

Ongeldige en blanco stemmen in relatie tot een nieuw type stembiljet

Henk van der Kolk, Universiteit Twente

2024-06-05

Inhoud

1	Inleiding en vraag	3
2	Ongeldige en blanco stemmen	4
2.1	Wettelijk kader en aantallen ongeldige en blanco stemmen in Nederland	4
2.2	Ongeldige en blanco stemmen in internationaal vergelijkend onderzoek	9
2.3	Onderzoek naar de complexiteit van het stembiljet en niet-valide stemmen	11
3	Ongeldige stemmen bij de invoering van een nieuw stembiljet	11
3.1	Waarom een nieuw stembiljet?	11
3.2	Kiezers vergaten bij het nieuwe stembiljet relatief vaak na een lijst een kandidaat te selecteren	12
3.3	Een vergelijking tussen typen blanco en ongeldige stemmen bij het oude en het nieuwe stembiljet	16
3.4	Wat we weten over percentages ongeldige stemmen bij gebruik van het nieuwe stembiljet . . .	16
4	Overwegingen bij het verwachte en het acceptabele aantal niet-valide stemmen in de vijf experimenteergemeenten	19
4.1	Verwachtingen over percentages ongeldige stemmen bij het nieuwe stembiljet	19
4.2	Ongeldige en blanco stemmen in internationaal perspectief	21
4.3	Consequenties van aantallen ongeldige stemmen	21
5	Conclusies	23
6	Literatuur	25

1 Inleiding en vraag

Op 6 juni vindt tijdens de Europese verkiezingen een experiment plaats dat moet nagaan of een nieuw ontworpen stembiljet naar behoren wordt gebruikt. Het is niet de eerste keer dat dit type stembiljet bij verkiezingen gebruikt wordt. Kiezers die stemmen vanuit het buitenland maken al langer gebruik van een model stembiljet dat vergelijkbaar is met het model waarmee nu wordt geëxperimenteerd.¹ En eerdere onderzoeken naar het nieuwe stembiljet vonden plaats tijdens reguliere verkiezingen waarbij kiezers werd gevraagd ook (een versie van) het nieuwe biljet uit te proberen. Het is echter wel de eerste keer dat bij een reguliere verkiezing door het stembureau het nieuwe biljet officieel wordt uitgereikt aan kiezers, om daarop officieel hun stem uit te brengen.

In het experiment² dat in vijf gemeenten wordt uitgevoerd, wordt onder meer nagegaan hoeveel ongeldige stemmen worden uitgebracht met dat nieuwe biljet. Dat roept de vraag op wat we op dit punt kunnen verwachten en wanneer een percentage ongeldige stemmen onverwacht hoog en problematisch moet worden gevonden. Als straks 1 procent van de stemmen ongeldig is, hoe moet dit dan geduid worden in het licht van het proces dat heeft geleid tot het nieuwe ontwerp? In dit advies wordt een antwoord gegeven op die vraag. Het ontwerpen en evalueren van een nieuw stembiljet is geen triviale bezigheid. In de internationale literatuur zijn verschillende voorbeelden te vinden van overhaast ingevoerde ontwerpen die beter leken dan het oude stembiljet, maar die vervolgens leidden tot een groot aantal verkeerd uitgebrachte of ongeldige stemmen: “ballot design is not a trivial subject that can be neglected by electoral administrators” (Carman et al., 2008). Het onderzoek naar het nieuwe stembiljet voor Nederlandse verkiezingen loopt echter al lange tijd en bestaat uit een groot aantal testen gericht op op het eerste gezicht subtiele aanpassingen in het ontwerp, zoals het wel of niet aanwezig zijn van kandidaat namen aan de binnenkant van het stemhokje of een extra toelichting dat men eerst een lijst moet selecteren en daarna ook een kandidaat moet aankruisen. Het ligt dus niet voor de hand te verwachten dat er van alles mis zal gaan in de vijf gemeenten waar straks een experiment wordt gehouden met het nieuwe stembiljet. Maar gezien het belang van verkiezingen en het uitgangspunt dat ongeldige stemmen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, is het verstandig wat langer stil te staan bij de vraag naar die ongeldige stemmen.

In het onderstaande gaan we eerst kort in op de huidige situatie: wat zijn precies blanco en ongeldige stemmen en hoe vaak komen die in Nederland voor. We gaan daarbij in op internationaal onderzoek naar dit verschijnsel. In het tweede deel van dit advies richten we ons op de te verwachten effecten van het nieuwe stembiljet op het aantal ongeldige stemmen. Wat kunnen we verwachten van het aantal ongeldige stemmen gezien het internationale onderzoek naar dit verschijnsel en gezien ervaringen in de eerdere testen. In het derde deel stellen we de vraag naar de duiding van de percentages ongeldige stemmen. Is er iets te zeggen over de vraag wanneer het experiment op dit punt aanleiding zou kunnen geven de invoering van het nieuwe stembiljet te heroverwegen?

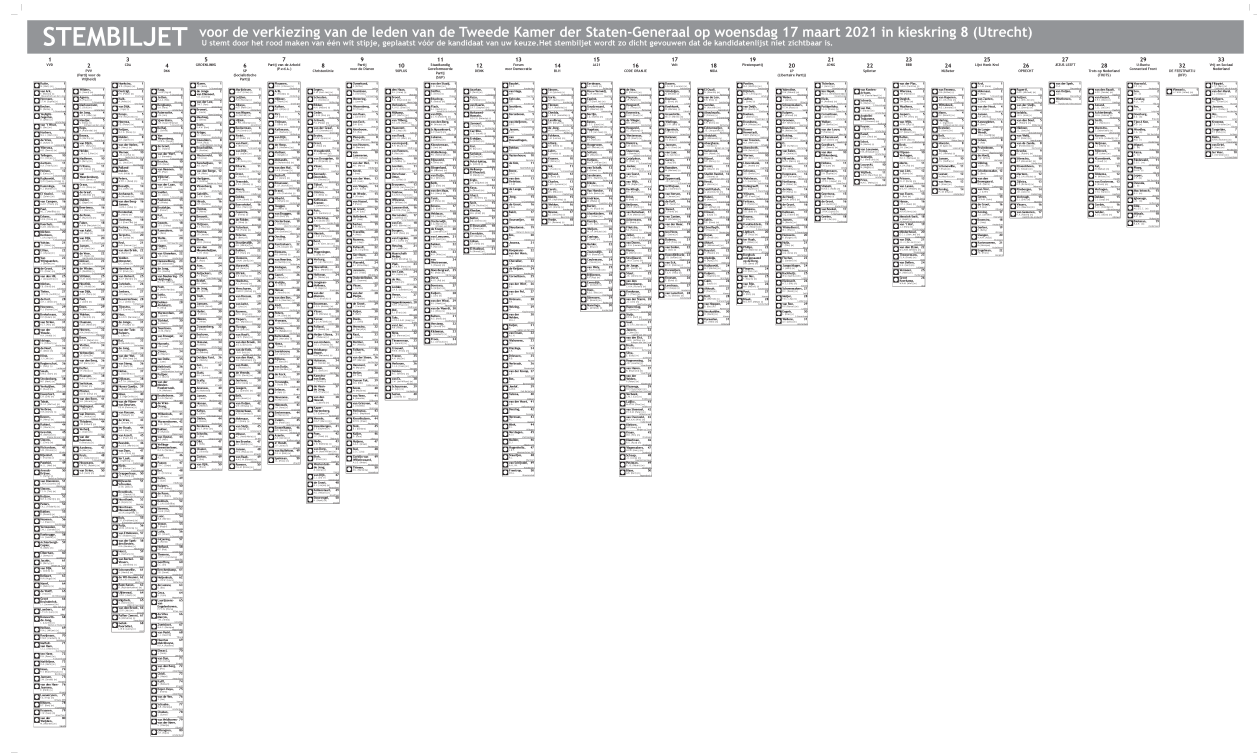
¹Sinds de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees parlement op 22 mei 2014 is al geëxperimenteerd met (een versie van) het nieuwe stembiljet in ‘echte’ verkiezingen (evaluatie: https://www.eerstekamer.nl/overig/20140912/evaluatie_kiezers_buiten_nederland/document).

²Omdat er geen random toewijzing was van kiezers aan het ene dan wel het andere stembiljet is het woord ‘experiment’ wellicht niet helemaal gelukkig gekozen gezien de terminologie die door wetenschappers wordt gebruikt. In dit geval gaat het echter om een experiment in de zin van de wet (zoals vastgelegd in de Ministeriële regeling BWBR0005730 “Aanwijzingen voor de regelgeving”): “bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.” Dit is ook waarop er sprake is van een “Tijdelijke *experimentenwet* nieuwe stembiljetten”. De eerdere onderzoeken die werden gedaan naar het nieuw model stembiljet noemen we ‘testen’.

2 Ongeldige en blanco stemmen

2.1 Wettelijk kader en aantallen ongeldige en blanco stemmen in Nederland

Kiezers brengen in Nederland tot nu toe een stem uit door met een rood potlood een hokje in te kleuren op een stembiljet zoals hieronder staat weergegeven:



Figuur 1: Afbeelding van het huidige stembiljet

Het huidige regime rond blanco en ongeldige stemmen bij stemmen in Nederland staat omschreven in de Kieswet in artikel N 7:

1. Blanco is de stem uitgebracht op een stembiljet dat door de kiezer is ingeleverd zonder dat hij geheel of gedeeltelijk een wit stipje in een stemvak rood heeft gemaakt en zonder dat hij anderszins op het stembiljet geschreven of getekend heeft.
2. Ongeldig is de stem uitgebracht op een ander stembiljet dan bij of krachtens deze wet mag worden gebruikt.
3. Voorts is ongeldig de stem die niet als blanco wordt aangemerkt, maar waarbij de kiezer op het stembiljet niet, door het geheel of gedeeltelijk rood maken van het witte stipje in een stemvak, op ondubbelzinnige wijze heeft kenbaar gemaakt op welke kandidaat hij zijn stem uitbrengt, of waarbij op het stembiljet bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd.

Het percentage *blanco stemmen* varieert al sinds de jaren zeventig bij Tweede Kamerverkiezingen tussen de 0,1 en 0,2 procent. Een of twee op de duizend kiezers levert dus een volledig blanco stembiljet in. Het aandeel *ongeldige stemmen* bij reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer varieerde in die periode tussen

de 0,2 en 0,3 procent. Op elke duizend stemmen worden er dus 2 of 3 ‘ongeldig’ uitgebracht. Men moet echt al veel langer in de tijd terug gaan om bij Tweede Kamerverkiezingen percentages tegen te komen die iets hoger liggen, maar sinds de Tweede Wereldoorlog lag dat percentage bij die verkiezingen nooit boven de 1,7 (in 1948) en sinds 1971 kwam het percentage zelfs niet hoger dan 0,5 procent. Opvallend is dat in de periode dat er in veel gemeenten van stemmachines gebruik werd gemaakt, het percentage blanco en ongeldige stemmen opgeteld niet uitkwam boven de 0,2 procent.

