

Vergaderjaar 2023–2024

35 165

Verkiezingen

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2023

Onze democratische rechtsstaat is een kostbaar bezit dat we moeten koesteren en beschermen. Verkiezingen nemen binnen deze democratische rechtsstaat een bijzondere plek in, omdat ze burgers in staat stellen op democratische wijze mee te bepalen wie hen vertegenwoordigt. Gekozen volksvertegenwoordigers verkrijgen zo legitimiteit. Dit betekent ook dat als verkiezingen openlijk of heimelijk worden beïnvloed of er twijfels ontstaan over de uitslag, dit de legitimiteit van de volksvertegenwoordiging negatief beïnvloedt. Tot nu toe is daar geen sprake van geweest in Nederland. De ervaringen in landen om ons heen leren ons echter dat we waakzaam moeten blijven. Het verkiezingsproces moet, nu en in de toekomst, ongestoord verlopen, vrij van ongewenste beïnvloeding en inmenging. Deze brief bevat daarom een overzicht van mogelijke risico's voor het verkiezingsproces en de maatregelen die zijn genomen om ons hierop voor te bereiden. Met dit overzicht wil het kabinet bijdragen aan de weerbaarheid van burgers en de samenleving tegen deze risico's, en daarmee aan de weerbaarheid van het verkiezingsproces. Tot slot noem ik, mede namens de Staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties, een aantal vervolgstappen die komende maanden verder worden onderzocht en waarover wij uw Kamer nader zullen informeren. Met deze brief komen wij tegemoet aan de toezegging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 okt. jl.¹

Robuustheid van ons verkiezingsproces

Na afloop van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 vond 79% van de Nederlandse burgers dat de verkiezing eerlijk was verlopen. Daarmee behoort Nederland tot de groep Europese landen waarin het vertrouwen

¹ TZ202310–047 (Kamerstuk 35 228, nr. 46)

in de verkiezingen het grootst is.² Een verklaring hiervoor ligt onder meer in ons evenredig kiesstelsel.³ Bij verkiezingen leidt dit tot relatief veel partijen in de Kamer, maar niet tot een «winner takes all»-situatie. Daarnaast is de kwaliteit van het verkiezingsproces de basis voor het vertrouwen dat veel Nederlanders hebben in de verkiezingen. Daarom zetten wij ons consequent in voor de transparantie, controleerbaarheid en weerbaarheid van het verkiezingsproces. Het verkiezingsproces is voor burgers transparant doordat het Ministerie van BZK, de Kiesraad en gemeenten in begrijpelijke taal communiceren over, onder andere, de wijze van stemmen en het vaststellen van de uitslag. Daardoor begrijpen kiezers hoe het verkiezingsproces werkt. Het proces is controleerbaar omdat de werkzaamheden van de stembureaus, gemeentelijke stembureaus, hoofdstembureaus en het centraal stembureau worden vastgelegd in een proces-verbaal. Dat proces-verbaal en de digitale optelbestanden van de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV2020) worden online gepubliceerd. Daarnaast is het voor kiezers toegestaan als waarnemer aanwezig te zijn in het stemlokaal of de ruimte waar het gemeentelijk stembureau zitting houdt. Dat kan zowel tijdens de stemming als tijdens het tellen van de stemmen. Tot slot is het verkiezingsproces weerbaar. Weerbaar tegen ongewenste digitale beïnvloeding door het handmatig invullen van de stemformulieren. En tegen fysieke beïnvloeding door de decentrale organisatie van de verkiezingen, met een groot aantal stembureaus verspreid over het land en een nog groter aantal vrijwilligers die goed getraind het verkiezingsproces waarborgen.

Ons kiesstelsel en het verkiezingsproces zijn dus robuust. Toch is het belangrijk oog te houden voor risico's waarvan het «voorstelbaar» is dat ze de verkiezingen kunnen beïnvloeden, ook als er geen concrete aanwijzingen zijn dat iets staat te gebeuren. Als omstandigheden veranderen en er wel concrete dreigingen zijn, moet het kabinet snel en met de juiste partners maatregelen kunnen treffen. Om de dreiging weg te nemen, maar ook om mogelijke gevolgen te beperken. Daarom organiseert het Ministerie van BZK in aanloop naar de verkiezingen verkiezings- tafels voor vertegenwoordigers van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Kiesraad en alle veiligheidspartners. Aanwezigen identificeren en bespreken mogelijke risico's die ondermijnend zijn voor het verkiezingsproces, zoals maatschappelijke verstoringen rond het stembureau of de verspreiding van desinformatie. De verkiezingstafel kan ook bijeenkomen bij concrete dreigingen. Ook heeft het ministerie webinars georganiseerd voor gemeenteambtenaren om hen te informeren over, en voor te bereiden op, veiligheidsrisico's rondom de verkiezingen. Naast deze algemene maatregelen heeft het kabinet verschillende maatregelen genomen om specifieke risico's voor het verkiezingsproces te verkleinen. Daarbij signaleert het kabinet drie risicogebieden rondom de weerbaarheid van het verkiezingsproces.

