

Vergaderjaar 2024–2025

36 552

Wijziging van de Kieswet, houdende regels over taken van de Kiesraad met het oog op de bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces (Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

In het debat met uw Kamer over de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces op 10 april jl. heb ik naar aanleiding van de motie Kathmann/Chakor (GL-PvdA)¹ toegezegd een brief aan uw Kamer te sturen over hoe ik als Minister van BZK de risico's op buitenlandse beïnvloeding en inmenging bij onze verkiezingen in de gaten houd en hoe ik daarmee omga. Vanwege de aankomende vervroegde Tweede Kamerverkiezing is deze vraag nog urgenter geworden. Daarom informeer ik uw Kamer hierover met deze brief.

Vrije en eerlijke verkiezingen vormen het fundament van onze democratie. De regering en de volksvertegenwoordiging ontleen hun legitimiteit aan verkiezingen. Verkiezingen moeten daarom weerbaar zijn tegen ongewenste beïnvloeding en inmenging. Dat geldt zowel voor het verkiezingsproces (de stemming en uitslagvaststelling) als voor de deelnemende politieke partijen en het publieke debat rondom een verkiezing.

Weerbaarheid van verkiezingen

Het fundamentele karakter van verkiezingen zorgt ervoor dat verkiezingen doelwit kunnen zijn van (statelijke) actoren die democratische processen in Europa en of Nederland willen beïnvloeden of verstoren. Recente ontwikkelingen in landen om ons heen laten dit ook zien. Dreigingen die zich in andere landen voordoen zijn echter niet steeds een op een te vertalen naar de Nederlandse context. Daarom weeg ik die scherp in de Nederlandse context en waar nodig bereid ik passende maatregelen voor. Verkiezingen in andere landen zijn op onderdelen verschillend dan de verkiezingen in Nederland. Het pluralistische Nederlandse parlementaire

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 552, nr. 9

stelsel van evenredige vertegenwoordiging is in principe minder kwetsbaar dan een meerderheidsstelsel zoals het «winner takes all» stelsel waarbij er slechts één kandidaat of partij wint (bijvoorbeeld bij een presidentsverkiezing). Ook is ons verkiezingsproces minder kwetsbaar voor digitale dreigingen doordat de kiezer met een papieren stembiljet stemt, dat vervolgens handmatig wordt geteld. Desondanks ben ik scherp op mogelijke kwetsbaarheden in ons proces, in onze eigen context.

Recente voorbeelden van beïnvloeding van verkiezingen zijn de beïnvloeding van de Roemeense presidentsverkiezingen², het omkopen van kiezers door criminele groepen tijdens de Moldavische verkiezingen³ en de online informatieoperaties zoals «Doppelgänger» die het publieke debat beogen te beïnvloeden, waaronder in Duitsland.⁴ Ook Polen waarschuwde voorafgaand aan de presidentsverkiezingen in mei en juni voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding.⁵ Ook in Nederland zijn eerder onregelmatigheden waargenomen: tijdens de Europees Parlementsverkiezing in 2024 werden door Russische hacktivisten⁶ DDoS-aanvallen uitgevoerd op websites van verschillende Nederlandse politieke partijen en openbaarvervoerbedrijven.^{7, 8}

Deze voorbeelden laten zien dat verkiezingen doelwit kunnen zijn van ongewenste buitenlandse inmenging en beïnvloeding, ook in Nederland. Dit vormt een rechtstreekse bedreiging voor de Nederlandse democratische rechtsstaat en onze nationale veiligheid. We zetten er dan ook op in om deze dreigingen te signaleren, tegen te gaan en waar nodig te mitigeren.

Het kabinet beschikt over een combinatie van verschillende instrumenten om dat te doen.⁹ Hierbij wordt aangesloten bij de aanpak statelijke dreigingen. In het vervolg van deze brief zet ik uiteen welke verschillende instanties en wet- en regelgeving hier een rol spelen. Dat doe ik aan de hand van de volgende thema's:

- Maatregelen in verkiezingsproces
- Transparant debat en tegengaan des- of misinformatie
- Weerbaarheid politieke partijen
- Internationale samenwerking

Maatregelen in verkiezingsproces

Tijdens en voorafgaand aan de organisatie van iedere verkiezing in Nederland worden maatregelen genomen om ons voor te bereiden op alle verschillende mogelijke risico's. Ook voor de aankomende Tweede Kamerverkiezing op 29 oktober aanstaande en de gemeenteraadsverkiezingen op 18 maart 2026. De verkiezingstafel, die bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries, de veiligheidspartners, het