Bij andere dan Tweede Kamer - en Europese verkiezingen liggen de percentages blanco en ongeldig in sommige gemeenten soms (veel) hoger. Bij de gemeenteraadsverkiezingen springen bijvoorbeeld Thorn (2022: 9% blanco en ongeldig), Margraten (2006: 8% blanco en ongeldig) en vooral Delfzijl (2006: 22,6% blanco en ongeldig) er uit. Dat laatste percentage was het gevolg van veel politiek gedoe in de maanden voorafgaande aan de gemeenteraadsverkiezingen.³ Maar bij die verkiezingen wijkt het landelijke beeld niet sterk af van wat we bij de Tweede Kamer en de Europese verkiezingen hebben gezien.

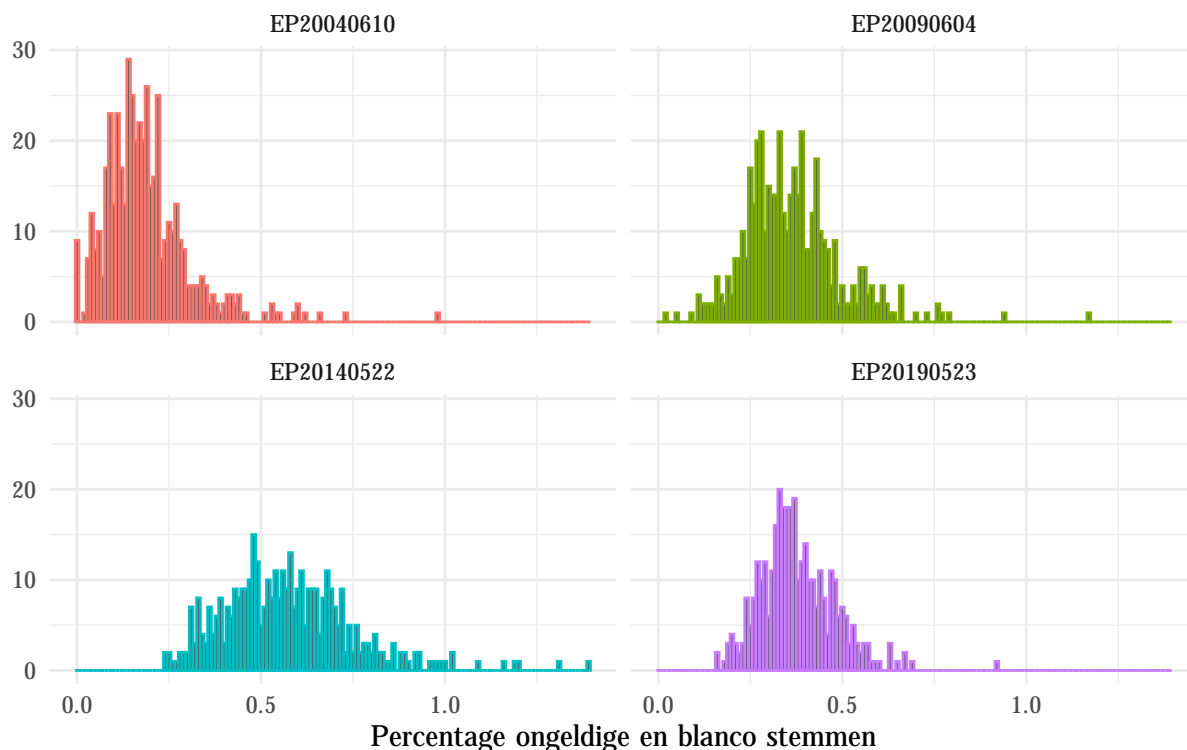
In de periode dat veel gemeenten gebruik maakten van stemcomputers was ‘ongeldig stemmen’ in de meeste gemeenten onmogelijk. Dat was de reden waarom in de jaren negentig de percentages ‘ongeldig’ en ‘blanco’ in Nederland niet meer apart werden geregistreerd. Bovendien is het effect van een blanco stem en een ongeldige stem gelijk. Beide tellen namelijk mee bij het bepalen van de opkomst (het percentage mensen dat naar de stembus gaat en daar een stembiljet in de stembus stopt), maar niet bij het bepalen van de uitslag. Het onderscheid tussen blanco en ongeldig is daarmee wat kunstmatig: iemand die alleen een poppetje tekent op een stembiljet stemt ‘ongeldig’, terwijl iemand die daar van afziet blanco stemt. Hieronder worden blanco stemmen en ongeldige stemmen dus meestal samen genomen. Soms gebruiken we daarvoor de term ‘niet-valide’.

In de onderstaande grafiek zijn voor de laatste vier Europese verkiezingen de percentages niet-valide stemmen (blanco en ongeldig opgeteld) weergegeven van de afzonderlijke Nederlandse gemeenten.⁴

³Het actiecomité De Witte Zakdoek slaagde er in ontevreden kiezers een ‘democratische uitlaatklep’ te bieden met hun oproep blanco te stemmen als signaal tegen ‘bestuurlijke ellende’. Het resultaat was wel dat de PvdA die in die gemeente door veel mensen werd gezien als een van de aanstichters van die ellende twee zetels won. Blanco stemmen geeft dus soms wel een signaal maar niet altijd een helder alternatief.

⁴Een relatief hoog percentage ongeldige stemmen viel in de categorie briefstemmen in 2009. Dat is zonder de stemmen die ‘terzijde’ zijn gelegd omdat ze bijvoorbeeld in een verkeerde envelop waren teruggestuurd. Het is bij die verkiezingen echter wat makkelijker om ongeldig te stemmen, omdat kiezers bijvoorbeeld bij het zelf printen van hun stembiljet fouten maken die bij reguliere verkiezingen niet plaatsvinden. Zo is het mogelijk dat per ongeluk een (op een persoon herleidbaar) e-mail adres is geprint op het stembiljet, waardoor het stembiljet ongeldig is geworden. Deze uitslagen zijn daarom weggelaten in de figuur.

Aantallen ongeldige en blanco stemmen bij Europese verkiezingen in gemeenten



De eerste verkiezing in de grafiek (2004) is de laatste waarin de meeste gemeenten gebruik maakten van stemcomputers. In de meeste gemeenten is bij die verkiezingen het aantal niet-valide stemmen (vooral blanco stemmen dus) zeer laag. In 2004 waren er zelfs gemeenten waar niemand niet-valide stemde. De uitschieters aan de bovenzijde in dat jaar zijn waarschijnlijk gemeenten waar de stemcomputer niet werd gebruikt. In 2009 werd er in (bijna) alle gemeenten weer met potlood en een stembiljet gestemd. Vanaf dat jaar ligt het percentage blanco en ongeldige stemmen veel hoger. Vanaf dat jaar hadden alle gemeenten te maken met niet-valide stemmen. Opvallend is wel dat het percentage niet-valide stemmen ook tussen de drie verkiezingen na 2009 fluctueert.

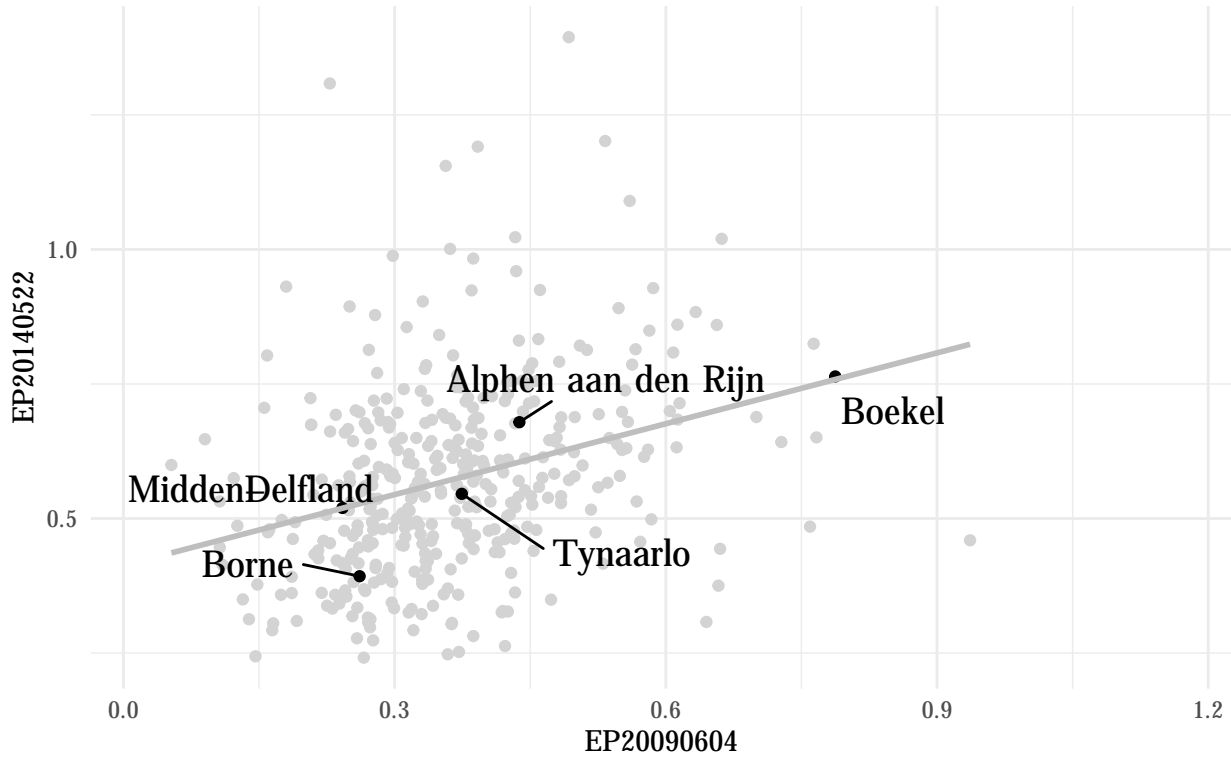
Om te onderzoeken of er stabiele factoren ten grondslag liggen aan de percentages niet-valide stemmen zijn onder andere de verkiezingen van 2009, 2014 en 2019 met elkaar in verband gebracht.⁵ In de eerste diagram staat een vergelijking tussen de Europese verkiezingen van 2009 en 2014. In de tweede diagram staat een vergelijking tussen de verkiezingen van 2014 en 2019. Elk van de punten in de grafiek is een gemeente.

