



Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Novelle op wetsvoorstel 36243 ("Wet GRECO")

Datum

2 maart 2026

Onze referentie

7468626

Bijlage(n)

4

Bijlagen

1. Brief EK 17 september 2025 met vraag over "Wet GRECO"
2. Concept novelle
3. Concept memorie van toelichting novelle
4. Concept Kamerbrief EK Reactie op brief met vraag over "Wet GRECO"

1. Aanleiding

Op 17 september heeft uw voorganger een brief (zie bijlage 1) ontvangen van de vaste EK-commissie voor JenV inzake het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak (wetsvoorstel 36243). In deze brief constateren de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB, D66, PvdD, SP, ChristenUnie, Volt en OPNL dat het aangenomen amendement-Helder "mogelijk een inbreuk vormt op het passief kiesrecht, zoals beschermd door de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens" en vragen of u hiervoor "reparatiemogelijkheden" ziet.

Het amendement-Helder regelt een wettelijk verbod op de functiecombinatie rechter-lidmaatschap van een gemeenteraad of de provinciale staten. Het amendement was, mede gebaseerd op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, door het kabinet ontraden, maar is desondanks door de vorige TK (met een nipte meerderheid) aangenomen.

Uw voorganger heeft de besluitvorming over dit verzoek van de EK en de reactie daarop overgelaten aan het nieuwe kabinet. Daarom leggen we u ter besluitvorming voor hoe om te gaan met het verzoek van de genoemde EK-fracties. U bent eerste ondertekenaar van dit wetsvoorstel. MBZK is, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de Wet op de Raad van State en de Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement, tweede ondertekenaar van dit wetsvoorstel. Parallel start een lijn naar MBZK met een nota van gelijke strekking.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- akkoord te gaan met het starten van internetconsultatie zoals toegelicht in paragraaf 4.3;
- akkoord te gaan met de in bijlage 4 bijgevoegde conceptbrief aan de EK, waarin u mede namens MBZK de EK informeert over uw voornemen een novelle in procedure te brengen.

Datum

2 maart 2026

Onze referentie

7468626

3. Kernpunten

- Wetsvoorstel 36243 ("Wet GRECO") is op 18 maart 2025 met een ruime meerderheid (147 stemmen voor) aangenomen door de Tweede Kamer (VOOR: PVV, GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, CDA, DENK, SP, ChristenUnie, FVD, SGP, Volt en JA21; TEGEN: PvdD).
- Ter opvolging van een GRECO aanbeveling¹ voorziet het wetsvoorstel in een verbod op de functiecombinatie rechter – lidmaatschap Tweede Kamer, Eerste Kamer en het Europees Parlement. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in regelingen over andere rechtspraak-gerelateerde onderwerpen, waarover (ook) binnen de rechtspraak brede consensus bestaat (zie paragraaf 4.1).
- Als gevolg van het amendement-Helder (ingediend op 8 april 2024 en aangenomen op 18 maart 2025) is nu in het wetsvoorstel opgenomen dat dit wettelijke verbod ook geldt voor de functiecombinatie rechter – lidmaatschap van de provinciale staten en de gemeenteraad.
- Omdat hier sprake is van een verdergaande inperking van een grondrecht (passief kiesrecht, artikel 4 van de Grondwet), heeft het toenmalige kabinet hierover in mei 2024 advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd. Volgens de Afdeling advisering (advies van 4 september 2024) moet, gelet op het zwaarwegende belang van het passief kiesrecht, terughoudend worden omgegaan met het regelen van onverenigbaarheden die verder gaan dan het oorspronkelijke wetsvoorstel van de regering. In lijn met dit advies van de Afdeling advisering is het amendement-Helder door het huidige kabinet ontraden, omdat er naar het oordeel van het kabinet meer proportionele instrumenten beschikbaar zijn dan een algeheel wettelijk verbod.
- Desondanks heeft de TK op 18 maart 2025 het amendement, met een nipte meerderheid via hoofdelijke stemming, aangenomen (zie paragraaf 4.2).
- Het wetsvoorstel is momenteel aanhangig bij de EK. Na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag van 15 augustus 2025 heeft de EK de behandeling van het wetsvoorstel aangehouden, omdat een meerderheid van de fracties in de EK (GroenLinks-PvdA, BBB, D66, PvdD, SP, ChristenUnie, Volt en OPNL, tezamen 44 zetels) grote moeite heeft met het amendement-Helder. Deze fracties vragen of u hiervoor "reparatiemogelijkheden" ziet.
- Een wetsvoorstel dat aanhangig is bij de Eerste Kamer kan niet door middel van een nota van wijziging of een amendement gewijzigd worden. "Reparatie"

