

Vergaderjaar 2025-2026

35 455

Tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten)

O

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 september 2025

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de evaluatie van het experiment met een nieuw stembiljet bij de Europees Parlementsverkiezing in 2024**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 24 juni 2025.
- De antwoordbrief van 19 september 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Lieveense (BBB), Kroon (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Prins (CDA), Van Toorenborg (CDA), Dittich (D66), Aerdt (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Talsma (ChristenUnie), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volk), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 24 juni 2025

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief met antwoorden op de vragen over de evaluatie van het experiment met een nieuw stembiljet bij de Europees Parlementsverkiezing in 2024.² De leden van de fracties van de **BBB** en van de **PVV** hebben naar aanleiding daarvan een aantal vervolgvragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

In uw brief van 21 mei 2025 geeft u aan dat de investeringskosten voor een systeem met een paper trail (stemprinter en stemmenteller) geschat worden tussen € 260 en € 365 miljoen. Dit is gebaseerd op een rapport uit 2017. Is er een recentere kostenraming beschikbaar die rekening houdt met de door de leden van de BBB-fractie gesuggereerde kostendaling in digitale mogelijkheden, en hoe verhouden deze kosten zich concreet tot de totale kosten van verkiezingen met papieren stembiljetten (inclusief printen, distributie, handmatig tellen en opslag)? Waarom sluit u, ondanks de eerder door deze leden aangevoerde argumenten, nieuw onderzoek geheel uit?

U richt zich in het kader van digitalisering op de mogelijkheden om het nieuwe stembiljet elektronisch te tellen en vermeldt dat hiervoor momenteel een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) wordt uitgevoerd. Wat is de verwachte oplevertermijn van deze MKBA en zal het parlement de resultaten hiervan tijdig ontvangen, zeker gezien de geschatte hoge kosten van deze specifieke digitale systemen?

Kunt u toelichten waarom een digitaal systeem met paper trail uit onder andere kostenoverwegingen wordt uitgesloten, maar een mogelijk duurder 'hybride' variant met zowel een papieren als digitaal spoor wel nader wordt onderzocht?

De leden hebben u eerder specifiek gevraagd naar de risico's bij offline stand-alone computers en welke methodes zijn onderzocht om deze risico's te voorkomen. Kunt u nader toelichten wat de specifieke cyberrisico's zijn voor stemcomputers die offline functioneren en welke offline-specifieke beveiligingsmaatregelen of -methodes hiertegen zijn onderzocht en beoordeeld, in plaats van enkel te verwijzen naar online dreigingen en schijn van inmenging?

Welke concrete 'nieuwe ontwikkelingen' op het gebied van digitalisering van het verkiezingsproces worden actief gevolgd en mogelijk onderzocht? Als de gevestigde praktijkervaringen in andere landen met elektronisch stemmen in het stemlokaal bewust niet nader worden onderzocht, hoe wordt ervoor gezorgd dat men leert van internationale best practices of waarschuwingen? Waarom sluit u nieuw onderzoek naar elektronisch stemmen geheel uit? Graag ontvangen de leden hierop een toelichting.

Kunt u toezeggen dat het parlement, naast informatie over de algemene ondersteuning aan gemeenten, ook specifieke voorbeelden, geleerde lessen of een gedetailleerdere uitleg krijgt over de concrete toepassing van deze inzichten op organisatorisch niveau, vóór de start van het experiment?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

In uw brief van 18 november 2024 is aangegeven dat het experiment bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 zou worden voortgezet.³ Nu komen de Tweede Kamerverkiezingen op 29 oktober 2025 eerder dan de gemeenteraadsverkiezingen. Kunt u

² Kamerstukken I 2024/25, 35455, N.

³ Kamerstukken I 2024/25, 35455, L.

aangeven wat de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen betekenen voor dit experiment? Wordt in de experimenteergemeenten bij de Tweede Kamerverkiezingen met het nieuwe stembiljet gestemd of weer met het traditionele stembiljet? Kunt u tevens aangeven wat de tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen betekenen voor de wijze van monitoren van het experiment?