² Zie o.a. NOS, 8 februari 2025 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2555049-manipulatie-van-verkiezingen-in-roemenie-een-waarschuwing-voor-europa>

³ Zie o.a. RTL, 21 oktober 2024 <https://www.rtl.nl/nieuws/buitenland/artikel/5476375/inmenging-fraude-verkiezingen-referendum-moldavie-rusland>

⁴ Zie o.a. POLITICO, 6 februari 2025 <https://www.politico.eu/article/germany-election-flood-social-media-x-russia-bots-kremlin-operation-false-news/>

⁵ Zie o.a. NOS, 6 mei 2025 <https://nos.nl/artikel/2566247-polen-waarschuwt-voor-ongekende-russische-cyberaanval-bij-komende-verkiezingen>

⁶ Hacktivism is een samenvoeging van activisme en hacken waarbij het inzetten van hacks, computerkennis en het internet als daad van protest of als subversieve activiteit wordt gebruikt om informaticasystemen aan te vallen om gegevens te stelen of deze buiten werking te stellen.

⁷ MIVD jaarverslag 2024, p. 8

⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 35 165, nr. 86

⁹ Uw Kamer is over dit onderwerp op verschillende momenten eerder over geïnformeerd: Kamerstukken II, 2023/24, 35 165, nr. 64, Kamerstukken II, 2023/24, 29 279, nr. 854 & Kamerstukken II, 2024/25, 30 821, nr. 257

NCSC¹⁰, de ACM, gemeenten en de Kiesraad, vervult hierin een centrale rol. Deelnemers wisselen informatie uit en bespreken maatregelen. Hierbij wordt ook gesignaleerd welke actuele ontwikkelingen in de landen om ons heen plaatsvinden rondom verkiezingen. Onderwerpen die aan de orde komen gaan onder andere over de openbare orde, des- en misinformatie en het tegengaan van ongewenste (buitenlandse) beïnvloeding. De verkiezingstafel komt in de periode voorafgaand aan de verkiezing maandelijks bijeen, indien nodig vaker.

De NCTV stelt een dreigingsanalyse op ter bespreking aan de verkiezingstafel. Daarnaast wordt verkend welke extra inspanningen nodig zijn om eventuele dreigingen tijdig op te merken. Eventuele ervaringen van de NAVO-top worden hierin meegenomen. Bij concrete dreigingen zal de tafel ad hoc bijeenkomen. Er wordt dan besproken welke reactieve maatregelen wanneer noodzakelijk zijn en wie daarvoor aan zet is. Naar aanleiding van de evaluatie van de verkiezingstafel is dit voorjaar besloten de verkiezingstafel structureel meermaals per jaar te organiseren, ook buiten verkiezingstijd. Dit biedt de mogelijkheid om ook buiten verkiezingstijd actuele ontwikkelingen te bespreken en af te wegen of aanvullende scenario's, dan wel maatregelen voorbereid moeten worden.

Het Ministerie van BZK organiseert voorafgaand aan iedere verkiezing een online veiligheidsbriefing voor gemeenteambtenaren. Dit zorgt ervoor dat gemeenten voorzien zijn van actuele informatie en voorbereid zijn op mogelijke dreigingen rond een verkiezing. Tijdens deze veiligheidsbriefing worden verschillende veiligheidsrisico's besproken en hoe gemeenteambtenaren hiermee om kunnen gaan. Ook de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) van de VNG neemt deel aan deze briefing. De IBD is het centrale meldpunt voor gemeenten voor risico's en kwetsbaarheden. De IBD kan relevante informatie vervolgens weer agenderen aan de verkiezingstafel indien dit nodig is.

Transparant debat en tegengaan des- of misinformatie

Voor weerbare verkiezingen is het ook noodzakelijk dat burgers toegang hebben tot transparante informatievoorziening. Een goed geïnformeerde samenleving is niet alleen veerkrachtiger, maar ook beter in staat om kritisch en verantwoord te handelen. Per 10 oktober 2025 treedt de Europese verordening voor transparantie en gerichte politieke reclames in werking. Deze verordening stelt (transparantie)eisen aan politieke advertenties zodat het voor burgers duidelijk wordt wie er achter een politieke reclame zit, hoe deze wordt gefinancierd en op welke manier gebruik wordt gemaakt van targeting. In de brief van 14 januari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd dat het kabinet op dit moment werkt aan de bijbehorende uitvoeringswet.¹¹ In deze uitvoeringswet worden o.a. autoriteiten aangewezen die bevoegd zijn tot het houden van toezicht op naleving van deze verordening. De beoogde bevoegde autoriteiten zijn het Commissariaat van de Media, de Autoriteit Consument en Markt en de Autoriteit Persoonsgegevens, omdat zij reeds bevoegd zijn en ervaring hebben met het houden van toezicht op reclame en het gebruik van persoonsgegevens. De Uitvoeringswet is niet van invloed op de inwerkingtreding van de regels uit de verordening: per 10 oktober moet politieke reclame als zodanig gelabeld zijn en voldoen aan de overige vereisten uit de verordening.