¹ Het gaat om het op 21 juni 2013 vastgestelde evaluatierapport over Nederland, afkomstig van GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption; ressorterend onder de Raad van Europa). In dit GRECO-rapport is onder andere aanbevolen om wettelijk te regelen dat het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Staten-Generaal niet tegelijkertijd kan worden vervuld.

kan wel door middel van een zogenaamde “novelle”. Een novelle is een voorstel tot wijziging van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel, dat ingediend wordt bij de Tweede Kamer. Een novelle doorloopt dezelfde procedure als een 'gewoon' wetsvoorstel (in dit geval: start met internetconsultatie). Doorgaans wordt in de Eerste Kamer de behandeling van het door de novelle te wijzigen wetsvoorstel (in dit geval: de Wet GRECO) aangehouden, in afwachting van de novelle. Beide voorstellen (in dit geval dus: de Wet GRECO + de novelle) worden, als de novelle door de Tweede Kamer is aangenomen, vervolgens gezamenlijk door de Eerste Kamer afgehandeld.

- Wij adviseren u om een novelle met de strekking het schrappen van het wettelijk verbod op de functiecombinatie rechter-lidmaatschap van een gemeenteraad of de provinciale staten in procedure te brengen. Deze novelle brengt het wetsvoorstel op dit onderdeel terug naar het voorstel zoals het destijds door de regering is voorgesteld.
- Wij achten het oorspronkelijke wetsvoorstel meer verenigbaar met het in artikel 4 van de Grondwet beschermde passief kiesrecht. Daarbij is onze inschatting dat de bezwaren tegen het amendement-Helder bij een meerderheid van de EK zodanig groot zijn, dat er een zeer geringe kans is dat het wetsvoorstel door de EK zal worden verworpen. Dat zou bijzonder ongelukkig zijn, omdat het wetsvoorstel uit meerdere onderwerpen bestaat waarvoor een breed draagvlak bestaat bij de rechterlijke organisaties en de politiek. Daarnaast zal Nederland, als het wetsvoorstel door de EK wordt verworpen, (alsnog) niet voldoen aan de GRECO aanbeveling, waar Nederland al verschillende malen door GRECO op is aangesproken en ook in de toekomst op zal worden aangesproken. Aan het eind van het algemeen deel van de toelichting hebben we dit als volgt verwoord: “Omdat de regering het oorspronkelijke wetsvoorstel meer verenigbaar acht met het in artikel 4 van de Grondwet beschermde passief kiesrecht en vanwege het grote belang van dit wetsvoorstel wordt door middel van deze novelle voorgesteld de wettelijke onverenigbaarheid van het rechterschap met het lidmaatschap van de gemeenteraad en het lidmaatschap van provinciale staten te schrappen. Hierdoor wordt de te regelen incompatibiliteit van het rechterschap weer beperkt tot het lidmaatschap van de Tweede en Eerste Kamer en het Europees Parlement, overeenkomstig het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel.”
- Deze novelle kan naar onze inschatting in ieder geval op een meerderheid in de Eerste Kamer rekenen. Voor de Tweede Kamer geldt naar onze inschatting hetzelfde, ervan uitgaande dat Tweede Kamer in de nieuwe samenstelling op dezelfde wijze stemt als op 18 maart 2025 over het amendement-Helder gestemd is (zie voor een toelichting paragraaf 4.2).
- Volledigheidshalve merken we op dat de staatscommissie rechtsstaat in haar op 10 juni 2024 op verzoek van de regering uitgebrachte rapport “De gebroken belofte van de rechtsstaat” heeft aanbevolen om een wettelijk verbod in te stellen voor rechters om lid te zijn van alle vertegenwoordigende organen. De staatscommissie noemt het in het wetsvoorstel opgenomen verbod voor rechters om lid te zijn van een landelijk vertegenwoordigend orgaan “essentieel”, maar vindt dat zij ook geen lid mogen zijn van andere vertegenwoordigende organen. Daartegenover staan de GRECO aanbeveling uit 2013 en een gelijkkluidende aanbeveling van de Venetië commissie in het bovengenoemde rapport uit 2023, die uitsluitend zien op het wettelijk verbieden van de functiecombinatie rechter – lidmaatschap parlement.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
2 maart 2026