Uit de grafiek blijkt dat tussen de percentages niet-valide stemmen bij twee opeenvolgende Europese verkiezingen een zwak positief verband bestaat: als in het ene jaar het percentage relatief hoog is, is dat het in tweede jaar ook wat vaker het geval. De vijf experimenteer gemeenten (waarover later meer) staan beide keren op vergelijkbare plaatsen in de diagrammen. Dit verband duidt er op dat er (stabiele) factoren zijn die er voor zorgen dat de percentages niet-valide stemmen door de jaren heen vergelijkbaar zijn. Ook vergelijkingen met Tweede Kamerverkiezingen duiden op een niet volstrekt willekeurig percentage ongeldige en blanco stemmen. Bij die verkiezingen is het verband tussen aantallen niet-valide stemmen zelfs nog sterker. Bij die stabiele factoren kunnen we denken aan de samenstelling van het electoraat, of de werkwijze van de

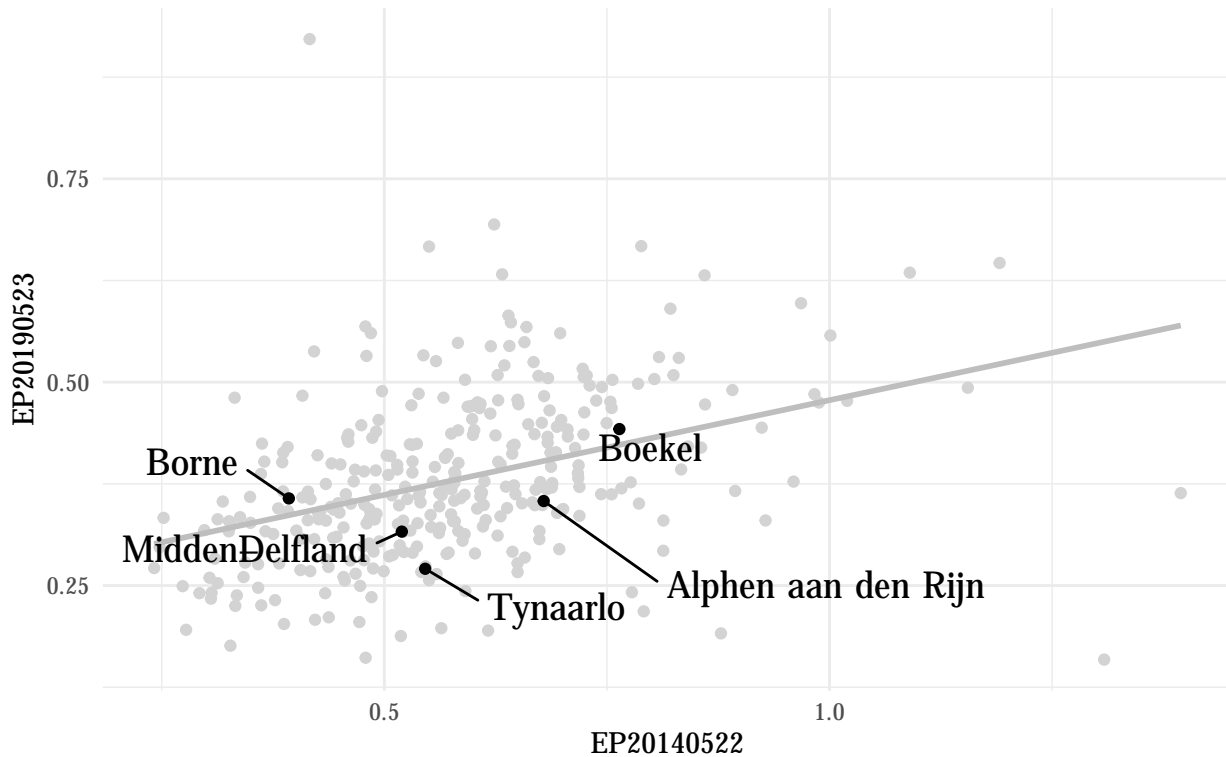
⁵We hebben afgezien van correcties in verband gemeentelijke herindelingen. Gemeenten die maar in een van beide jaren bestonden zijn weggelaten en in een klein aantal gevallen wordt een nieuwe gemeente met de naam van een oudere (kleinere) gemeente die onderdeel van een herindeling was, vergeleken met alleen die oudere gemeente.

stembureaus.

Verband tussen aantallen ongeldige en blanco stemmen bij Europese verkiezingen in Nederlandse gemeenten (2009-2014)

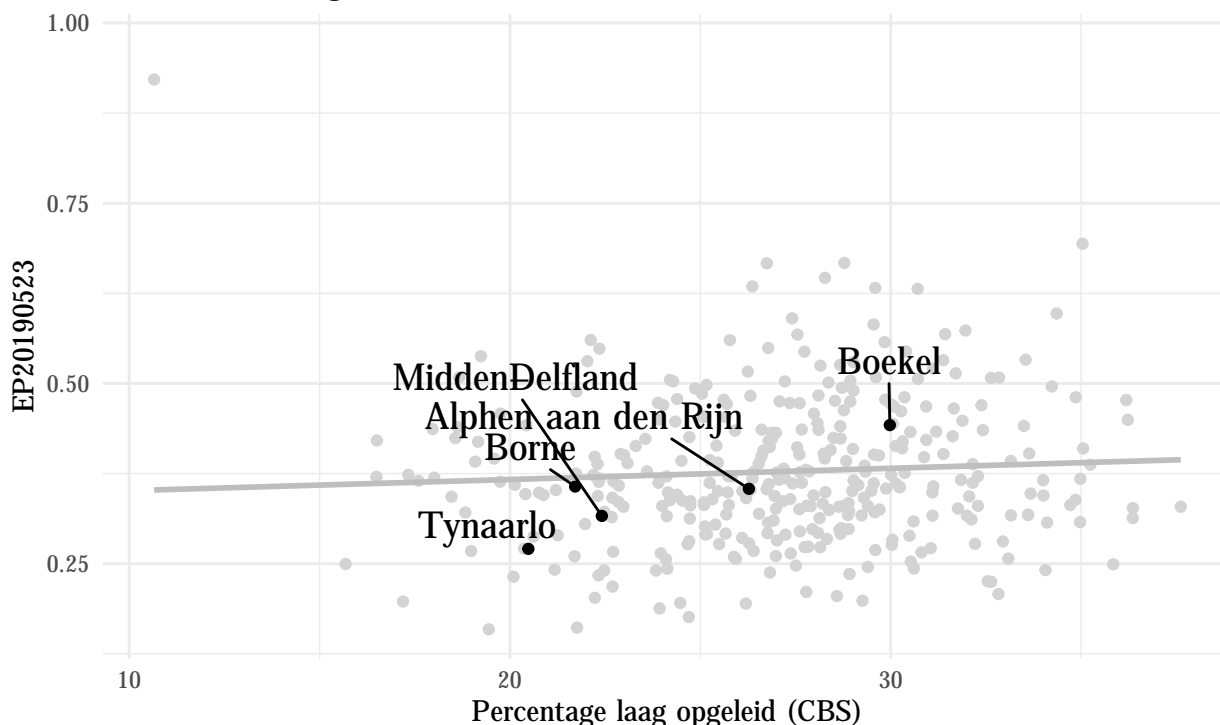


Verband tussen aantallen ongeldige en blanco stemmen bij Europese verkiezingen in Nederlandse gemeenten (2014-2019)



Helaas is over de achtergrond van niet-valide stemmen in Nederland eigenlijk niets bekend. We weten dus niet welke factoren in Nederland bijdragen aan niet-valide stemmen en de waargenomen stabiliteit van die percentages door de jaren heen. Hieronder betogen we dat politieke kennis daarbij waarschijnlijk een rol speelt, maar een eerste analyse van de relatie tussen opleiding en het percentage ongeldige en blanco stemmen laat zien dat dit verband in 2019 bijvoorbeeld zeer zwak (niet significant) was.

Verband tussen het percentage laag opgeleiden en percentages ongeldige en blanco stemmen bij Europese verkiezingen in Nederlandse gemeenten (2019)



Ook over het soort ongeldige stemmen dat voorkomt (op welke manier een kiezer precies het stembiljet ongeldig heeft gemaakt) bestaat hoogstens wat anekdotisch bewijs.⁶

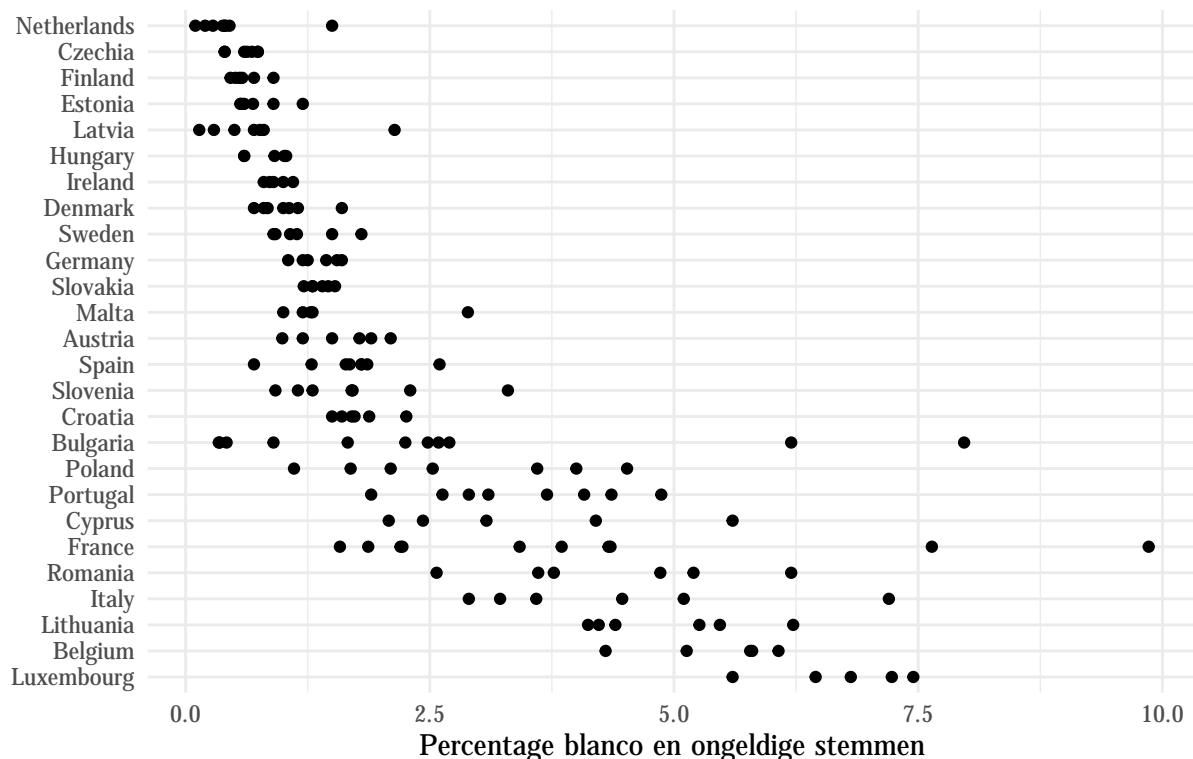
2.2 Ongeldige en blanco stemmen in internationaal vergelijkend onderzoek