- 1) Maatschappelijke verstoringen van het verkiezingsproces;
 - 2) Heimelijke pogingen om uitkomst kiesproces te beïnvloeden;
 - 3) Twijfels over de integriteit van het proces en de verkiezingsuitslag.
- Hieronder wordt uitgelegd waar deze risico's uit bestaan en welke maatregelen zijn genomen om ons hierop voor te bereiden.

Maatschappelijke verstoring

Het is belangrijk dat iedereen die mag en wil stemmen tijdens de Tweede Kamerverkiezing, dit kan doen zonder fysiek gehinderd te worden. Het is

² Carolien van Ham en Toine Fiselier, *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen: Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*, november 2021.

³ Birch, S. (2008). Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A crossnational analysis. *Electoral Studies*, 27, 305–320.

voorstelbaar dat dit gebeurt. Dit kan in de eerste plaats door acties of demonstraties in of rondom het stemlokaal, of door een grootschalige reden voor onrust op of vlak voor de verkiezingsdag. In de verkiezingstafel en de webinars zijn deze scenario's en de passende reacties daarop besproken. Daarbij zijn gemeenten geadviseerd tolerantiegrenzen voor demonstraties rond het stemgebouw op te stellen in de veiligheidsdriehoek.

Ten tweede is het voorstelbaar dat des- of misinformatie wordt verspreid over, bijvoorbeeld, geweld of aanslagen rondom stemlokalen. Dit kan mensen afschrikken om naar het stembureau te gaan. Het kabinet gaat desinformatie rondom het verkiezingsproces allereerst tegen met de Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie.⁴ Daarnaast kan het kabinet, indien nodig, desinformatie ook actief weerspreken via de eigen communicatiekanalen. Tot slot kan het Ministerie van BZK in bijzondere gevallen haar trusted flagger status inzetten, waardoor meldingen door sociale media platformen met prioriteit worden behandeld. De sociale mediabedrijven maken hierbij altijd hun eigen onafhankelijke afweging of er sprake is van een overtreding van de gebruikersvoorwaarden en dus of actie gerechtvaardigd is. Het ministerie heeft geen bevoegdheid bepaalde content te laten verwijderen. Het ministerie zet deze status zeer terughoudend in op basis van een standaard werkinstructie. Meldingen worden achteraf openbaar gemaakt.⁵ X heeft het Ministerie van BZK recentelijk geïnformeerd dat hun *Partner Support Portal* is opgeheven, dus het Ministerie van BZK heeft geen trusted flagger status meer bij X. De Staatssecretaris van BZK wil X voor de verkiezingen bevragen op de consequenties hiervan en zal het platform wijzen op de verplichtingen binnen de Digital Services Act (DSA).

Om te kunnen reageren op des- of misinformatie over het verkiezingsproces moet het in beeld gebracht worden. Het Ministerie van BZK analyseert vroegtijdig berichtgeving van media of factcheckers over mogelijke des- of misinformatie over het verkiezingsproces. Daarnaast doen de AIVD en MIVD 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 de verkiezingen, of het gebruik van desinformatie als tactiek of middel. Als dit het geval is kunnen de AIVD en MIVD partners voor wie dit relevant is informeren, zodat deze hiernaar kunnen handelen. Tot slot neemt de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) de Nederlandse verkiezing van 22 november mee in hun onderzoek naar *Foreign Information Manipulation and Interference* (FIMI),⁶ waarbij EDEO kijkt naar actoren van derde landen en daaraan gelinkte bronnen. EDEO heeft de opdracht voor het analyseren van FIMI verkregen in verschillende beleidsdocumenten en Raadsconclusies.⁷ EDEO onderzoekt al accounts die door hen zijn aangemerkt als verspreiders van FIMI, zoals officiële sociale media accounts van de Russische overheid, Russische staatsmedia en outlets gelieerd aan de Russische inlichtingen- en veiligheidsdiensten.⁸ Hierbij heeft EDEO komende tijd specifiek aandacht voor manipulatief

⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 30 821, nr. 173.

⁵ Kamerstukken II, 2023–2024, 35 165, nr. 61, bijlage 15.

⁶ Binnen de EU wordt voor ongewenste buitenlandse inmenging in de informatieruimte de term FIMI gebruikt. Onder FIMI-campagnes vallen ook technieken als doxing en het overspoelen van de informatieruimte waardoor bepaalde informatie onderbelicht raakt. Een FIMI-campagne maakt vaak onderdeel uit van een bredere hybride campagne.