Onze referentie
7468626

4. Toelichting

4.1 Inhoud van wetsvoorstel 36243 ("Wet GRECO")

Het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel is de wettelijke incompatibiliteit op het ambt van rechter en het lidmaatschap van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer het en Europees Parlement. Als gevolg van het amendement-Helder (ingediend op 8 april 2024 en aangenomen op 18 maart 2025) is nu in het wetsvoorstel opgenomen dat deze incompatibiliteit ook geldt voor het ambt van rechter en het lidmaatschap van de provinciale staten en de gemeenteraad. Het wetsvoorstel bevat daarnaast ook een aantal andere onderwerpen, waarover binnen de rechtspraak brede consensus bestaat. Het wetsvoorstel kende een langdurig en zorgvuldig voorbereidingsproces in nauwe samenspraak met de rechtspraak, voordat het in november 2022 bij de Tweede Kamer aanhangig werd gemaakt. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- een voor alle rechterlijke ambtenaren (kortweg: rechters en officieren van justitie) geldend verbod om bepaalde financiële belangen te hebben en een meldplicht en plicht tot registratie van financiële belangen;
- de wettelijke opdracht aan de functionele autoriteit van rechterlijk ambtenaren (rechters en officieren van justitie) tot het voeren van integriteitsbeleid;
- wijziging van de regeling voor de klachtbehandeling door de Hoge Raad (verzoek van de Hoge Raad);
- wijziging in het aantal te benoemen advocaten-generaal dat ten hoogste kan worden benoemd bij de Hoge Raad (verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad);
- enkele (noodzakelijke) technische aanpassingen naar aanleiding van de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Tot slot bevat het wetsvoorstel nog twee onderwerpen die door middel van amendementen aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd. Beide amendementen kregen de appreciatie 'oordeel kamer' van het kabinet. Het gaat om de volgende onderwerpen

- wettelijke verankering van de toedeling van zaken aan rechters op grond van "objectieve, transparante en controleerbare criteria" (amendement Sneller/Van Nispen);
- meerderheid van de leden Raad voor de rechtspraak bestaat uit rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast (amendement Sneller/Van Vroonhoven).

4.2 Politieke context

Tweede Kamer: Stemming amendement-Helder

Het amendement-Helder (BBB) over incompatibiliteit van het rechterschap en het lidmaatschap van provinciale staten en de gemeenteraad is op 18 maart 2025 met een hoofdelijke stemming met een nipte meerderheid aangenomen (73 stemmen voor; 72 stemmen tegen). Voorafgaand aan de hoofdelijke stemming is per fractie gestemd (op basis van deze stemming kon de uitslag niet worden vastgesteld, waarna hoofdelijk is gestemd).

Voor het amendement-Helder: PVV, VVD, BBB, DENK, FVD, JA21

Tegen het amendement-Helder: GroenLinks-PvdA, NSC, D66, CDA, SP, ChristenUnie, SGP, PvdD, Volt

Als de partijen in de nieuwe kamersamenstelling op dezelfde manier stemmen, levert dat in totaal 77 stemmen voor de novelle op (mogelijk 79, als de nieuwe fractie 50PLUS ook voor de novelle stemt). Dit zou betekenen dat de novelle op een meerderheid kan rekenen.

