal stembureau overbrengen.

2 Na ontvangst van de stembiljetten gaat het centraal stembureau onmiddellijk tot de opneming over. Het is bevoegd daartoe de verzegelde pakken te openen en de inhoud te vergelijken met de processen-verbaal van de stembureaus.

3 Bij deze opneming zijn de artikelen N 5, N 8 en N 9 van overeenkomstige toepassing.

Artikel V 4

1 Het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing is geschied, onderzoekt de geloofsbrief onverwijld en beslist of de benoemde als lid van dat orgaan wordt toegelaten. Daarbij gaat het na, of de benoemde aan de vereisten voor het lidmaatschap voldoet en geen met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, en beslist het de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrief of de verkiezing zelf rijzen. Indien de benoemde voor de eerste samenkomst van het nieuw gekozen orgaan de voor het lidmaatschap vereiste leeftijd zal hebben bereikt, wordt daarmee bij het nemen van de beslissing rekening gehouden. De wijze waarop het onderzoek van de geloofsbrieven van de leden van de Tweede, onderscheidenlijk van de Eerste Kamer geschiedt, wordt geregeld in het reglement van orde van de desbetreffende kamer.

Artikel V 5

De ongeldigheid van de stemming in één of meer stembureaus of provincies of een onjuistheid in de vaststelling van de uitslag van de verkiezing staat niet in de weg aan de toelating van de leden, op wier verkiezing de ongeldigheid of onjuistheid geen invloed kan hebben gehad, en, in geval van ongeldigheid van de stemming, de nieuwe stemming geen invloed kan hebben.

Artikel V 6

1 Indien het orgaan waarvoor de benoeming is geschied, besluit tot niet-toelating van één of meer leden wegens de ongeldigheid van de stemming in één of meer stembureaus of provincies geeft de voorzitter daarvan onverwijld kennis aan:

- a. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, indien het betreft een verkiezing van de leden van de Tweede of Eerste Kamer;
- b. gedeputeerde staten, indien het betreft een verkiezing van de leden van de staten van een provincie;
- c. het dagelijks bestuur, indien het betreft een verkiezing van de leden van het algemeen bestuur;
- d. burgemeester en wethouders, indien het betreft een verkiezing van de leden van de gemeenteraad.

2 Uiterlijk op de dertigste dag nadat deze kennisgeving is ontvangen, vindt in de in het eerste lid bedoelde stembureaus, onderscheidenlijk provincies, een nieuwe stemming plaats en wordt de uitslag van de verkiezing opnieuw vastgesteld. De dag van de stemming wordt vastgesteld door:



datum 5 maart 2021

- a. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, indien het betreft een verkiezing van de leden van de Tweede of Eerste Kamer;
- b. gedeputeerde staten, indien het betreft een verkiezing van de leden van de staten van een provincie;
- c. het dagelijks bestuur, indien het betreft een verkiezing van de leden van het algemeen bestuur;
- d. burgemeester en wethouders, indien het betreft een verkiezing van de leden van de gemeenteraad.

3 Bij deze vaststelling blijft degene die reeds als lid is toegelaten, gekozen verklaard, ook indien mocht blijken dat dit ten onrechte is geschied. Tegenover hem valt dan af de kandidaat die, indien de toegelatene niet gekozen was verklaard, gekozen zou zijn.