Verder gaat het kabinet des- of misinformatie rondom verkiezingen tegen met de Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinfor-

¹⁰ Het Nationaal Cyber Security Centrum

¹¹ Kamerstukken II, 2024/25, 30 821, nr. 257

matie.¹² De strategie heeft onder meer tot doel dat burgers in staat zijn om zelf des- of misinformatie te herkennen. Daarnaast besteedt het Ministerie van BZK specifiek veel aandacht aan begrijpelijke en transparante communicatie over het verkiezingsproces en de stemprocedure. Zowel via www.elkestemtelt.nl als met informatiemateriaal dat gemeenten kunnen gebruiken richting de kiezers. Als burgers weten hoe het verkiezingsproces werkt, zijn ze minder vatbaar voor des- of misinformatie hierover. Ook kan het kabinet, indien nodig, des- of misinformatie actief weerspreken via de eigen communicatiekanalen. Tot slot kan het Ministerie van BZK in bijzondere gevallen haar «verkiezingen flagger» status inzetten. Dit houdt in dat een social mediaplatform met prioriteit beoordeelt of een gemeld bericht voldoet aan de gebruikersvoorwaarden van het platform. Het ministerie heeft geen bevoegdheid bepaalde content op een online platform te laten verwijderen. Over de inzet van deze status wordt de Tweede Kamer geïnformeerd bij de evaluatie van de betreffende verkiezing.¹³

Met het oog op de geopolitieke ontwikkelingen en de reële dreiging tegen de nationale veiligheid wil ik eerder en beter zicht krijgen op de verspreiding van desinformatie en Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) gericht op het ondermijnen van het verkiezingsproces en het ondermijnen van maatschappelijke stabiliteit rond de verkiezingen. Hiervoor moeten waar nodig nieuwe bevoegdheden of wettelijke grondslagen worden gecreëerd. Dit vraagt een zorgvuldige afweging. De benodigde nieuwe bevoegdheden of grondslagen zullen niet voor de verkiezingen van 2025 worden geïntroduceerd. Voor de aankomende verkiezingen wordt daarom binnen het huidige instrumentarium verkend welke extra inspanningen nodig zijn. Om voorbereid te zijn voor volgende verkiezingen start ik de voorbereidingen voor het introduceren van nieuwe bevoegdheden en het creëren van grondslagen. Uw kamer zal daarover in het najaar nader worden geïnformeerd.

In september start een onderzoek naar de wijze waarop andere Europese lidstaten de detectie van FIMI hebben ingericht. Het is goed en belangrijk dat dit onderzoek gedaan wordt in de huidige context. We zullen nauw contact houden met de onderzoekers om eventuele tussentijdse uitkomsten te kunnen interpreteren en waar mogelijk betrekken op ons eigen land. In dit onderzoek laat ik meenemen op welke wijze een onafhankelijke analyse kan worden uitgevoerd om risico's op buitenlandse inmenging via FIMI in de aanloop naar verkiezingen te signaleren en te mitigeren. De verwachte oplevering van het onderzoek is na de zomer van 2026, waarna uw kamer hierover wordt geïnformeerd. Daarnaast onderzoekt de Wageningen Universiteit en gelijkwaardige samenwerkingspartners Universiteit van Amsterdam en Stichting Post-X Society de impact van des- en misinformatie op de Nederlandse democratische rechtsstaat.¹⁴

De AIVD en MIVD doen onderzoek naar statelijke actoren en in welke mate zij een dreiging vormen voor de nationale veiligheid. In dat onderzoek kan ook worden gestuit op pogingen tot beïnvloeding, manipulatie of verstoring van verkiezingen, of het verspreiden van desinformatie. Als dit het geval is kunnen de AIVD en MIVD partners voor wie dit relevant is informeren, zodat deze hiernaar kunnen handelen. Een voorbeeld hiervan is dat de Nederlandse inlichtingendiensten in juni 2024 hebben geholpen

¹² Kamerstukken II, 2023/24, 30 821, nr. 230

¹³ Kamerstukken II, 2024/25, 35 165, nr. 86. Bijlage 20.