⁷ Het Actieplan tegen Desinformatie; het Europees Democratie Actieplan; het EU Strategisch Kompas; de Raadsconclusies over buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging (FIMI)

⁸ <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EEAS-DataTeam-ThreatReport-2023..pdf>

gedrag en narratieven over de Nederlandse verkiezing verspreid door deze accounts. De resultaten van deze analyse worden besproken in de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing.

Ongewenste inmenging en beïnvloeding

Om ervoor te zorgen dat iedere stem daadwerkelijk evenveel telt, is het belangrijk dat niemand de uitkomst van het kiesproces openlijk of heimelijk kan beïnvloeden. Ik signaleer verschillende risico's waarop dit zou kunnen gebeuren en heb hier maatregelen tegen getroffen. Ten eerste kan het kiesproces worden beïnvloed door heimelijk geld te schenken aan een kandidaat of een politieke partij. Dit risico is verkleind doordat de Wet financiering politieke partijen is aangescherpt. Zo zijn per 1 januari 2023 giften van niet-Nederlanders niet meer toegestaan, is er een maximumdonatie van € 100.000 en dienen giften boven de € 10.000 binnen drie werkdagen gemeld te worden bij het Ministerie van BZK.

Ten tweede zou het kiesproces beïnvloed kunnen worden als kwetsbare (diaspora-)gemeenschappen door statelijke actoren onder druk gezet worden om op een bepaalde kandidaat of partij te stemmen. Dit is volstrekt onwenselijk. Burgers in Nederland moeten in vrijheid hun eigen keuzes kunnen maken zonder door autoriteiten van andere landen in die keuzes te worden beperkt. Het kabinet wil daarom een zo laag mogelijke drempel voor burgers om een melding te doen over van ongewenste buitenlandse inmenging. Dit doen we door verschillende ingangen aan te blijven bieden voor het doen van een dergelijke melding. Zie de geïntensiveerde aanpak OBI voor meer informatie over deze en andere maatregelen om ongewenste buitenlandse inmenging tegen te gaan.⁹

Ten derde zouden mensen het kiesproces kunnen beïnvloeden door politieke tegenstanders publiekelijk te beschadigen met desinformatie of doxing. Maatregelen voor de aanpak van desinformatie zijn besproken onder «maatschappelijke verstoring». Slachtoffers van doxing kunnen dit al melden bij sociale media platformen. Het wetsvoorstel doxing dat dit jaar is aangenomen gaat ook helpen door het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinde vanaf 1 januari 2024 strafbaar te stellen. Huidige en nieuwe Kamerleden kunnen op de website van *Netwerk Weerbaar Bestuur* praktische tips vinden over digitale weerbaarheid.¹⁰ Denk aan het maken van screenshots, het doen van aangifte en het rapporteren van berichten bij sociale media platformen.

Tot slot signaleer ik een mogelijk risico rondom het ronselen van stemmen of volmachten. Daarom is het strafbaar om een kiezer om te kopen via een gift of een belofte. Ook waar het gaat om volmachten is het strafbaar om kiezers te vragen of dwingen een volmacht af te geven. Bij vermoedens van ronselen kan aangifte worden gedaan. Het is dan aan het Openbaar Ministerie om te oordelen of er sprake is van een strafbaar feit. Ik heb een wetsvoorstel voor de aanscherping van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachten in voorbereiding om de formulering uit de Kieswet bij de tijd te brengen.

Integriteit verkiezingsproces en de uitslag

Voor de legitimiteit van de gekozen volksvertegenwoordiging en de regering is het cruciaal dat er na de verkiezingen geen twijfels kunnen ontstaan over de uitslag. Dit zou op de eerste plaats mis kunnen gaan wanneer er daadwerkelijk ongeregelheden plaatsvinden bij het tellen van

⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, 30 821, nr. 180.

¹⁰ <https://weerbaarbestuur.nl/index.php/producten-en-diensten/digitale-weerbaarheid>

de stemmen. Dit risico wordt verkleind doordat het Ministerie van BZK voor de verkiezingen proactief communiceert over het proces van stemmen tellen, de uitslagvaststelling, en de mogelijkheden voor burgers om het telproces bij te wonen en te controleren.

Over de afgelopen provinciale staten en Waterschapsverkiezing van maart 2023 is uw Kamer recentelijk geïnformeerd dat er geen aanwijzingen waren voor grootschalige desinformatie campagnes. Uit onderzoek blijkt wel dat in verschillende landen des- of misinformatie wordt verspreid rondom de verkiezingen. Een veel verspreid narratief gaat over de eerlijkheid van het verkiezingsproces, waardoor burgers kunnen gaan twifelen aan de geldigheid van de uitslag.¹¹ Het is daarom voorstelbaar dat dergelijke narratieven ook rondom verkiezingen in Nederland kunnen worden verspreid. Maatregelen voor de aanpak van desinformatie zijn besproken onder «maatschappelijke verstoring».