Over ongeldige en blanco stemmen in Nederland weten we niet veel meer dan percentages per gemeente. De samenhang in percentages tussen de verschillende jaren duidt er op dat die percentages niet volledig op toeval berusten: het zijn geen volstrekt willekeurige fouten en kenmerken van kiezers en/of van het telproces in een gemeente hangen waarschijnlijk samen met percentages ongeldige/blanco stemmen en zorgen ervoor dat die percentages in opeenvolgende jaren een beetje vergelijkbaar zijn. Maar onderzoek hiernaar ontbreekt, waarschijnlijk omdat de percentages ongeldige en blanco stemmen zo laag zijn.

Terwijl in Nederland aandacht voor dit onderwerp minimaal is, is er in de internationale literatuur wel de nodige aandacht geweest voor percentages ongeldige en blanco stemmen. Daarbij wordt het kunstmatige onderscheid tussen 'ongeldig' en 'blanco' niet gehanteerd. Zo houdt IDEA bij hoeveel blanco en ongeldige stemmen er worden uitgebracht bij verkiezingen. In onderstaande grafiek staan de gegevens samengevat voor (huidige) EU landen en hun verkiezingen sinds 2000. In die grafiek neemt Nederland een duidelijke eerste plek in: nergens worden zo weinig ongeldige en blanco stemmen uitgebracht als in Nederland.

⁶Zeggen dat iets er niet is, is een informatieve, maar daardoor makkelijk te weerleggen uitspraak. Niet uitgesloten kan worden dat er in een scriptie of een ambtelijke nota over dit onderwerp is nagedacht over dit onderwerp. Een zoektocht op internet met verschillende zoektermen leverde niets bruikbaar op. In enkele internationale reviews van literatuur op dit terrein zijn geen verwijzingen gevonden naar literatuur over het onderwerp ongeldige stemmen in Nederland. Op Reddit staat een discussie tussen tellers over bijzondere 'ongeldige stemmen' https://www.reddit.com/r/thenetherlands/comments/11soyvg/vraagje_aan_de_tellers_van_deze_verkiezingen_wat/. In die discussie kwam naar voren dat sommige deelnemers 'vooral' fouten zien als 'het omcirkelen van de partij' of 'het aankruisen van alle of meerdere namen op een lijst'. Het zou dus kunnen dat een veel voorkomende 'ongeldige stem' er uit bestaat dat sommige kiezers kosten wat het kost op een lijst willen stemmen.

Percentage blanco en ongeldige stemmen bij parlementsverkiezingen in EU landen sinds 2000



Naast beschrijvingen is er inmiddels een behoorlijke wetenschappelijke hoeveelheid literatuur over ‘ongeldige en blanco’ stemmen. In die literatuur wordt geprobeerd te verklaren hoe het komt dat in sommige landen en bij sommige verkiezingen het percentage niet valide stemmen zoveel lager of hoger ligt dan in andere landen en bij andere verkiezingen. In dit onderzoeksterrein wordt een nuttig onderscheid gemaakt tussen vier typen verklaringen (Kouba and Lysek, 2019). Deze vier typen verklaringen zijn samengevat in de onderstaande figuur.

Tabel 1: Typen niet-valide stemmen

	niet bedoeld	bedoeld
kiezer	vergissingen	verzet en desinteresse
overheid	beoordelingsfout	fraude door de overheid

De figuur maakt duidelijk dat niet-valide stemmen door vier groepen factoren kunnen worden veroorzaakt. De meeste in Nederland als niet-valide geclassificeerde stemmen worden veroorzaakt door kiezers, maar we kunnen niet uitsluiten dat tellers beoordelingsfouten maken (er zijn geen aanwijzingen dat er in de Nederlandse context sprake is van fraude). En hoewel sommige stemmen onbedoeld niet-valide zijn, zullen sommige kiezers zeer bewust hun stembiljet ongeldig of niet invullen. Het eerder genoemde voorbeeld van Delfzijl waar in 2006 meer dan 1 op de 5 kiezers een ongeldige of blanco stem uitbracht duidt op het gebruik van de blanco stem als actie middel.

De vervolgvraag in dit internationale onderzoeksterrein is welke factoren bijdragen aan de hoge of juist

lage aantallen niet-valide stemmen: wat draagt er met andere woorden bij aan vergissingen, verzet, beoordelingsfouten en fraude. Internationaal onderzoek richt zich daarbij vooral op de kant van de kiezer. Door (1) institutionele factoren, (2) kenmerken van kiezers en (3) de politieke context, maken kiezers eerder fouten en/of maken ze hun stembiljet bewust ongeldig. En dat is dan vooral zo in situaties waarin kiezers verplicht zijn te gaan stemmen. Als ze thuis kunnen blijven, zullen ze dat eerder doen dan de gang naar de stembus maken en daar een niet-valide stem uitbrengen.

Bij institutionele factoren moeten we bijvoorbeeld denken aan de complexiteit van het stembiljet (complexe biljetten leiden tot meer onbedoelde fouten). Bij kenmerken van kiezers moeten we denken aan opleidingsniveau en niveau van politieke interesse (lage opleidingen en lage politieke interesse leiden tot meer vergissingen, hoewel we hierboven al hebben gezien dat dit verband in 2019 op geaggregeerd niveau eigenlijk niet bestond). Het meeste onderzoek op dit terrein lijkt er op te duiden dat het vooral gaat om die laatste groep factoren: het percentage niet-valide stemmen hangt samen met percentages lager opgeleiden en grote aantallen immigranten (Lundell and Högström, 2021). Bij politieke factoren horen bijvoorbeeld corruptie van bestaande politieke partijen (kiezers verzetten zich daar tegen door hun stem ongeldig te maken) of politieke schandalen die alle of in ieder geval de meeste politieke partijen hebben getroffen (denk weer aan Delfzijl). Zo bestaat er bij sommige verkiezingen in het buitenland een relatie tussen de omvang van protesten en het aantal niet-valide stemmen (Lioy, 2024).

2.3 Onderzoek naar de complexiteit van het stembiljet en niet-valide stemmen

Een van de institutionele factoren die bijdraagt aan een hoger aantal niet-valide stembiljetten is de complexiteit van het stembiljet. En die complexiteit hangt af van het stelsel waarbinnen het wordt gebruikt (Reynolds and Steenbergen, 2006). Die samenhang tussen kiesstelsel en stembiljet maakt internationaal vergelijkend onderzoek naar de effecten van complexiteit lastig. De meeste studies op dit terrein betreffen onderzoek naar de consequenties van een nieuw stembiljet bij twee opeenvolgende verkiezingen binnen een land [Pachón et al. (2017a)]⁷, of situaties waarbij een nieuw stembiljet maar in een paar gemeenten werd gebruikt (Pierzgalski et al., 2020). Uit dat onderzoek blijkt dat vooral lager opgeleide kiezers last hebben van complexe stembiljetten (Pachón et al., 2017a) en dan weer vooral als het aantal opties in een verkiezing heel erg groot is (zoals in Nederland vaak het geval is) (Cox and Le Foulon, 2024). Inzicht in ‘wat’ nu precies een stembiljet complex maakt is nog beperkt. Vergelijkingen in dit deel van de literatuur betreffen vaak niet meer dan twee biljetten waarvan het ene overduidelijker complexer is dan het andere, maar die kennis laat zich niet gemakkelijk modelleren tot iets wat meer in het algemeen kan worden gebruikt.

3 Ongeldige stemmen bij de invoering van een nieuw stembiljet

3.1 Waarom een nieuw stembiljet?

Na het afschaffen van de mogelijkheid te stemmen met stemmachines in 2009, verlegde de aandacht rond het efficiënter maken van het verkiezingsproces zich naar mogelijkheden om op papier uitgebrachte (en dus traceerbare) stemmen elektronisch te *tellen*. Dat elektronisch tellen vereist een kleiner stembiljet; de tot dan toe gebruikte grote stembiljetten lieten elektronisch tellen niet toe. Dat probleem van de omvangrijke stembiljetten werd in de afgelopen jaren nog groter, omdat het aantal lijsten dat wil meedoen aan verkiezingen

⁷Zie een bijdrage hierover op Stuk Rood Vlees: <https://stukroodvlees.nl/zorgen-over-een-complexer-nieuw-stembiljet-zijn-terecht-lagere-opkomst-meer-ongeldige-stemmen/>

gestaag toeneemt en de stembiljetten dus steeds voller werden.⁸

Na een internationale inventarisatie van mogelijke biljetten (Tweede Kamer, 2021) (onderzoek gepubliceerd in februari 2011) zijn de afgelopen dertien jaar verschillende ontwerpen van een nieuw stembiljet bedacht, uitgetoetst en getest. Bij de beoordeling en selectie daarvan werd vooraf een groot aantal criteria geformuleerd die niet alleen iets met elektronisch tellen te maken hadden, maar die het ministerie wel meer in het algemeen wilde hanteren als overgegaan zou worden naar een nieuw stembiljet. Zo werd onder meer geëist dat

Bij de start van het onderzoek is omschreven wat met een nieuw ontwerp van het stembiljet wordt beoogd⁹, te weten:

1. kiezers die blind of slechtziend zijn zouden zelfstandig in het stemlokaal met het stembiljet moeten kunnen stemmen;
2. kiezers die laaggeletterd en/of de Nederlandse taal niet machtig zijn zouden in het stemlokaal met het stembiljet zelfstandig moeten kunnen stemmen (dat betekent onder meer dat er ruimte moet zijn voor het afbeelden van logo's van politieke groeperingen, ter bevordering van de toegankelijkheid van het stemmen, HvdK);
3. het stembiljet moet langs elektronische weg naar de kiezers kunnen worden gezonden die vanuit het buitenland stemmen;
4. het stembiljet zou zonder en met elektronische hulpmiddelen makkelijker en daardoor minder foutgevoelig moeten kunnen worden geteld.

