

Besluit van [PM] tot wijziging van het Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten

(KetenID WGG029052)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. ...;

Gelet op artikel 3, tweede lid, onder b, artikel 4, derde lid, en artikel 16 van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 9, vierde lid, van het Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten komt te luiden:

4. Onverminderd het derde lid geldt een stem als uitgebracht op de eerste kandidaat van een lijst indien:

a. de kiezer wél het witte stipje, geplaatst vóór een lijst, geheel of gedeeltelijk rood heeft gemaakt, maar geen wit stipje, geplaatst vóór een kandidaatsnummer, geheel of gedeeltelijk rood heeft gemaakt; of

b. de kiezer zowel het witte stipje, geplaatst vóór een lijst, als het witte stipje, geplaatst vóór een kandidaatsnummer, geheel of gedeeltelijk rood heeft gemaakt, maar het kandidaatsnummer niet correspondeert met een kandidaat van de lijst waarvoor het witte stipje rood is gekleurd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2027.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

De Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten maakt het mogelijk om tijdens verkiezingen met een nieuw model stembiljet te experimenteren. De uitwerking van deze experimenten staat in het Tijdelijke experimentenbesluit nieuwe stembiljetten. Daarin staat onder meer hoe een uitgebrachte stem, in afwijking van een aantal artikelen uit de Kieswet, beoordeeld moet worden.

Eerdere experimenten met het nieuwe stembiljet hebben tijdens de verkiezing van de leden voor het Europees Parlement in 2024 (EP '24), tijdens de verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer in 2025 (TK '25) en tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2026 (GR '26) plaatsgevonden. Bij al deze uitgevoerde experimenten is het percentage ongeldige stemmen hoger dan in vergelijkbare gemeenten waar met het reguliere stembiljet is gestemd. Ongeveer een derde van de ongeldige stemmen is een stem op een niet-bestaande kandidaat. De opzet van het nieuwe stembiljet zorgt ervoor dat het mogelijk is om, indien er lijsten met verschillende aantallen kandidaten meedoen aan de verkiezing, een zogenaamde 'niet-bestaande kandidaat' te kiezen.

Naar aanleiding van de evaluaties van de experimenten en aanvullend onderzoek naar het gebruik van en de ervaring met het nieuwe stembiljet wordt de wijze waarop een stem moet worden beoordeeld, gewijzigd. Deze wijziging van artikel 9 zorgt ervoor dat wanneer een kiezer op het nieuwe stembiljet een niet-bestaand kandidaatsnummer kiest, deze stem wordt toegewezen aan de eerste kandidaat van de lijst waarvan op het bovenste deel van het stembiljet het witte stipje is roodgekleurd. Een niet-bestaand kandidaatsnummer is bijvoorbeeld 31 op een lijst met 30 kandidaten. Tot op heden was een dergelijke stem ongeldig.

Deze wijziging in de beoordeling van de geldigheid van stemmen doet recht aan de stemintentie van de kiezer. Naar aanleiding van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de experimenten gedurende de EP '24 en de TK '25 zijn rond de GR '26 aanvullende onderzoeken uitgevoerd.¹ Deze aanvullende onderzoeken hadden tot doel om te doorgronden hoe duidelijk de intentie van een kiezer om op een lijst te stemmen is. Uit de resultaten van deze onderzoeken blijkt dat de kiezer op het moment dat hij een wit stipje, geplaatst vóór een lijst, geheel of gedeeltelijk rood maakt, de intentie heeft om op een kandidaat van die lijst te stemmen.