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 30 821, nr. 254

om een Russische digitale beïnvloedingscampagne te verstoren, die was gericht op het beïnvloeden van het Amerikaanse publieke debat.¹⁵

Weerbaarheid politieke partijen

Politieke partijen hebben een cruciale functie in onze parlementaire democratie. Hieruit volgt automatisch dat politieke partijen zelf ook een belangrijke rol spelen in de weerbaarheid van verkiezingen. De regels uit de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) verplichten landelijke politieke partijen transparant te zijn over hun financiering, bevat een giftenmaximum en een verbod op het aannemen van giften van niet-Nederlandse gevers. Ook kunnen partijen aanspraak maken op subsidie. Het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (Wpp) dat onlangs aan uw Kamer is aangeboden breidt deze regels uit naar decentrale politieke partijen en afdelingen en voegt hier de verplichting aan toe transparant te zijn over de interne organisatie. De Wpp voorziet daarnaast in de oprichting van een nieuwe, onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op het naleven van de regels in de Wpp door politieke partijen.

De eerdergenoemde DDoS aanval op de websites van verschillende Nederlandse politieke partijen illustreert het belang voor politieke partijen om ook digitaal weerbaar te zijn. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van politieke partijen zelf. Daarom ben ik dit jaar met politieke partijen in gesprek gegaan om gezamenlijk te kijken wat partijen kunnen doen om hun digitale weerbaarheid te vergroten, en hoe mijn ministerie hen hierin kan ondersteunen. De eerste bijeenkomst hierover met landelijke politieke partijen heeft op 20 mei jl. plaatsgevonden. Er worden vervolgbijeenkomsten georganiseerd om de digitale weerbaarheid van politieke partijen te verhogen bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2025 en de Gemeenteraadsverkiezingen van 2026.

Internationale samenwerking

Het kabinet ziet het beschermen van verkiezingen tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, ook internationaal. Daarom werken we nauw samen met andere landen en de Europese instellingen. Concrete voorbeelden hiervan zijn het Europese Rapid Alert System (RAS) en het European Cooperation Network on Elections (ECNE). Daarnaast neemt Nederland actief deel aan relevante activiteiten binnen de Raad van Europa (zoals het stuurcomité democratie, CDDEM) en de OESO. In deze gremia worden onder andere ervaringen met het verloop van verkiezingen, signalen over desinformatie, maatregelen om hiermee om te gaan en de laatste wetenschappelijke inzichten uitgewisseld. Ook bilateraal is er actief contact met vergelijkbare andere landen ter bevordering van de Nederlandse inzet op dit vlak.

De Europese Digitaledienstenverordening (DSA) verplicht zeer grote online platformen en zoekmachines (VLOPSEs) systeemrisico's die volgen uit de inrichting of het gebruik van hun diensten te identificeren en hiertegen maatregelen te nemen. Hieronder vallen ook negatieve effecten op het publieke debat en verkiezingsproces. Om platformen te ondersteunen bij het ontwikkelen van deze maatregelen heeft de Europese Commissie in maart jl. richtsnoeren gepubliceerd.¹⁶ De richtsnoeren hebben betrekking op de versterking van interne processen binnen platformen, risicobeperkende maatregelen voor verkiezingsprocessen, risicobeperkende maatregelen in verband met generatieve AI, samenwerking met de EU en nationale autoriteiten, onafhankelijke deskundigen

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 26 643, nr. 1208

¹⁶ Europese Commissie, 26 april 2024: EUR-Lex – 52024XC03014 – EN – EUR-Lex

en maatschappelijke organisaties, en het proces om risicobeperkende maatregelen te nemen tijdens en na een verkiezing. Het kabinet steunt deze richtsnoeren.

Voor het toezicht op en handhaving van de verplichtingen uit de DSA is de Europese Commissie exclusief bevoegd. Daarnaast is de ACM in Nederland aangewezen als digitaledienstencoördinator (DSC). DSCs hebben een ondersteunende rol bij dit toezicht door de Europese Commissie en staan in nauw contact met elkaar. De rol van DSCs is primair coördinerend en faciliterend van aard. Verkiezingen hebben prioritair aandacht bij het toezicht door de Europese Commissie. Om de rol van DSCs meer in te vullen, is er vanuit de Digitaledienstenraad een document opgesteld: de «Election Toolkit».¹⁷ De Election Toolkit biedt een raamwerk van acties die DSCs rondom verkiezingen kunnen uitvoeren. De ACM neemt als DSC deel aan de verkiezingstafel.