Daarnaast werd in het bestek voor de ontwerpers van het nieuwe stembiljet ook gesteld: “Eis 39: Het stemmen met het stembiljet leidt niet tot meer ongeldige stemmen dan thans met het gebruik van het huidige stembiljet het geval is.”¹⁰

In de ontwikkel- en testfase kwam naar voren dat een stembiljet waarop kiezers eerst *een lijst* selecteren en daarna op hetzelfde biljet *het nummer van de kandidaat* waaraan men een stem wil geven het beste voldeed aan de gestelde criteria, hoewel andere opties open worden gehouden.

3.2 Kiezers vergaten bij het nieuwe stembiljet relatief vaak na een lijst een kandidaat te selecteren

Wat ‘ongeldig’ is, is een kwestie van regelgeving. Zo zou kunnen worden betoogd dat het aangeven van een kandidaat met een grote pijl helder genoeg is. Toch levert het stemmen met een pijl en zonder inkleuren van het bolletje een ongeldige stem op. En dat geldt ook voor het opschrijven van de eigen naam op een verder netjes ingevuld stembiljet. De keuze om zo'n stem ongeldig te verklaren is een gevolg van de precieze formulering van artikel N7 in de kieswet.

Bij het nieuwe stembiljet lijkt het grootste probleem te zijn dat vrij veel kiezers wel een lijst selecteren, maar daarna vergeten een kandidaat aan te kruisen.¹¹ In de onderzoeken naar het nieuwe stembiljet werd het alleen selecteren van een lijst van het begin af aan gerekend tot de ‘geldige’ stemmen. Bovendien was het

⁸In 2013 werd dat onderzoek naar een nieuw stembiljet tijdelijk gestaakt omdat men toch wilde proberen het elektronisch stemmen opnieuw in te voeren, maar toen dat proces op een dood spoor belandde werd het onderzoek opnieuw ter hand genomen.

⁹Uit: Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VII, nr. 126, p. 1. De precieze formulering van de eisen en vooral de mate van detaillering verschilt in diverse documenten over dit onderwerp

¹⁰Beschrijvend document ten behoeve van Openbare Europese aanbesteding. Ontwerpen stembiljet, stempas, kiezerspas en schriftelijke volmacht. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). Kenmerk BPR2011/U50809.

¹¹Detail: net als in Nederland blijkt dat onderzoekers in het hierboven geciteerde onderzoek naar het gebruik van een vergelijkbaar stembiljet in Colombia er voor te hebben gekozen een stem op een lijst zonder een keuze voor een kandidaat ook ‘geldig’ te verklaren (Pachón et al., 2017b). Die keuze ligt dus kennelijk voor de hand.

Stembiljet voor de verkiezing van [soort verkiezing]
op [dag oo maand 0000]

Kies één partij

Logo	<input type="radio"/>	1	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	21	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	2	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	22	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	3	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	23	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	4	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	24	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	5	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	25	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	6	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	26	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	7	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	27	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	8	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	28	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	9	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	29	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	10	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	30	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	11	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	31	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	12	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	32	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	13	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	33	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	14	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	34	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	15	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	35	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	16	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	36	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	17	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	37	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	18	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	38	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	19	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	39	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>
Logo	<input type="radio"/>	20	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>	40	[Aanduiding van de partij]	<input type="radio"/>

[Uitleg]

en kies één kandidaat van die partij [Uitleg]

<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2	<input type="radio"/>	3	<input type="radio"/>	4	<input type="radio"/>	5	<input type="radio"/>	6	<input type="radio"/>	7	<input type="radio"/>	8	<input type="radio"/>	9	<input type="radio"/>	10
<input type="radio"/>	11	<input type="radio"/>	12	<input type="radio"/>	13	<input type="radio"/>	14	<input type="radio"/>	15	<input type="radio"/>	16	<input type="radio"/>	17	<input type="radio"/>	18	<input type="radio"/>	19	<input type="radio"/>	20
<input type="radio"/>	21	<input type="radio"/>	22	<input type="radio"/>	23	<input type="radio"/>	24	<input type="radio"/>	25	<input type="radio"/>	26	<input type="radio"/>	27	<input type="radio"/>	28	<input type="radio"/>	29	<input type="radio"/>	30
<input type="radio"/>	31	<input type="radio"/>	32	<input type="radio"/>	33	<input type="radio"/>	34	<input type="radio"/>	35	<input type="radio"/>	36	<input type="radio"/>	37	<input type="radio"/>	38	<input type="radio"/>	39	<input type="radio"/>	40
<input type="radio"/>	41	<input type="radio"/>	42	<input type="radio"/>	43	<input type="radio"/>	44	<input type="radio"/>	45	<input type="radio"/>	46	<input type="radio"/>	47	<input type="radio"/>	48	<input type="radio"/>	49	<input type="radio"/>	50
<input type="radio"/>	51	<input type="radio"/>	52	<input type="radio"/>	53	<input type="radio"/>	54	<input type="radio"/>	55	<input type="radio"/>	56	<input type="radio"/>	57	<input type="radio"/>	58	<input type="radio"/>	59	<input type="radio"/>	60
<input type="radio"/>	61	<input type="radio"/>	62	<input type="radio"/>	63	<input type="radio"/>	64	<input type="radio"/>	65	<input type="radio"/>	66	<input type="radio"/>	67	<input type="radio"/>	68	<input type="radio"/>	69	<input type="radio"/>	70
<input type="radio"/>	71	<input type="radio"/>	72	<input type="radio"/>	73	<input type="radio"/>	74	<input type="radio"/>	75	<input type="radio"/>	76	<input type="radio"/>	77	<input type="radio"/>	78	<input type="radio"/>	79	<input type="radio"/>	80

Figuur 2: Afbeelding van het nieuwe stembiljet

percentage kiezers dat vergat een kandidaat te selecteren in de testen in eerste instantie vrij klein. Daarom werd dit ‘probleem’ niet breed onderkend (of bewust genegeerd). Dit was in lijn met de houding die de regering aannam. In 2012 vond de regering dat bij experimenten met het nieuwe stembiljet voor kiezers die zouden stemmen vanuit het buitenland, de kiezers die vergaten om ook een kandidaat te selecteren wel een geldige stem uit brachten (Tweede Kamer, 2013):

“De vraag die rijst, is of de stem die wel op een lijst maar niet op een kandidaat is uitgebracht, ongeldig moet worden verklaard. De regering acht het niet juist bij de experimenten deze consequentie te trekken. Allereerst moet worden voorkomen dat er een ongelijkheid ontstaat met kiezers die niet meedoen aan een experiment, te weten de kiezers in Nederland. Wanneer deze stem als ongeldig wordt aangemerkt, geldt voor de kiezer die meedoet aan het experiment een extra grond waarop zijn stem ongeldig wordt verklaard, ten opzichte van de kiezer die niet meedoet aan een experiment. Dat zou onwenselijk zijn. Daarnaast kan de kiezer aan de vormgeving van het stembiljet het gerechtvaardigde vertrouwen ontnemen dat hij een keuze voor alleen een lijst mág maken. Als de kiezer daarop afgaat, alle voorlichting en instructies ten spijt, dan is het niet redelijk dat zijn stem ongeldig wordt verklaard.”

Mede daarom was er in de diverse onderzoek weinig systematische aandacht voor dit potentieel problematische aspect bij het uitbrengen van de stem. Soms werd ook expliciet aan kiezers gemeld dat het aankruisen van een lijst zonder het selecteren van een kandidaat een geldige stem zou zijn. Voor zover er gegevens zijn, lijkt het percentage ‘onvolledige maar geldige’ stemmen nogal te fluctueren. Bij de stemmen uit het buitenland voor de Tweede Kamerverkiezing in 2017, toen dit voor het eerst werd bijgehouden, maakte 7,7% van de kiezers op die manier een keuze, bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2019 was dit maar 2,26%.¹² Maar bij een experiment in 2015, was dat percentage met maar liefst 18 procent van de deelnemers substantieel.

De “Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming” regelde sinds 2014 dat kiezers buiten Nederland die het stemvakje inkleuren bij de lijst van hun keuze, maar vergaten ook een kandidaatnummer te selecteren, een geldige stem uitbrachten op de eerste kandidaat van die lijst. In het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland (dossier 35 670) stelde de regering voor dit niet langer mogelijk te maken. Voorgesteld werd dat de kiezer buiten Nederland voor het uitbrengen van een geldige stem op een kandidaat zowel het stemvakje inkleurt bij een lijst van zijn keuze als het stemvakje bij de kandidaat. Als gevolg van het amendement-Leijten op dit wetsvoorstel 35 670 werd echter de oude situatie hersteld. In het voorstel van wet voor de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (dossier 35 455), waar we nu in de vijf experimenteergemeenten mee te maken hebben, werd in eerste instantie nog steeds opgenomen dat voor het uitbrengen van een geldige stem op een kandidaat zowel het stemvakje bij de lijst als het stemvakje bij de kandidaat van die partij moest worden ingekleurd. Omdat het zou gaan om een tijdelijke experimentenwet, vond de regering dit verschil niet problematisch. Van gelijke gevallen is volgens de regering geen sprake. De Eerste Kamer dwong uiteindelijk af dat het regime dat zou gelden voor kiezers in het buitenland, nu ook gehanteerd zou worden bij verkiezingen op grond van de Tijdelijke experimentenwet.¹³

Het oorspronkelijke voorstel van de regering om van kiezers te eisen dat zij zowel een lijst als een kandidaat zouden aankruisen, stemde overeen met het standpunt van de Kiesraad en met het standpunt van de Raad

¹²Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2019 Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 9 met bijlage (hoofdstuk 4). In een MvT bij een voorgestelde wijziging van de Kieswet van 2019 wordt dit percentage ‘gering’ genoemd.