De gevolgen van de wijziging zijn dat er a) beter recht wordt gedaan aan de stemintentie van de kiezer; b) gemiddeld minder ongeldige stemmen worden uitgebracht; en c) relatief iets meer stemmen op de eerste kandidaat van een lijst worden uitgebracht. Dit laat onverlet dat in de voorlichting onverminderd op het voorkomen van een stem op een niet-bestaand kandidaatsnummer wordt ingezet. De gemeenten die deelnemen aan een experiment worden ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de wijziging in de beoordeling van de stem op gepaste wijze bij de stembureauleden en tellers aanhangig te maken. Daartoe worden zowel de instructiematerialen voor het tellen met het nieuwe stembiljet

¹ De onderzoeken zijn gepubliceerd op de Kennisbank Openbaar Bestuur. 1. "Evaluatie stemmen met een nieuw stembiljet. Rapportage kwalitatief onderzoek" (beschikbaar via [Evaluatie stemmen met een nieuw stembiljet | Kennisbank Openbaar Bestuur](#)). 2. "Gedragswetenschappelijk onderzoek naar het nieuwe stembiljet" (beschikbaar via [Gedragswetenschappelijk onderzoek naar het nieuwe stembiljet | Kennisbank Openbaar Bestuur](#)). De onderzoeken worden vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer verzonden, bij de evaluatiebrief van de afgelopen verkiezingen.

als de voorlichting in aanloop naar de verkiezing aangepast. De wijziging heeft geen financiële gevolgen.

De wijziging van het besluit treedt in werking op 1 januari 2027. Op die manier kunnen de volgende experimenten onder het besluit bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten en waterschappen op 17 maart 2027 (PS/WS “27) in gewijzigde vorm worden uitgevoerd.

Advies en consultatie

Het ontwerpbesluit is voor advies aan de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) voorgelegd. Daarnaast heeft de Unie van Waterschappen (UvW) gereageerd en heeft internetconsultatie plaatsgevonden. De reacties van de partijen op de wijziging zijn positief. Op enkele aandachtspunten wordt hieronder ingegaan.

Kiesraad

De Kiesraad staat positief tegenover dit voorstel. De Kiesraad haalt daarbij eerdere evaluatieadviezen aan waarin hiervoor werd gepleit.

De Kiesraad omschrijft hoe een deel van de stemmen op te hoge kandidaatsnummers lijkt te worden verklaard doordat kiezers bij het kandidaatsnummer hetzelfde nummer als het lijstnummer kiezen. Hierdoor wordt, zo schrijft de Kiesraad, “het totaal aantal ongeldige stemmen onbedoeld beïnvloed door het aantal lijsten met een hoger lijstnummer dan het aantal kandidaten en het aantal stemmen dat op die lijsten wordt uitgebracht”. Het kabinet bevestigt dat dit een onbedoeld effect zou kunnen zijn, hoewel dit effect niet onomwonden is aangetoond. In de evaluatie van de GR ‘26 lijkt het door de Kiesraad omschreven beeld bevestigd te worden: in de experimenteergemeenten wordt iets vaker een dergelijke stem uitgebracht dan in de referentiegemeenten (gemeenten die vergelijkbaar zijn met de experimenteergemeenten qua grootte, stemgedrag en demografie, en waar met het reguliere stembiljet wordt gestemd). In aanvullend onderzoek naar het gedrag van de kiezer met het nieuwe stembiljet is gekeken in welke mate een kiezer bij het stemmen gebruikmaakt van heuristieken (een mentale “snelkoppeling” die onze hersenen gebruiken om snel een beslissing te nemen), waardoor bijvoorbeeld vaker hetzelfde lijst- en kandidaatsnummer wordt gekozen.² In het onderzoek is geen consistent bewijs gevonden dat het ontwerp van het nieuwe stembiljet kiezers vaker naar dergelijke basisstrategieën duwt. Ondanks dat het door de Kiesraad omschreven effect vanuit de gedragswetenschap (nog) niet is verklaard, wordt het effect wel waargenomen in de data-analyse in de evaluatie. Het kabinet ziet de wijziging ook als middel om stemmen die als gevolg van dit onbedoelde effect ongeldig zouden zijn, niet verloren te laten gaan.

In reactie op het recht doen aan de stemintentie in de wijziging wijst de Kiesraad op het uitgangspunt in de *Code of good practice in electoral matters*, waar staat dat “het ongeldig verklaren van stemmen zoveel mogelijk moet worden voorkomen en dat in geval van twijfel moet worden geprobeerd om de intentie van de kiezer vast te stellen”.³ Het kabinet bevestigt dat het met deze wijziging beoogt de beoordeling van de stem beter op de stemintentie van de kiezer te laten aansluiten.