In het verslag van de evaluatie⁴ van het eerste experiment kwamen de volgende bevindingen naar voren:

- *“Meer dan de helft van de deelnemers aan de enquête (55%) geeft aan het Overzicht van kandidaten in het stembiljet niet te hebben bekeken.” (p. 32);*
- *“De meest voorkomende reden van ongeldigheid was een stem op een niet bestaande kandidaat.” (p. 35);*
- *“En hoewel alle deelnemers er van overtuigd zijn dat zij een geldige stem hebben uitgebracht, kunnen zij zich voorstellen dat anderen een hoger kandidaatnummer inkleuren dan het aantal kandidaten van de gekozen partij.” (p. 35);*
- *“Op basis van de ervaringen met het nieuwe stembiljet geven de experimenteergemeenten aan dat de volgende verbeteringen wenselijk zijn: • duidelijkere uitleg over een te hoog kandidaatnummer” (p. 52);*
- *“Ga na of op het stembiljet en het Overzicht van kandidaten de afbeelding met het aantal kandidaten per partij dan wel de uitleg over de betekenis van de afbeelding verder kan worden verbeterd, zodat de kans op een ongeldige stem op deze manier minder wordt.” (p. 57).*

Kunt u aangeven of bij een volgend experiment de aanbeveling wordt overgenomen om een duidelijkere uitleg van een “hoog kandidaatnummer” mee te nemen? Kunt u daarbij ook aandacht besteden aan de contradictie die de term “hoog kandidaatnummer” in zich heeft: iemand die laag op de lijst staat heeft juist een hoog kandidaatnummer (en vice versa)? Is daarvoor een minder verwarrende term denkbaar? Kunt u aangeven of u bereid bent om de aanbeveling over te nemen van vermelding van het aantal kandidaten per partij?

De leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

I.M. Lagas MDR

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

⁴ Verslag evaluatie, Eerste experiment met het stembiljet model 2, OSAGE, 29 juli 2024.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

Hierbij stuur ik de antwoorden op de nadere vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer n.a.v. de brief over de evaluatie van het experiment met een nieuw stembiljet bij de Europees Parlementsverkiezing in 2024 met uw kenmerk 177399 (ingezonden op 24 juni 2025).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

In uw brief van 21 mei 2025 geeft u aan dat de investeringskosten voor een systeem met een paper trail (stemprinter en stemmenteller) geschat worden tussen € 260 en € 365 miljoen. Dit is gebaseerd op een rapport uit 2017. Is er een recentere kostenraming beschikbaar die rekening houdt met de door de leden van de BBB-fractie gesuggereerde kostendaling in digitale mogelijkheden, en hoe verhouden deze kosten zich concreet tot de totale kosten van verkiezingen met papieren stembiljetten (inclusief printen, distributie, handmatig tellen en opslag)? Waarom sluit u, ondanks de eerder door deze leden aangevoerde argumenten, nieuw onderzoek geheel uit?

Antwoord:

Er is geen recentere kostenraming beschikbaar voor de investeringskosten voor een systeem met stemprinter en stemmenteller. Aangezien het bekend is dat de investeringskosten grotendeels nog bovenop de reeds bestaande kosten voor verkiezingen komen en de investering maar voor een beperkt aantal jaar is, acht ik het momenteel niet zinvol om de kosten voor een systeem met stemprinter en stemmenteller opnieuw te ramen. Mocht hier in de toekomst wel aanleiding voor zijn, zal dit opnieuw overwogen moeten worden. Nieuw onderzoek richt zich zoals eerder genoemd op het traject van de ontwikkeling van het nieuwe stembiljet, wat sinds 2012 wordt ontwikkeld.

U richt zich in het kader van digitalisering op de mogelijkheden om het nieuwe stembiljet elektronisch te tellen en vermeldt dat hiervoor momenteel een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) wordt uitgevoerd. Wat is de verwachte oplevertermijn van deze MKBA en zal het parlement de resultaten hiervan tijdig ontvangen, zeker gezien de geschatte hoge kosten van deze specifieke digitale systemen?

Antwoord:

De MKBA zal in het najaar van 2025 aan de Eerste en Tweede Kamer worden gestuurd.

Kunt u toelichten waarom een digitaal systeem met paper trail uit onder andere kostenoverwegingen wordt uitgesloten, maar een mogelijk duurdere 'hybride' variant met zowel een papieren als digitaal spoor wel nader wordt onderzocht?

Antwoord:

Een van de randvoorwaarden bij de ontwikkeling van het nieuwe stembiljet is altijd geweest dat het nieuwe stembiljet ook elektronisch te tellen is. Het doen van onderzoek naar de mogelijkheden voor het elektronisch tellen van het nieuwe stembiljet is mogelijk de volgende stap in het traject. Het experiment met het nieuwe stembiljet en het onderzoeken van de mogelijkheden naar elektronisch tellen heeft steun heeft van gemeenten (VNG), die belast zijn met de uitvoering van het verkiezingsproces.⁵

De leden hebben u eerder specifiek gevraagd naar de risico's bij offline stand-alone computers en welke methodes zijn onderzocht om deze risico's te voorkomen. Kunt u nader toelichten wat de specifieke cyberrisico's zijn voor stemcomputers die offline functioneren en welke offline-specifieke beveiligingsmaatregelen of -methodes hiertegen zijn onderzocht en beoordeeld, in plaats van enkel te verwijzen naar online dreigingen en schijn van inmenging?

Antwoord:

Het feit dat het stemproces handmatig gebeurt met papieren stembiljetten maakt dat het verkiezingsproces nu robuust is tegen digitale inmenging bij de stemming. Het digitaliseren van

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 35455, nr. 21, Bijlage "Advies VNG inzake het vervolg van het experiment met het nieuwe stembiljet"

deze stap in het verkiezingsproces, in welke vorm dan ook, introduceert kwetsbaarheden die het proces nu nog niet kent. Uit de jaarverslagen van de AIVD⁶ en de MIVD⁷ komt naar voren dat de veiligheid van Nederland en onze manier van leven onder druk staat. Ook blijkt uit deze jaarverslagen dat er een toename is in het aantal landen dat offensieve cyberprogramma's ontwikkelt. Het is daarom niet passend om digitale kwetsbaarheden te introduceren in het proces dat zo een centrale rol vervult in het fundament van onze democratische rechtsstaat. Vanwege dit principiële uitgangspunt is het ook niet aan de orde om een nadere risicoafweging te maken.

Welke concrete 'nieuwe ontwikkelingen' op het gebied van digitalisering van het verkiezingsproces worden actief gevolgd en mogelijk onderzocht? Als de gevestigde praktijkervaringen in andere landen met elektronisch stemmen in het stemlokaal bewust niet nader worden onderzocht, hoe wordt ervoor gezorgd dat men leert van internationale best practices of waarschuwingen? Waarom sluit u nieuw onderzoek naar elektronisch stemmen geheel uit? Graag ontvangen de leden hierop een toelichting.

Antwoord:

Ik sluit nieuw onderzoek naar elektronisch stemmen niet geheel uit, maar het ligt op dit moment niet in de rede vanwege meerdere, al eerder genoemde redenen. Ambtenaren van mijn ministerie volgen de digitale ontwikkelingen op dit terrein nauw, onder andere middels internationale werkbezoeken en deelname aan congressen, ook over elektronisch stemmen.

Kunt u toezeggen dat het parlement, naast informatie over de algemene ondersteuning aan gemeenten, ook specifieke voorbeelden, geleerde lessen of een gedetailleerdere uitleg krijgt over de concrete toepassing van deze inzichten op organisatorisch niveau, vóór de start van het experiment?

Antwoord:

Momenteel zijn de vervolgstappen inzake elektronisch tellen nog niet bekend. Uw Kamer zal hierover te zijner tijd worden geïnformeerd. Mocht er besloten worden om met elektronische telapparatuur te experimenteren dan zal daar wet- en regelgeving aan ten grondslag liggen die door beide Kamers behandeld moet worden, net zoals bij het experiment met het nieuwe stembiljet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

In uw brief van 18 november 2024 is aangegeven dat het experiment bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 zou worden voortgezet.² Nu komen de Tweede Kamerverkiezingen op 29 oktober 2025 eerder dan de gemeenteraadsverkiezingen. Kunt u aangeven wat de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen betekenen voor dit experiment? Wordt in de experimenteergemeenten bij de Tweede Kamerverkiezingen met het nieuwe stembiljet gestemd of weer met het traditionele stembiljet? Kunt u tevens aangeven wat de tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen betekenen voor de wijze van monitoren van het experiment?