¹³Gezien de complexiteit en vooral verwevenheid van Kieswetwijzigingen en wijzigingen in en verlengingen van de Tijdelijke experimentenwet (ter voorbereiding van dit advies zijn onder meer de dossiers 35 012, 35 165, 35 455, 35 633, 35 670 en 35 898 doorzocht op overwegingen aangaande de ‘ongeldigheid’ van de stem) is het de Kamer eigenlijk niet euvel te duiden het voorstel de lijstkeuze-zonder-kandidaatkeuze in het ene geval wel en in het andere geval niet toe te staan.

van State.¹⁴ Beide instanties denken dat het accepteren van alleen een ‘lijststem’ de kern van het Nederlandse kiesstelsel, waarbij men uiteindelijk op individuen stemt, zal doorbreken. De Raad van State¹⁵:

“Het ontwerpbesluit kent een bijzondere regeling voor kiezers die wel een lijstkeuze maken, maar geen kandidaatskeuze aangeven. De stem wordt in dat geval toegerekend aan de eerste kandidaat van die lijst. De regering motiveert dit door te wijzen op de zorgen die in de parlementaire behandeling van de tijdelijke wet zijn geuit over het risico dat kiezers bij vergissing wel een lijstkeuze aangeven, maar niet aangeven welke specifieke kandidaat van de lijst zij bedoelen. Die zorgen hebben er met het amendement-Leijten toe geleid dat voor kiezers buiten Nederland verruimde mogelijkheden zijn om een stem op de eerste kandidaat uit te brengen. (...) De regering wil analoog daaraan dat nu ook bij dit experiment doen, alhoewel de Tweede Kamer een daartoe strekkend amendement heeft verworpen bij de behandeling van de tijdelijke wet die ten grondslag ligt aan het ontwerpbesluit.”

“De mogelijkheid voor het uitbrengen van een geldige stem door alleen een lijstkeuze aan te geven, is echter een wezenlijke wijziging ten opzichte van het gebruik van het bestaande stembiljet. Een dergelijke verruiming verdient uitdrukkelijke en grondige afweging van de positie van lijsten binnen het kiesstelsel. Gelet daarop past een zodanige verruiming niet binnen de grondslag die de tijdelijke wet voor experimenten biedt.”

De Kiesraad¹⁶:

“In zijn eerdere advies over de Tijdelijke experimentenwet heeft de raad zijn zorg herhaald dat een dergelijke keuze ertoe kan leiden dat sluipenderwijs een vorm van partijstem wordt ingevoerd, in plaats van een stem op een kandidaat. Dat de keuze voor verruimde toerekening van geldigheid geen vanzelfsprekende keuze was, blijkt uit het verloop van de totstandkoming ervan. (...) De Kiesraad begrijpt dat verwacht mag worden dat door deze verruimde beoordeling van de geldigheid sprake zal zijn van minder ongeldige stemmen. Ook begrijpt de raad dat de regering streeft naar zoveel mogelijk uniformiteit voor kiezers binnen en buiten Nederland, nu de wetgever eerder deze verruimde toerekening van geldigheid van stemmen van kiezers buiten Nederland in de wet heeft vastgelegd. De raad verwijst echter ook naar zijn eerder uitgesproken zorg over een dergelijke principiële keus in het kader van een experiment. Het is moeilijker om een dergelijke keuze ongedaan te maken als deze al in zekere mate gangbaar is geworden, dan om de keuze alsnog in te voeren. Juist in een experiment zou duidelijk kunnen worden of er sprake is van veel extra ongeldige stemmen doordat kiezers alleen een lijst kiezen. De Kiesraad adviseert dan ook om deze keuze nadrukkelijk te betrekken bij de evaluatie van het experiment en om met het oog daarop in de tellingen expliciet bij te houden hoe vaak kiezers alleen een lijst kiezen, en dit te registreren in een bijlage bij het proces-verbaal.”

Na de discussies en stemmingen in Tweede en Eerste Kamer, waarbij uiteindelijk onder meer werd besloten dat het selecteren van een ‘lijst’ voldoende is voor een geldige stem en wordt gezien als een stem op de lijsttrekker, is vastgesteld wat een ‘ongeldige stem’ is:

Artikel 9. Het beoordelen van de stem
(...)

¹⁴kritiek van Raad van State (<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@138502/w04-23-00209/>).

¹⁵kritiek van Raad van State (<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@138502/w04-23-00209/>).

¹⁶Advies van de Kiesraad van 4 december 2023 “Onderwerp Advies Tijdelijke experimentenregeling nieuwe stembiljetten”

2. Ongeldig is de stem uitgebracht op een ander stembiljet dan het stembiljet dat krachtens dit besluit mag worden gebruikt. (HvdK: dit artikel is analoog aan Kieswet N 7 lid 2)
3. Voorts is ongeldig de stem die niet als blanco wordt aangemerkt, maar waarbij de kiezer op het stembiljet niet, door het geheel of gedeeltelijk rood maken van zowel het witte stipje, geplaatst vóór een lijst, als het witte stipje, geplaatst vóór het nummer van een kandidaat op die lijst, op ondubbelzinnige wijze heeft kenbaar gemaakt op welke kandidaat hij zijn stem uitbrengt, of waarbij op het stembiljet bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd. ((HvdK: dit artikel is analoog aan Kieswet N 7 lid 3))
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; en
 - b. ondubbelzinnig blijkt dat de kiezer niet op een andere kandidaat heeft willen stemmen.

Dat laatste is dus de toevoeging waartegen Raad van State en Kiesraad grote bezwaren hebben. Dit alles maakt duidelijk dat wat ‘ongeldig’ is, niet een simpel ‘gegeven’ is, maar een politieke keuze die is geformaliseerd in nauw omschreven regels. Die regels maken bijvoorbeeld duidelijk dat iemand die een pijl gebruikt bij het aangeven van de keuze voor een kandidaat de stem ongeldig maakt (lid 4 b), maar dat iemand die helemaal NIETS doet in de vakjes voor kandidaten, WEL een geldige stem uitbrengt. Dit is belangrijk als men het aantal ongeldige stemmen correct wil duiden. En omdat nu kiezers in de experimenteer-gemeenten expliciet wordt toegestaan een geldige stem uit te brengen op de lijsttrekker door alleen een lijst te selecteren, levert het experiment geen inzicht op in de mate waarin dit wellicht in de toekomst een probleem kan zijn.

3.3 Een vergelijking tussen typen blanco en ongeldige stemmen bij het oude en het nieuwe stembiljet

Bij het nieuwe stembiljet levert het selecteren van een lijst dus nu een geldige stem op. Hoe kan een stem dan nog wel ongeldig zijn? In tabel 2 staat een vergelijking van de manieren waarop met het huidige en met het nieuwe stembiljet een ‘ongeldige stem’ kan worden uitgebracht. Uit het overzicht blijkt dat er met het nieuwe stembiljet wat meer mogelijkheden zijn waarop ‘mis’ kan gaan en een ongeldige stem wordt uitgebracht. Dit overzicht maakt duidelijk dat het nieuwe stembiljet in beperkte mate *extra* mogelijkheden creëert waardoor men ‘ongeldig’ kan stemmen. Dit is wat we kunnen zien als de ‘extra complexiteit van het stembiljet’.

3.4 Wat we weten over percentages ongeldige stemmen bij gebruik van het nieuwe stembiljet

Hoewel vergelijkbaar type stembiljet al enkele keren is gebruikt bij verkiezingen vanuit het buitenland, geeft het aantal ongeldige stemmen dat door die groep kiezers vanuit het buitenland werd uitgebracht onvoldoende inzicht in de verwachte aantallen ongeldige stemmen met het nieuwe stembiljet. Niet alleen is de samenstelling van dat buitenlandse electoraat anders, ook moeten kiezers hun eigen stembiljet printen en dat kan wel eens mis gaan. Zo staat er soms standaard een e-mail adres op thuis gemaakte afdrukken. Dat maakt de

Tabel 2: Overzicht van manieren waarop blanco en ongeldig kan worden gestemd met het oude en het nieuwe stembiljet

Type	huidige stembiljet	nieuwe stembiljet
Een kiezer levert het stembiljet in zonder daarop iets geschreven of gemarkeerd te hebben.	blanco	blanco
Een kiezer heeft een stemvakje voor meer dan 1 lijst ingekleurd.		ongeldig
Een kiezer heeft een stemvakje voor meer dan 1 kandidaat ingekleurd.	ongeldig	ongeldig
Een kiezer heeft alleen een stemvakje voor een kandidaatnummer ingekleurd.		ongeldig
Een kiezer heeft een hoger kandidaatnummer ingekleurd dan het aantal kandidaten dat de lijst heeft.		ongeldig
Een kiezer heeft geen stemvakje ingekleurd, maar op een andere wijze een partij of kandidaat geselecteerd.	ongeldig	ongeldig
Een kiezer heeft een stemvakje met een andere kleur dan rood ingekleurd.	ongeldig	ongeldig
Een kiezer heeft geen stemvakje is ingekleurd, maar getekend of geschreven op het stembiljet.	ongeldig	ongeldig
Een kiezer maakt het mogelijk de identiteit van de kiezer te achterhalen is door informatie op het stembiljet.	ongeldig	ongeldig
Een kiezer heeft een stembiljet gebruikt van een andere verkiezing.	ongeldig	ongeldig
De kiezer heeft een stembiljet gebruikt van dezelfde verkiezing die niet onder het experiment valt		ongeldig
De kiezer heeft een stembiljet gebruikt van dezelfde verkiezing die onder het experiment valt	ongeldig	
Er is een andere verklaring voor ongeldigheid.	ongeldig	ongeldig

kiezer identificeerbaar en het stembiljet ongeldig. Ook werd aan kiezers in het buitenland geen rood potlood verschaft en dat maakte het verleidelijk te stemmen met bijvoorbeeld roze. Tot een recente wetswijziging op dit punt, maakte dat de stem ongeldig. Bij de laatste verkiezingen in het omgekeerde het geval. Nu mag bij stemmen vanuit het buitenland ook een andere kleur potlood worden gebruikt, terwijl kiezers die bij reguliere verkiezingen een stem uitbrengen met een niet-rood potlood een ongeldige stem uitbrengen. Ten slotte brengt een kiezer in het buitenland in alle rust een stem uit door thuis een biljet in te vullen. Kiezers in stembokjes zijn met toch wat ongemakkelijk grote biljetten in de weer, terwijl er wellicht anderen staan te wachten om hun stem uit te brengen. Dat alles maakt een vergelijking van niet-valide stemmen bij verkiezingen vanuit het buitenland en niet-valide stemmen in reguliere verkiezingen niet zo zinvol.