De Kiesraad uit tevens twijfels over de formulering van het huidige artikel 9, vierde lid, en stelt dat deze mogelijk tot onduidelijkheid zal leiden. Het kabinet volgt de argumentatie van de

² Meer informatie over het gedragswetenschappelijke onderzoek is beschikbaar via voetnoot 1.

³ Venice Commission, *Code of good practice in electoral matters*, Explanatory report, 3.2.2.4.

Kiesraad en kiest ervoor om een meer objectieve maatstaf voor de stembeoordeling te hanteren. In navolging van het advies van de Kiesraad is het vereiste, dat niet ondubbelzinnig moet blijken dat de kiezer niet op een andere kandidaat heeft willen stemmen, geschrapt.

De Kiesraad benadrukt het belang van het geven van goede voorlichting aan kiezers over het gebruik van het nieuwe stembiljet. Tijdens de TK '25 en de GR '26 was het op de stembureaus in de deelnemende gemeenten een vast onderdeel van de procedure dat alle kiezers actief over de werking van het nieuwe stembiljet en het uitbrengen van een geldige stem werden geïnformeerd. Het kabinet erkent het belang van het actief voorlichten van kiezers, zowel vooraf als in het stemlokaal, en bevestigt dit ook in het vervolg te blijven doen.

De Kiesraad wijst erop dat in de titel van het voorstel staat: “Besluit van [...] in verband met de verkiezingen in 2027” en adviseert om de toevoeging “in verband met de verkiezingen in 2027” te schrappen. Het besluit kan in of na 2027 immers relevant zijn voor andere verkiezingen, waaronder herindelingsverkiezingen en mogelijk vervroegde Tweede Kamerverkiezingen. Het kabinet bevestigt dat het besluit ook bij andere toekomstige verkiezingen van toepassing is in gemeenten waarin wordt geëxperimenteerd. Om verwarring te voorkomen neem het kabinet deze aanbeveling over.

Tot slot attendeert de Kiesraad erop dat na afronding van de experimenten ook “de beoordeling van de geldigheid van de stembiljetten van kiezers buiten Nederland in het licht van de gemaakte keuzes moet worden gezien”. Het kabinet neemt het advies mee bij eventuele verdere invoering van het nieuwe stembiljet.

VNG

De VNG stelt dat het voorstander van de wijziging is. In de toelichting omschrijft de VNG dat “het van belang is dat recht wordt gedaan aan de stemintentie van de kiezer”. Daarbij verwijst de VNG naar een eerder uitgebracht advies over het niet-bestaande kandidaatsnummer. Het kabinet bevestigt nogmaals dat deze lezing overeenkomt met de intentie achter de wijziging.

Tot slot wijst de VNG op het belang van het voortzetten van de voorlichting om het uitbrengen van een stem op een niet-bestaande kandidaat in eerste instantie te voorkomen. Het kabinet bevestigt dit, zoals ook in de reactie op het advies van de Kiesraad is aangegeven.

NVVB

De NVVB onderschrijft het belang van een robuust en efficiënt verkiezingsproces en waardeert de voortdurende inzet om de uitvoeringspraktijk op basis van evaluaties en aanvullend onderzoek te verbeteren. Zij adviseert positief op het voorstel om de beoordeling van stemmen op een niet-bestaand kandidaatsnummer aan te passen.