Antwoord:

Het experiment met het nieuwe stembiljet wordt voortgezet tijdens de Tweede Kamerverkiezing in de gemeenten waar ook is geëxperimenteerd tijdens de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement in 2024. Continuïteit hierin is voor de kiezer van belang, bovendien zijn deze gemeenten al goed voorbereid en een groot deel van hun inwoners al goed geïnformeerd. Opschalen van het experiment tijdens deze verkiezing niet realistisch, omdat de periode om nieuwe gemeenten voor te bereiden te kort is. Evaluatie van het experiment zal verlopen via hetzelfde proces, waarin de

⁶ <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2025/04/24/jaarverslag-2024>

⁷ <https://www.defensie.nl/downloads/jaarverslagen/2025/04/22/openbaar-jaarverslag-2024-militaire-inlichtingen--en-veiligheidsdienst>

Kamer voorafgaand aan het experiment geïnformeerd wordt over de wijze waarop geëvalueerd wordt en de evaluatie na afloop van het experiment wordt gedeeld met de Kamer. De onderwerpen waarop geëvalueerd wordt staan in het experimentenbesluit. Naar aanleiding van het eerste experiment zijn een aantal aanpassingen gedaan in de opmaak van het nieuwe stembiljet en de informatievoorziening aan kiezers. Op deze punten zullen extra vragen toegevoegd worden. Ook zal tijdens het experiment goed gekeken worden naar het lerend vermogen van de kiezer.

In het verslag van de evaluatie⁸ van het eerste experiment kwamen de volgende bevindingen naar voren:

- “Meer dan de helft van de deelnemers aan de enquête (55%) geeft aan het Overzicht van kandidaten in het stembiljet niet te hebben bekeken.” (p. 32);
- “De meest voorkomende reden van ongeldigheid was een stem op een niet bestaande kandidaat.” (p. 35);
- “En hoewel alle deelnemers er van overtuigd zijn dat zij een geldige stem hebben uitgebracht, kunnen zij zich voorstellen dat anderen een hoger kandidaatnummer inkleuren dan het aantal kandidaten van de gekozen partij.” (p. 35);
- “Op basis van de ervaringen met het nieuwe stembiljet geven de experimenteergemeenten aan dat de volgende verbeteringen wenselijk zijn: • duidelijkere uitleg over een te hoog kandidaatnummer” (p. 52);
- “Ga na of op het stembiljet en het Overzicht van kandidaten de afbeelding met het aantal kandidaten per partij dan wel de uitleg over de betekenis van de afbeelding verder kan worden verbeterd, zodat de kans op een ongeldige stem op deze manier minder wordt.” (p. 57).

Kunt u aangeven of bij een volgend experiment de aanbeveling wordt overgenomen om een duidelijkere uitleg van een “hoog kandidaatnummer” mee te nemen? Kunt u daarbij ook aandacht besteden aan de contradictie die de term “hoog kandidaatnummer” in zich heeft: iemand die laag op de lijst staat heeft juist een hoog kandidaatnummer (en vice versa)? Is daarvoor een minder verwarrende term denkbaar? Kunt u aangeven of u bereid bent om de aanbeveling over te nemen van vermelding van het aantal kandidaten per partij?

Antwoord:

De aanbevelingen worden overgenomen. Naar aanleiding van de genoemde evaluatie zijn verbetervoorstellen getest in een kwalitatief onderzoek.⁹ Het onderzoek richt zich op aanvullend inzicht in het begrip van kiezers met betrekking tot stemmen met het nieuwe stembiljet in het algemeen en het kiezen van een niet-bestaande kandidaat in het bijzonder, in relatie tot de vormgeving en teksten op het stembiljet. Op basis van dit onderzoek ben ik voornemens om een sterkere tekstuele en visuele relatie te maken tussen het stembiljet en het overzicht van kandidaten. Onder meer door op het stembiljet een blauwe tekstballon met een actievere tekst toe te voegen, door een blauwe balk toe te voegen op het overzicht van kandidaten en door een verwijzing naar het overzicht van kandidaten met een icoon van het aantal kandidaten per lijst op het stembiljet. In de communicatie en op de stembescheiden ben ik voornemens om de term “hoog kandidaatsnummer” te vermijden. Tot slot worden tijdens de Tweede Kamerverkiezingen de stembureauleden anders getraind. In de experimenteergemeenten krijgt iedereen die in het stembureau komt uitleg over de wijze waarop een geldige stem uitgebracht wordt met het nieuwe stembiljet.

⁸ Verslag evaluatie, Eerste experiment met het stembiljet model 2, OSAGE, 29 juli 2024.

⁹ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/08/11/toetsen-varianten-flyers-stembiljet-model>