Het heeft daarom vooral zin te kijken naar de resultaten van testen met het nieuwe stembiljet waarin werd geprobeerd een reguliere verkiezing na te bootsen. In de afgelopen tien jaar zijn diverse van dit soort testen uitgevoerd om na te gaan op welke manier het ontwerp van nieuwe stembiljetten kon worden verbeterd. In die testen werd onder meer nagegaan hoeveel kiezers een ongeldige stem uit brachten. Daarbij bleek dat die percentages beperkt waren en dat de percentages ook daalden toen het ontwerp van het stembiljet en de manier waarop dat biljet werd aangeboden werd aangepast. Bij die testen werd ook vastgelegd welke fouten kiezers precies maakten. Vooral de meest recente testen geven dus inzicht in wat we kunnen verwachten in de experimenteer-gemeenten.¹⁷

Tabel 3: Overzicht percentages ongeldige en blanco stemmen in tests met het nieuwe stembiljet

bron	% ongeldig
onderzoeksrapportage 2013	0.27
onderzoeksrapportage 2013	1.03
onderzoeksrapportage 2013	2.72
onderzoeksrapportage 2013	2.91
onderzoeksrapportage 2013	3.22
onderzoeksrapportage 2013	3.50
evaluatie EP (kiezers buitenland)	0.23
onderzoeksrapportage 2016	1.80
onderzoeksrapportage 2018	0.33
onderzoeksrapportage 2018	1.10
onderzoeksrapportage 2023	1.86

De meest voorkomende ongeldige stem lijkt te zijn dat men een niet bestaande kandidaat selecteert. Dat

¹⁷Test met twee concepten voor een nieuw stembiljet in 2018 van 6 maart 2019. (zie 9 mei 2019 (Kamerstukken II 2018/2019, 35165 nr. 4). Dit onderzoek geeft duidelijk aan dat het aantal ongeldige stemmen bij de meer recente testen heel laag is, zelfs lager dan bij reguliere verkiezingen. “Die vergelijking (...) laat zien dat het percentage ongeldige teststemmen en het percentage ongeldige stemmen bij de herindelingsverkiezingen niet ver uit elkaar liggen.” In “Test gebruik en constructie Overzicht van kandidaten in het stembokje (‘kalender’) en in het stemlokaal (‘poster’), van 15 juni 2023, door Osage (https://www.eerstekamer.nl/overig/20230925/osage_test_gebruik_en_constructie/meta)

gebeurt bijvoorbeeld wanneer men ‘op de laatste kandidaat van een lijst’ denkt te stemmen en die kandidaat niet het hoogste kandidaatnummer heeft. Op het huidige stembiljet kan men een dergelijke fout niet maken. Het ligt voor de hand dat ‘korte’ lijsten daar relatief meer last van zullen hebben dan ‘langere’ lijsten. Bij de meest recente testen was dat ook de meest voorkomende fout. In 10 van de 31 gevallen werd in 2023 het nummer aangekruist van een niet-bestaande kandidaat.

Daarnaast zijn er kiezers die wel een kandidaatnummer selecteerden, maar vergaten een lijst aan te kruisen (waarschijnlijk ook omdat dit de gebruikelijke methode is bij het huidige stembiljet).¹⁸ Daarom werden in het ontwerpproces de afgelopen tien jaar regels bedacht om juist die fout te voorkomen. Zo werd op het stembiljet duidelijker aangegeven dat men eerst een lijst moest selecteren en pas daarna een kandidaat. De kandidaten moet men opzoeken in een apart boekje.

Tenslotte wordt het nu mogelijk dat men enkele ‘lijsten’ aankruist. Die mogelijkheid bestond eigenlijk niet (hoewel men in het verleden de lijstnamen had kunnen omcirkelen, zie de afbeelding van het oude stembiljet eerder in dit rapport). Zeker als het idee ontstaat dat men op die manier ‘coalities’ kan voorstellen, zou dat wel eens een probleem kunnen worden.

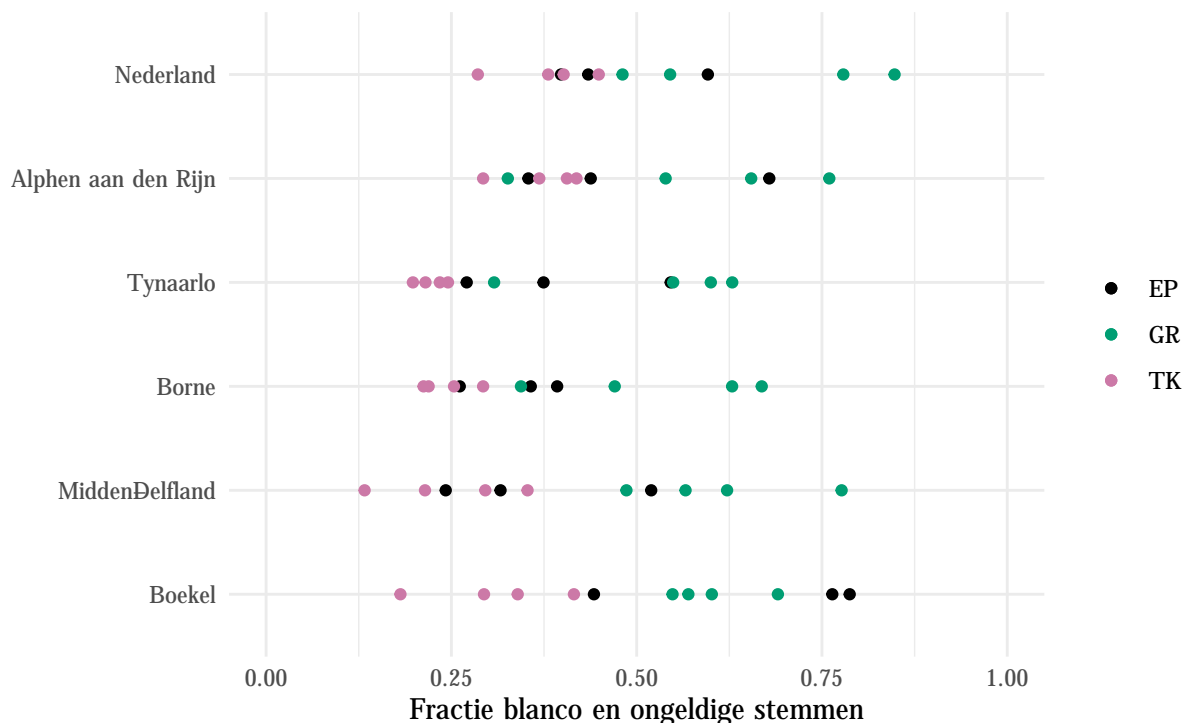
4 Overwegingen bij het verwachte en het acceptabele aantal niet-valide stemmen in de vijf experimenteergemeenten

4.1 Verwachtingen over percentages ongeldige stemmen bij het nieuwe stembiljet

De percentages ongeldige/blanco stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen, Tweede Kamerverkiezingen en bij Europese verkiezingen in de vijf experimenteer-gemeenten staan in de grafiek hieronder. Het landelijk percentage is bovenin de grafiek meegenomen als referentiewaarde.

¹⁸Uit “Rapportage van ontwerpen en testen van nieuwe concepten stembiljetten die elektronisch kunnen worden geteld 16 oktober 2013” wordt onder meer duidelijk dat de meeste fouten bij concept 1 worden gemaakt door mensen die WEL een kandidaat, maar GEEN partij selecteren. Ook in het al eerder aangehaalde Columbiaanse experiment bleek dat een veel gemaakte fout te zijn (Pachón et al., 2017b). Zie ook Verslag Doorontwikkelen en testen concept model 1 stembiljet van 29 april 2016 (6 mei 2016 (Kamerstukken II 2015/2016, 31142, nr. 55)).

Percentage blanco en ongeldige stemmen bij gemeenteraads-, Europese en Tweede Kamer verkiezingen in vijf Nederlandse gemeenten sinds 2009



Uit de grafiek is af te lezen dat er tot nu toe geen redenen zijn om te denken dat de vijf experimenteer-gemeenten sterk afwijken van het landelijke beeld. Mocht dat op 6 juni anders zijn, is er reden te vermoeden dat dit wordt veroorzaakt door het nieuwe stembiljet, de activiteiten rond de uitvoering ervan en de wellicht andere wijze van het verwerken van de stemmen.

Redenen om te verwachten dat er bij de verkiezingen in de experimenteer-gemeenten **meer** ongeldige en blanco stemmen worden uitgebracht zijn:

1. Er zijn nu meer mogelijkheden waarop een stem ongeldig kan worden uitgebracht. (Meest concreet: stemmen op een niet bestaande kandidaat, vergeten de lijststem uit te brengen, het aankruisen van meer dan een lijst)
2. Van een kiezer worden nu twee handelingen verwacht: een lijststem en een kandidatenstem. Dat is complexer. Complexiteit zorgt voor meer ongeldige en blanco stemmen.
3. Kiezers krijgen te maken met een nieuw stembiljet. Nieuw zorgt altijd voor meer vergissingen, bijvoorbeeld omdat sommige kiezers gewoontegetrouw alleen op een kandidaat stemmen. Deze oorzaak neemt in de loop van de tijd naar verwachting af.
4. Hoewel bij testen het percentage ongeldige stemmen inmiddels is gezakt tot rond de huidige percentages valt op dat de oorzaken van die ongeldige stemmen niet per se in lijn liggen met die van het huidige stembiljet. In testen is de prikkel om 'de politici' eens flink de waarheid te zeggen waarschijnlijk lager. Daarom zal het percentage ongeldige (en wellicht blanco) stemmen in de experimenteer-gemeenten waarschijnlijk hoger liggen, omdat die prikkel daar wel een rol speelt.

Redenen om te verwachten dat er **minder** ongeldige en blanco stemmen worden uitgebracht:

1. Een deel van de ongeldige stemmen met het huidige stembiljet wordt veroorzaakt door mensen die de partijnaam omcirkelen of de lijst willen steunen door alle vakjes van de lijst te kleuren, en die optie is op het nieuwe stembiljet al aanwezig en levert geen ingeldige stem op.
2. Kiezers krijgen te maken met een nieuw stembiljet. Voorlichting over dat biljet maakt nieuwe kiezers alert. Daardoor is wellicht het aantal fouten dat ze maken lager. Deze oorzaak zal naar verwachting in de loop van de tijd afnemen (en het aantal ongeldige stemmen zal dan wellicht weer toenemen).

Het voorafgaande maakt duidelijk dat vooraf moeilijk is te voorspellen hoeveel ongeldige en blanco stemmen er in de vijf experimenteer-gemeenten uitgebracht zullen worden. Door de keuze het aankruisen van een lijst zonder keuze voor een kandidaat ‘geldig’ te verklaren, valt een grote afwijking van het landelijke beeld op 6 juni niet te verwachten. Maar de toegenomen complexiteit van het stembiljet leidt waarschijnlijk tot een wat hoger percentage ongeldige en blanco stemmen.