Vervolgstappen

Ontwikkelingen in de samenleving kunnen leiden tot nieuwe risico's. Dit vraagt om een constante afweging of nieuwe beleid nodig is om verkiezingen en de democratie te beschermen en weerbaar te houden. Daarom zetten wij nu een aantal stappen, op basis waarvan het kabinet deze afweging kan maken.

Versterken signalering desinformatie gericht op het ondermijnen van de democratische rechtsstaat

Nieuwe technologieën, zoals generatieve AI, kunnen veel voorspoed brengen maar bij verkeerd gebruik ook op grote schaal desinformatie produceren en onze democratische rechtsstaat ondermijnen. Deze zorgen leven niet alleen bij

het kabinet, maar ook breed binnen de EU en in VS.¹² Daarnaast waarschuwt de AIVD voor (online) narratieven die het vertrouwen in de democratie kunnen ondermijnen.¹³ Gezien deze ontwikkelingen en de snelheid waarmee zij elkaar opvolgen, is het de vraag of de Rijksoverheid op deze manier desinformatie over de kernprocessen van de democratie ook in de toekomst voldoende in beeld kan brengen om effectief te blijven handelen. Voor het kabinet is dat bijvoorbeeld van belang rondom het verkiezingsproces. Daarom gaan we onderzoeken of onze beleidsinzet op desinformatie met oog op de nieuwe technologieën moet worden aangepast. Daarbij hebben we aandacht voor de werkwijzen van andere EU-lidstaten.

Moderatie door sociale media platformen

Vanaf 25 augustus 2023 is de Digital Services Act van toepassing op zeer grote online platformen (*very large online platforms*, VLOPs).¹⁴ In de DSA is vastgelegd dat VLOPs mitigerende maatregelen moeten nemen tegen systeemrisico's, waaronder dreigingen voor het verkiezingsproces, en illegale inhoud moeten verwijderen wanneer daar melding van wordt gedaan. De VLOPs staan primair onder toezicht van de Europese Commissie. De Commissie neemt die taak serieus en is voornemens de

¹¹ Zie bijvoorbeeld: <https://cedmohub.eu/fact-checking/fact-checking-briefs/#1697197085722-cd2f04a5-5c6b>

¹² <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/30/fact-sheet-president-biden-issues-executive-order-on-safe-secure-and-trustworthy-artificial-intelligence/>

¹³ Kamerstukken II, 2022–2023, 30 977, nr. 169.

¹⁴ O.a. Google, Facebook, Instagram, TikTok, X.

DSA ten volle te handhaven.¹⁵ Mede naar aanleiding van recente ontwikkelingen in Israël heeft de Commissie in het toezicht om ondersteuning gevraagd van (beoogd) toezichthouders in lidstaten. In Nederland is zij daarover in gesprek met de ACM. Ook spreekt de Commissie in Den Haag met Google, Meta, TikTok en X. Het Ministerie van BZK is hierbij aanwezig en zal hierover rapporteren in de evaluatie van de verkiezing. Het kabinet wijst daarnaast grote én kleine platformen op hun verantwoordelijkheden.¹⁶ Het is de ambitie om een structurele dialoog te beleggen met de internetsector om deze problematiek – en oplossingen hiervoor – te bespreken, naast de al bestaande inspanningen in de publiek-private samenwerking «online content moderatie». Verdergaande maatregelen jegens partijen die zich blijven onttrekken aan deelname aan (inter)nationale samenwerking worden daarbij niet uitgesloten.

Versterken multi-stakeholder aanpak

Bij de aanpak van desinformatie steunen we op een multi-stakeholder aanpak. Rondom verkiezingen zien we dat veel partners ook hun verantwoordelijkheid pakken. Zo besteedt isdatechtzo.nl aandacht aan de verkiezingen in speciale artikelen¹⁷, en zijn er verschillende factcheck-initiatieven. Ook het Ministerie van BZK communiceert proactief over het verkiezingsproces. De vraag is of dit voldoende om alle burgers in staat te stellen zichzelf weerbaar te maken tegen desinformatie over dit proces. Ik laat onderzoeken of alle betrokken partners nog voldoende zijn toegerust om de samenleving te bereiken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

¹⁵ Dit blijkt o.a. uit recente brieven aan X/Twitter, Meta, YouTube en TikTok. In die brieven wijst de Commissie ook hun verantwoordelijkheid rondom desinformatie over verkiezingen.

¹⁶ Voor kleine platformen wordt de DSA op 17 februari 2024 van toepassing.

¹⁷ <https://www.isdatechtzo.nl/nieuws-media/verkiezingen/waar-moet-je-extra-op-letten-bij-de-verkiezingen/>