De Europese Commissie heeft een speerpunt van democratische en maatschappelijke weerbaarheid gemaakt. Het voorstel tot het realiseren van een European Democracy Shield is hier onderdeel van en wordt nu uitgewerkt. Op basis van eerste gesprekken hierover is op te maken dat de onderwerpen verkiezingsintegriteit en het tegengaan van FIMI onderdeel van het Shield worden.¹⁸ Nederland onderschrijft de noodzaak van dit initiatief en steunt de Europese Commissie actief in het bevorderen en het faciliteren van Europese samenwerking ter bescherming van onze democratische processen.

Rol Kiesraad

In het debat over de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces heeft het lid Kathmann mij gevraagd om expliciet in te gaan op de mogelijke rol van de Kiesraad als verkiezingsautoriteit bij het tegengaan van buitenlandse inmenging en beïnvloeding in aanloop naar de verkiezingen. Hieronder zet ik uiteen waarom het niet passend is om de Kiesraad een rol te geven bij het tegengaan van dergelijke inmenging en beïnvloeding bij de verkiezingen.

Het doel van het wetsvoorstel is dat de Kiesraad wordt toegerust op het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces. In deze rol richt de Kiesraad zich op het ondersteunen van de uitvoering van de organisatie van verkiezingen door gemeenten en stembureaus. Daarbij kan de Kiesraad waarnemingen doen en indien nodig bijsturen tijdens de verkiezing en na afloop de verkiezing beoordelen en daarover rapporteren. Deze rol is passend bij het karakter van de Kiesraad als adviesorgaan en expertisecentrum op het gebied van de uitvoering van het verkiezingsproces, en tevens centraal stembureau bij landelijke verkiezingen. Met het wetsvoorstel wordt geen toezichthoudende taak bij de Kiesraad belegd.¹⁹ De bevoegdheden van de Kiesraad zijn instruerend, ondersteunend en beoordelend van aard. Het streven is dat de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces in werking treedt per 1 januari 2026. Dat betekent dat de wet nog niet geldt bij de Tweede Kamerverkiezing van 29 oktober.

¹⁷ DSA Verkiezingen Toolkit voor Digital Services Coördinatoren | Shaping Europe's digital future

¹⁸ Commitments made at the confirmation hearings of the Commissioners-designate 2024–2029, p. 314–334

¹⁹ Het toezicht op de uitvoering van taken die op grond van de Kieswet door de gemeente worden uitgevoerd, wordt over de band van het interbestuurlijk toezicht uitgeoefend door de Minister van BZK, zie artikel 124b van de Gemeentewet, gelezen in samenhang met artikel 132 van de Grondwet.

Ik vind het van belang te memoreren, dat de verantwoordelijkheid en expertise van de Kiesraad niet bij het signaleren en opsporen van ongewenste beïnvloeding in het publieke debat ligt. Ongewenste beïnvloeding richt zich daarnaast ook niet enkel op verkiezingen. Zoals blijkt uit de voorgaande paragrafen zijn er verschillende andere organisaties die vanuit hun eigen verantwoordelijkheden toezien op de randvoorwaarden voor het publieke debat, dan wel op ongewenste beïnvloeding.

De Kiesraad kan, los van de inwerkingtreding van de wet, vanuit zijn huidige rol in het verkiezingsproces wel signalen zien of krijgen die wijzen op (vermeende) buitenlandse inmenging. Deze signalen kan de Kiesraad dan delen via de verkiezingstafel. Bij landelijke verkiezingen, waar de Kiesraad optreedt als centraal stembureau, kan de Kiesraad bij het vaststellen van de uitslag ook publiekelijk melding maken van deze signalen. Na inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces heeft de Kiesraad bij elke verkiezing de mogelijkheid over het verloop van de verkiezing te rapporteren aan het betreffende vertegenwoordigend orgaan. Daarnaast heeft het vertegenwoordigend orgaan de bevoegdheid om in het uiterste geval te beslissen tot een herstemming, indien daar aanleiding voor is.²⁰

Gelet op het voorgaande acht ik het niet passend de Kiesraad een rol te geven om als verkiezingsautoriteit toe te zien op de randvoorwaarden van een evenwichtige en transparante informatievoorziening tijdens de campagne. Dat zou niet passen bij de huidige rol en expertise van de Kiesraad en doorkruist daarbij het mandaat van andere organisaties die reeds via de verkiezingstafel betrokken zijn bij het verkiezingsproces. Het doel wat de leden Kathmann en Chakor voor ogen hebben wordt dus reeds op beter passende manieren georganiseerd. Ik ontraad hierbij daarom ook de motie (Kamerstuk 36 552, nr. 9) van de leden Kathmann en Chakor.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

²⁰ Art. V 6 Kieswet.