4.2 Ongeldige en blanco stemmen in internationaal perspectief

Nederland kent in vergelijking met andere landen een relatief laag aantal ongeldige stemmen, ook na afschaffen van de stemmachines. Hoewel een hoger percentage ongeldige stemmen ongewenst zou zijn vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit, zou bij een lichte toename Nederland nog steeds niet uit de pas lopen met andere landen.

4.3 Consequenties van aantallen ongeldige stemmen

De vraag die opkomt is of er een manier is om *vooraf* een criterium te vinden over een acceptabel percentage ongeldige stemmen. Dit zou wellicht kunnen door te kijken naar de consequenties van ongeldige stemmen. Wat zou de zetelverdeling zijn geweest als de ongeldige stemmen geldig zouden zijn geweest. Maar een eenvoudig cijfer voorbeeld (gebruik makend van D’Hondt) geeft al aan dat bij 1 enkele stem een zetel kan verschuiven van de ene naar de andere partij. En bij enkele stemmen kunnen zelfs twee zetels verschuiven. In het eerste voorbeeld zorgt een enkele stem ervoor dat een lijst een hoger gemiddelde krijgt en daardoor de restzetel ten koste van een andere partij. In het tweede voorbeeld, waarbij drie ongeldige stemmen verschuiven naar twee partijen, zorgt het verhogen van kiesdeler (feitelijk een fractie meer dan 100, waardoor partij E in het tweede voorbeeld geen zetel krijgt) ervoor dat een partij een zetel verliest. Bovendien leidt in dat geval een hoger gemiddelde bij twee van de lijsten ertoe dat zij de twee restzetels krijgen, ten koste van een partij die een restzetel zou hebben gekregen bij een situatie met drie ongeldige stemmen. Deze (toegegeven zeer kunstmatige) voorbeelden geven aan dat er van tevoren geen zinvolle ondergrens is te bepalen van het aantal ‘schadeloze’ ongeldige stemmen.

Wat uiteraard wel kan is *achteraf* bepalen of ongeldige stemmen invloed gehad zouden kunnen hebben op de zetelverdeling of op de toewijzing van zetels aan personen. Omdat die kans met een experiment in slechts vijf gemeenten voor de Europese verkiezingen substantieel is valt te betwijfelen, maar de rekenvoorbeelden hierboven laten zien dat het wel degelijk mogelijk is.

Tabel 4: Voorbeeld 1: een ongeldige stem doet een zetel verschuiven (D'Hondt)

partij	stemmen	zetels	met extra stemmen	zetels_2
A	429	5	429	4
B	428	4	428	4
C	321	3	321	3
D	214	2	214	2
E	107	1	108	2
valide	1,499		1,500	
ongeldig	1		0	
totaal		15		15
kiesdeler	99	15	100	15

Tabel 5: Voorbeeld 2: drie ongeldige stemmen doen meer zetels verschuiven (D'Hondt)

partij	stemmen	zetels	met extra stemmen	zetels_2
A	825	8	825	8
B	346	4	346	3
C	115	1	116	2
D	114	1	116	2
E	100	1	100	0
valide	1,500		1,503	
ongeldig	3		0	
totaal		15		15
kiesdeler	100	15	100	15

5 Conclusies

Bij wijze van conclusie vatten we enkele observaties samen om richting te geven aan de discussie over het op 6 juni waargenomen percentage ongeldige stemmen in de vijf experimenteer-gemeenten.

1. Wat een ‘ongeldige’ stem wordt genoemd hangt af van de criteria hierover in de wet. De keuze om het aankruisen van een lijst zonder kandidaatkeuze ‘geldig’ te verklaren en de keuze een lijstkeuze met een incorrecte kandidaatkeuze ‘ongeldig’, maken duidelijk dat het percentage ongeldige stemmen niet alleen afhangt van het gedrag van kiezers. Wat ongeldig is, is ook deels een politiek/bestuurlijke keuze.
2. Hoewel monitoring van de keuze van kiezers om alleen een lijst aan te kruisen verstandig is, levert het experiment geen inzicht op in de mate waarin voor deze optie wordt gekozen als die niet meer wordt toegestaan. Als in de toekomst wordt gesproken over het breed invoeren van dit stembiljet, is dit experiment in dit specifieke opzicht dus maar van beperkte waarde.
3. Het percentage ongeldige stemmen wordt zowel hoger door ‘vergissingen’ als door bewuste keuzes van kiezers. Wellicht geeft het nieuwe stembiljet bij sommige kiezers extra mogelijkheden om bewust ongeldig te stemmen (bijvoorbeeld: aankruisen meerdere lijsten om coalitie voorkeuren uit te drukken). In dat geval is een hoger percentage ongeldige stemmen niet per definitie te duiden als een gevolg van een vergissing bij het stemmen met een meer complex stembiljet, maar als een uiting van de behoefte iets anders te communiceren dan de keuze voor een kandidaat. Het is daarom belangrijk te blijven monitoren hoe vaak verschillende soorten ongeldige keuzes bij verkiezingen in Nederland worden gemaakt.
4. Naast het aantal ongeldige stemmen is het verstandig te blijven monitoren welk *soort* ongeldige stemmen worden uitgebracht. Alleen zo kan (in beperkte mate) worden vastgesteld in hoeverre het aantal ongeldige stemmen samenhangt met het hanteren van het nieuwe stembiljet en kunnen maatregelen worden bedacht om dat percentage ongeldige stemmen omlaag te brengen.
5. Ook het stemmen met het huidige stembiljet resulteerde in blanco en ongeldige stemmen. De herinvoering van het papieren stembiljet droeg bij aan een toename van het aantal ongeldige stemmen. Het aantal ongeldige stemmen fluctueert per gemeente en tussen verkiezingen. Het hanteren van een percentage van 0.2 procent bij het beoordelen van dit grootschalige experiment is dan ook niet verstandig. Beter is een vergelijking te maken met het landelijke beeld.
6. Over het verwachte percentage ongeldige en blanco stemmen in de experimenteer-gemeenten valt voorafgaande aan de verkiezingen eigenlijk niets te zeggen. Er zijn argumenten om te verwachten dat dit percentage lager zal zijn en argumenten om te verwachten dat het hoger zal zijn. Omdat het hier om een iets complexer stembiljet gaat en het aantal mogelijke manieren waarop het mis kan gaan groter is, omdat de resultaten in eerdere testen weliswaar positief waren, maar ook de laatste testen percentages te zien gaven die hoger lagen dan wat bij reguliere verkiezingen gebruikelijk is en omdat de tests waarschijnlijk een vertekening omlaag kennen, ligt het meer voor de hand te verwachten dat het percentage ongeldige en blanco stemmen hoger zal zijn.
7. Op basis van een enkel grootschalig experiment kunnen geen harde conclusies worden getrokken over te verwachten aantal ongeldige en blanco stemmen met het nieuwe stembiljet *op langere termijn*. Er is op dit moment geen reden aan te nemen dat het aantal ongeldige stemmen bij gebruik van het nieuwe stembiljet op de langere termijn substantieel hoger zal zijn dan bij het huidige stembiljet. Er zijn zelfs

argumenten om te betogen dat het percentage in de toekomst lager zal zijn, hoewel een lichte toename het meest voor de hand ligt.

8. Of een percentage ongeldige stemmen wel of niet acceptabel is, is niet objectief vast te stellen. Elke ongeldige stem had invloed kunnen hebben op de zetelverdeling. Wat acceptabel wordt gevonden is dus uitsluitend een politieke keuze.
9. Het gebruiken van het nieuwe stembiljet heeft niet alleen invloed op het percentage geldige stemmen. Er is mogelijk ook invloed op onder meer de opkomst, op de match tussen intentie en gedrag, op stemgemak, en op het tellen van de stemmen. Een toename (of afname) van het aantal ongeldige stemmen moet worden afgewogen tegen onder meer een toename (afname) van de opkomst, een verbeterde (of juist verslechterde) match, gemakkelijker stemmen, en een afname (of toename) van het aantal fout getelde stemmen.

6 Literatuur

- Carman, Christopher, James Mitchell, and Robert Johns. (2008) “The unfortunate natural experiment in ballot design: The Scottish Parliamentary elections of 2007.” *Electoral Studies - ELECT STUD* 27:442–459.
- Cox, Loreto, and Carmen Le Foulon. (2024) “More Options, but Less Willing to Cast a Valid Vote: Evidence From Electoral Reform in Chile.” *Comparative Political Studies* 00104140241237480.
- Kouba, Karel, and Jakub Lysek. (2019) “What Affects Invalid Voting? A Review and Meta-Analysis.” *Government and Opposition* 54:745–775. <https://www.cambridge.org/core/product/00EB9C6CA93CDA2F0C0B8223E20D7C17>.
- Lioy, Alberto. (2024) “‘I Would Prefer Not To’: Establishing the Missing Link between Invalid Voting and Public Protest in Latin America.” *Latin American Politics and Society* 66:106–132. <https://www.cambridge.org/core/product/9C056939DCAE27571A69C10691F55AD8>.
- Lundell, Krister, and John Högström. (2021) “Institutions or the Societal Setting? Explaining Invalid Voting in Local Elections in Sweden.” *Scandinavian Political Studies* 44:280–298. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9477.12199>.
- Pachón, Mónica, Royce Carroll, and Hernando Barragán. (2017a) “Ballot design and invalid votes: Evidence from Colombia.” *Electoral Studies* 48:98–110. <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261379416304279>.
- Pachón, Mónica, Royce Carroll, and Hernando Barragán. (2017b) “Ballot design and invalid votes: Evidence from Colombia.” *Electoral Studies* 48:98–110. <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261379416304279>.
- Pierzgalski, Michał, Maciej A. Górecki, and Paweł Stepień. (2020) “Ballot Paper Design and Vote Spoiling at Polish Local Elections of 2014: Establishing a Causal Link.” *East European Politics and Societies* 34:611–636. <https://doi.org/10.1177/0888325419874427> (Accessed May 29, 2024).
- Reynolds, Andrew, and Marco Steenbergen. (2006) “How the world votes: the political consequences of ballot design, innovation and manipulation.” *Electoral Studies* 25:570–598.
- Tweede Kamer. 2021. *Tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten); Brief regering; Inzicht in verschillende soorten stembiljetten die in andere landen worden gebruikt*.
- Tweede Kamer. 2013. *Tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming). (MVT)*.