Zo stelt de NVVB dat uit onderzoek rond de GR '26 blijkt dat kiezers die een lijststipje inkleuren de duidelijke intentie hebben om op die lijst te stemmen. Er wordt recht gedaan aan de stemintentie en de wijziging voorkomt volgens de NVVB “dat deze democratische uiting door een vormfout verloren gaat”. Het kabinet bevestigt dat dit het voornemen is. Vervolgens stelt de NVVB dat het aantal ongeldige stemmen zal afnemen. De NVVB stelt dat veel van de ongeldige stemmen met het nieuwe stembiljet te wijten zijn aan onbekendheid met het nieuwe stembiljet en dat de afname van het aantal ongeldige stemmen een positieve invloed op het slagen van het experiment zal hebben. Het kabinet verwacht een afname van het aantal ongeldige stemmen, maar benadrukt dat deze wijziging in eerste instantie wordt doorgevoerd om ervoor te zorgen dat de stem van de kiezer niet onbedoeld verloren gaat. Daarom zal in de voorlichting worden blijven

ingezet op de boodschap dat voor een geldige stem twee vakjes rood gekleurd dienen te worden: één voor de partij⁴ en één voor de kandidaat. Dat sluit aan bij het advies dat de NVVB geeft over het goed instrueren van de kiezer over het correcte gebruik van het kandidaatsnummer, zodat het toekennen van de stem aan de eerste kandidaat van de lijst beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen. Op de opmerking van de NVVB dat een duidelijke, landelijke publieksvoorlichting noodzakelijk is, benadrukt het kabinet dat het zich met de communicatie zal richten op de kiezers in de gemeenten waarin een experiment plaatsvindt, en dat het de gemeenten in het bereiken van inwoners van die gemeenten zal ondersteunen.

Tot slot stelt de NVVB dat “in de systematiek van het beoordelen van een stem aangesloten wordt bij een reeds bestaande systematiek, namelijk de stem op een lijst zonder een stem op een kandidaat, welke eveneens wordt toegewezen aan de eerste kandidaat van die lijst”. De NVVB stelt dat dit “de werkzaamheden op het stembureau goed werkbaar maakt”. Het kabinet bevestigt dat het zijn voornemen is om met deze wijziging ook de uitvoering voor stembureauleden en tellers zo eenvoudig mogelijk te houden.

Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen is voorstander van het nieuwe stembiljet en schrijft dat het van harte instemt met de wijziging waardoor “een foutief ingevuld hoog nummer op het korte stembiljet niet zal leiden tot een ongeldige stem, maar dat die stem op de partij dan wordt toegekend aan de eerste kandidaat op de lijst”. De Unie van Waterschappen stelt dat het telproces mensenwerk blijft en niet helemaal foutloos zal worden, maar dat het terugdringen van het aantal ongeldige stemmen wel de aandacht vraagt. Het kabinet verwijst naar de reactie die het hierboven heeft gegeven op het vergelijkbare advies van de Kiesraad.

Internetconsultatie

Van 14 mei 2026 tot en met 29 mei 2026 is via www.internetconsultatie.nl aan belangstellenden de gelegenheid geboden te reageren op het ontwerpbesluit. De openbare internetconsultatie heeft zeven reacties opgeleverd.

In één van de reacties stelt de schrijver dat de ‘ondubbelzinnig’ voorwaarde van artikel N7, lid 3, Kieswet ertoe leidt dat “het stembureau lid het stembiljet moet interpreteren en dat dit in de praktijk weerbarstig is”. Ook benoemt de schrijver dat de voorgenomen ondubbelzinnigheidsvoorwaarde in artikel 9, vierde lid, Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten “niet te rijmen is met het wettelijke uitgangspunt dat hiervoor in de toelichting van het huidige besluit is gedefinieerd”.

Deze reactie komt overeen met het desbetreffende punt in het advies van de Kiesraad. Het kabinet wijzigt het besluit op dit punt zoals is omschreven in reactie op het advies van de Kiesraad.

Dezelfde schrijver stelt dat “de wijziging een extra fictie introduceert en dat het nieuwe stembiljet daarmee op grotere afstand van het huidige stembiljet komt te staan”. Een fictie, omdat niet de keuze van de kiezer in alle gevallen leidend is, maar het door de wet gedefinieerde vermoeden wat diegene had willen stemmen. De schrijver adviseert om een bredere reflectie op

⁴ In de voorlichting aan de kiezer wordt vanwege de herkenbaarheid de voorkeur gegeven aan het gebruik van het woord ‘partij’ in plaats van het juridisch correcte ‘lijst’.

dit meer principiële punt te doen, als de wetgever definitief voor dit model stembiljet kiest. Het kabinet benadrukt dat het elke kiezer geheel vrij staat om de kandidaat van keuze in te vullen.