Tweede Kamer: Stemming wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is op 18 maart 2025 met een ruime meerderheid (147 stemmen voor) aangenomen door de Tweede Kamer.

Voor: PVV, GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, CDA, SP, DENK, ChristenUnie, FVD, SGP, Volt, JA21.

Tegen: PvdD

Eerste Kamer:

Een meerderheid van de fracties van de EK vraagt het kabinet om "reparatiemogelijkheden" vanwege het amendement-Helder. Het gaat om de fracties GroenLinks-PvdA, BBB, D66, PvdD, SP, ChristenUnie, Volt en OPNL (samen 44 zetels). Er zijn in het verslag vragen gesteld door de leden van de fracties van BBB, GroenLinks-PvdA, CDA, D66, ChristenUnie, PvdD en JA21. Veel van deze vragen gingen over het amendement-Helder.² De vragen zijn inmiddels voorzien van een antwoord. Ook bij twee andere recente gelegenheden stelden EK-fracties het amendement-Helder aan de orde, waarbij de strekking was dat men grote moeite heeft met dit amendement.³

4.3 Consultatie van de novelle

Ons voorstel is de novelle in internetconsultatie te brengen voor de gebruikelijke periode van 8 weken. Daarnaast stellen we voor de novelle voor dezelfde periode ter consultatie voor te leggen aan de volgende instanties:

- Raad voor de rechtspraak
- Hoge Raad
- procureur-generaal bij de Hoge Raad
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
- Statenlidnu

De Raad voor de rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu hebben zich eerder al (uit eigen beweging) over het amendement-Helder uitgelaten (zie hierna). De novelle

² De vragen zijn inmiddels voorzien van een antwoord in de nota naar aanleiding van verslag van 15 augustus 2025 (*Kamerstukken I 2025/26*, 36 243, nr. C).

³ Zie de brief van de EK van 30 september 2025 naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport uit 2023 van de Venetië commissie over de onafhankelijkheid van de rechtspraak waarin de leden van de GroenLinks-PvdA fractie de regering verwijten onvoldoende rechtsstatelijk leiderschap te tonen en zelfs "willens en wetens handelen in strijd met de Grondwet" te handelen, beantwoord op 24 november 2025 (*Kamerstukken I 2025/26*, 29279, AD). Zie daarnaast het Verslag van een schriftelijk overleg over de Staat van de wetgevingskwaliteit en de kabinetsbrede agenda met initiatieven voor het versterken van de kwaliteit van wetgeving; Integraal wetgevingsbeleid (*Kamerstukken I 2025/26*, 31731, nr. Z).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
2 maart 2026

Onze referentie
7468626

is in lijn met het advies van deze instanties. In de consultatiebrief zal naar deze reacties worden verwezen en worden gevraagd of de instanties eventueel nog aanvullende opmerkingen wensen te maken.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Consultatiereactie Raad voor de rechtspraak amendement-Helder

Op 22 juli 2024 bracht de Raad voor de rechtspraak uit eigen beweging advies uit over de bij het wetsvoorstel ingediende amendementen, waaronder ook het amendement-Helder. Ook de Raad voor de rechtspraak gaf aan de appreciatie van het kabinet om het amendement te ontraden, te onderschrijven.

Datum
2 maart 2026

Onze referentie
7468626

*Consultatiereactie verenigingen van decentrale volksvertegenwoordigers
amendement-Helder*

In het verslag van de vaste commissie voor JenV bij het wetsvoorstel hebben enkele EK-fracties gevraagd of de regering de (verenigingen van) decentrale volksvertegenwoordigingen alsnog zou kunnen consulteren over het amendement-Helder. Naar aanleiding daarvan hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlidnu gezamenlijk een consultatiereactie geschreven aan de minister van BZK, waarbij zij hebben aangegeven de appreciatie van het kabinet om het amendement te ontraden, te onderschrijven.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.