Als de Kieswet zal worden aangepast met het oog op invoering van een nieuw stembiljet, zal hierop opnieuw reflectie plaatsvinden. Ook zal het kabinet tijdens volgende experimenten onverminderd onderzoek doen naar de stemintentie van de kiezer en naar het gevolg van de wijziging in het beoordelen van een stem, en zal het dit na afloop evalueren.

In meerdere reacties wordt gereflecteerd op het toekennen van de stem op de niet-bestaande kandidaat aan de eerste kandidaat op de lijst. Er zijn meer interpretatiemogelijkheden per stem, daarom kiest het kabinet voor uniformering door iedere stem op een niet-bestaande kandidaat toe te kennen aan de eerste kandidaat van de lijst. Op deze manier is het voor stembureauleden altijd duidelijk hoe een stem beoordeeld moet worden en hoeven zij niet hun eigen interpretatie te maken. Daarbij benadrukt het kabinet dat het de stem op de lijst een voldoende onderbouwing vindt om de stem toe te kennen aan de eerste kandidaat van de lijst, indien een stem is uitgebracht op een niet-bestaande kandidaat.

Meerdere schrijvers benoemen dat het mogelijk zou moeten zijn om op een partij te stemmen, zonder een kandidaat te kiezen. Het kabinet neemt dit niet over en benadrukt dat het in Nederland uitsluitend mogelijk is om op een kandidaat te stemmen. Op basis van de Grondwet is het in Nederland niet mogelijk om op een partij te stemmen, ook niet na deze wijziging van dit besluit. Verder benadrukt het kabinet dat het om een erg klein percentage van het totaal aantal stemmen gaat,⁵ waardoor het door de schrijvers verwachte effect van een lijsttrekker die door de wijziging “de meeste stemmen” krijgt beperkt is. In de evaluatie van de experimenten met het nieuwe stembiljet wordt vermeld welk aandeel van de stemmen op de eerste kandidaat op deze wijze is verkregen.

Een van de schrijvers vraagt zich af “hoe een niet-bestaand nummer kan worden gekozen door een kiezer”. Dat komt doordat het stembiljet een vast aantal vakjes per lijst kent, terwijl niet voor alle lijsten zoveel kandidaten aan een verkiezing deelnemen.

Tot slot adviseert een van de schrijvers over een wijziging van artikel 7. Een wijziging van dit artikel ligt op dit moment niet voor. Het kabinet zal het advies overwegen op het moment dat een wijziging van dit artikel voorligt.

Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

De ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Voorhang Tweede en Eerste Kamer

PM

Artikelsgewijs

Artikel 9, vierde lid, Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten bevatte reeds een voorziening voor de beoordeling van de stem in een situatie waarin de stem niet op de juiste wijze is uitgebracht. Dit betreft de situatie waarin het stipje vóór een lijst rood is gemaakt, maar geen stipje vóór een kandidaatsnummer rood is gemaakt. Deze stem geldt als stem op de eerste kandidaat van een lijst. Hieraan wordt thans de situatie toegevoegd waarin zowel het stipje vóór

⁵ Kamerstukken II, 2024-2025, 35455, nr. 21

een lijst als het stipje vóór een kandidaatsnummer rood is gemaakt, maar het kandidaatsnummer niet correspondeert met een kandidaat van de lijst waarvoor het stipje is gekleurd. De voorwaarde dat tevens moet blijken dat de kiezer niet ondubbelzinnig op een andere kandidaat heeft willen stemmen, is geschrapt. Dit omdat dit volgens het kabinet een onvoldoende objectief criterium is, waardoor er verschillende uitkomsten in soortgelijke gevallen zouden kunnen ontstaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma