

Datum
23 februari 2026

Aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderwerp Evaluatieadvies Tweede Kamerverkiezing 2025

ROBUUST VERKIEZINGSPROCES LEVERT BETROUWBARE UITSLAG

Kernboodschap en samenvatting

Het Nederlandse verkiezingsproces is een robuust proces dat in detail is vastgelegd in wet- en regelgeving. In iedere fase van het proces zijn checks and balances ingebouwd. Het goed doorlopen van dit proces leidt tot een betrouwbare uitslag. De Kiesraad constateert dat het verkiezingsproces bij de Tweede Kamerverkiezing op 29 oktober 2025 (verder: TK25) goed is uitgevoerd en heeft geresulteerd in een betrouwbare uitslag. De raad concludeert dan ook dat er geen reden is voor grote ingrepen in het huidige proces. Wel is aandacht nodig voor versterking van het bewustzijn van de waarborgen van ons verkiezingsproces. Ook blijven kennis, kwaliteit en capaciteit in de uitvoering aandacht vragen.

Gemeenten hebben een enorme prestatie geleverd met de inzet van tienduizenden medewerkers en meer dan 100.000 vrijwilligers in ruim 10.000 stembureaus. Dit bij een tussentijdse, dus ongeplande, extra verkiezing, die plaatsvond middenin de periode waarin gemeenten zich voorbereidden op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2026. De Kiesraad spreekt daar zijn grote waardering voor uit.

Om ervoor te zorgen dat het verkiezingsproces ook in de toekomst robuust blijft, heeft de Kiesraad een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich primair tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als stelselverantwoordelijke. Ook de Kiesraad zelf en de gemeenten hebben hierin een rol.

In paragraaf 1 gaat de raad in op het vertrouwen in het verkiezingsproces. Door de invoering van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV) in 2023 kunnen fouten al vroeg in het proces worden geconstateerd en gecorrigeerd en neemt het aantal telverschillen af. Daardoor is de einduitslag betrouwbaarder en zal er minder snel reden zijn voor hertellingen door het vertegenwoordigend orgaan. Van belang is dat er geen ruis ontstaat over voorlopige tellingen. In paragraaf 2 vraagt de Kiesraad aandacht voor verbetering en behoud van kwaliteit bij een aantal actoren die een rol spelen in de keten van het verkiezingsproces: gemeenten, leveranciers en PostNL.

De Kiesraad deelt het enthousiasme van kiezers en stembureauleden over het nieuwe stembiljet en pleit er voor om te koersen op landelijke invoering bij de verkiezing voor het Europees Parlement in 2029 (paragraaf 3). Verder pleit de Kiesraad voor verbeteringen bij het stemmen voor kiezers buiten Nederland (paragraaf 4). De invoering van de in 2025 in werking getreden Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (Wpv) is soepel verlopen. Er waren geen onregelmatigheden (paragraaf 5).

Net als in eerdere evaluaties hangen sommige aandachtspunten nauw samen met de invoering van de NPVV. De Kiesraad verzoekt de minister daarom spoedig uitwerking te geven aan de aanbevelingen van de beleidsevaluatie NPVV.¹

De Kiesraad baseert zijn bevindingen op de eigen ervaringen als centraal stembureau en signalen vanuit gemeenten, kiezers, politiek en media. Daarnaast zijn de volgende onderzoeken uitgevoerd:

1. Data-analyse verkiezingsuitslagen TK25 (Kiesraad)
2. Rapportage over focusgroepen gemeenten TK25 (Kwink)
3. Vragenlijsten onder gemeenteambtenaren TK25 (Centerdata)
4. Vragenlijst onder vrijwilligers TK25 (Centerdata)
5. Meting stemlokalen TK25 (Centerdata)

De rapportages van deze onderzoeken zijn als bijlagen toegevoegd aan dit evaluatieadvies.

¹ Beleidsevaluatie nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, bijlage bij de [brief](#) van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 september 2025, Kamerstukken II, vergaderjaar 2025-2026, 35 165, nr. 93.

Bevindingen en aanbevelingen**1. Vertrouwen in het verkiezingsproces**

Meer dan bij voorgaande verkiezingen werd de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces bij TK25 in twijfel getrokken. Dit gebeurde met name in ongefundeerde berichten via sociale media. Uit veel van de kritiek bleek onvoldoende kennis van het proces van uitslagvaststelling. Dit leidde tot verkeerde beeldvorming. Daarbij kunnen de volgende punten een rol spelen:

a. Exit polls, voorlopige uitslagen en uitslagen

We zagen begripsverwarring en inhoudelijke verwarring rondom 'exit polls', 'voorlopige uitslagen' en 'uitslagen'. Waar de resultaten van deze drie uiteenliepen, leidde dit tot vragen over de betrouwbaarheid van de verkiezing.

Exit polls zijn geen uitslagen, ook geen voorlopige. Ze geven direct na het sluiten van de stembureaus een eerste indicatie van de mogelijke uitslag. Onderzoekers vragen hiervoor kiezers bij geselecteerde stembureaus anoniem wat ze hebben gestemd.

Stembureaus tellen de stemmen direct na de stemming. Deze voorlopige telresultaten maken gemeenten in de loop van de avond en nacht na de verkiezing bekend, vaak via de ANP Verkiezingsdienst. Dit gaat enkel om de eerste voorlopige telling op lijstniveau.

Een aantal gemeenten, waaronder de grootste gemeenten, gaven een voorlopige telling door gebaseerd op de tellingen in 70 à 80% van hun stembureaus. In sommige gevallen is deze geëxtrapoleerd naar een 100% uitslag voor de betreffende gemeente. Die uitslag, zo bleek dit keer met name in Rotterdam, kan significant afwijken. Bijvoorbeeld omdat grotere stembureaus in bepaalde wijken een afwijkende uitslag hebben ten opzichte van het gemeentelijk gemiddelde.

De Kiesraad, het ministerie van BZK, gemeenten en de media hebben een gezamenlijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat alle betrokkenen zorgvuldig kunnen tellen en dat er betrouwbare berichtgeving is over de stand van zaken van het telproces. Daarbij is het van belang om steeds duidelijk te zijn over de status van de betreffende uitslagen. Dat betekent ook het zo feitelijk mogelijk doorgeven van de uitslagen – en dus niet extrapoleren. Voor het publiek moet duidelijk zijn wanneer het gaat om voorlopige tellingen en uitslagen en ook wanneer die resultaten zijn gebaseerd op een deel van de getelde stemmen. De Kiesraad benadrukt daarbij dat betrouwbaarheid altijd zwaarder dient te wegen dan snelheid. De Kiesraad blijft hierover samen met het ministerie van BZK in gesprek met gemeenten en media als het ANP.

- De Kiesraad blijft samen met het ministerie van BZK informatie verstrekken aan media over hoe het telproces werkt. En vraagt aan gemeenten en de media om helderheid te geven over de status van de resultaten en deze te baseren op percentage en aantal daadwerkelijk getelde stemmen.

b. Controles, hertellingen en herstel van fouten

Het tellen van de stemmen is mensenwerk. Hierbij worden menselijke telfouten en (over)schrijffouten gemaakt. Sinds de invoering van de NPVV voert het gemeentelijk stembureau (GSB) diverse controles en zo nodig hertellingen uit. Vervolgens controleert de

Kiesraad als centraal stembureau (CSB) aan de hand van het controleprotocol de uitkomsten van de GSB's en geeft zo nodig een terugverwijzing: een opdracht tot nader onderzoek en eventueel hertelling. Ook kunnen kiezers meldingen doen die kunnen leiden tot onderzoek en eventueel hertelling.

De Kiesraad constateert dat dit proces goed werkt. Vermoedens van fouten worden voorafgaand aan de uitslagvaststelling onderzocht en geconstateerde fouten worden gecorrigeerd. Controles en hertellingen dragen bij aan de betrouwbaarheid. Daarbij blijken de analyses op kandidaatswissels en de meldingen van kiezers het meest effectief te zijn. Dit leidt vrijwel altijd tot een correctie binnen dezelfde lijst en heeft dan dus geen effect op de zetelverdeling tussen partijen.

De aantallen en aard van gecorrigeerde telverschillen en telfouten zijn erg laag op een totaal van 10,6 miljoen stemmen en meer dan 10.000 stembureaus.² Dat betekent dat de telresultaten behoorlijk accuraat zijn. De Kiesraad heeft geen enkele aanwijzing dat er op grotere schaal bewust of onbewust fouten in de tellingen worden gemaakt of op een andere manier uitslagen zijn beïnvloed.

Het proces van controles en hertellingen is transparant: kiezers kunnen nagaan wat de tellingen zijn voor én na controles en hertellingen. Dit leidde soms juist tot een verkeerde beeldvorming; het aanpassen van de tellingen zou een aanwijzing zijn voor de onbetrouwbaarheid van de verkiezingen. Terwijl het omgekeerde het geval is. Het is van belang dat alle actoren duidelijk zijn over het doel van controles en hertellingen en transparant zijn over de resultaten daarvan. Zo maken we ook voor de kiezers die niet direct betrokken zijn bij het verkiezingsproces inzichtelijk hoe het proces verloopt, welke waarborgen er zijn en hoe die ertoe bijdragen dat de uitslag betrouwbaar is.

De Kiesraad is zich ervan bewust dat onderzoeken en hertellen veel tijd en inspanning kosten van de gemeentelijk stembureaus. Uit de beleidsevaluatie NPVV blijkt dat de gemeenten twijfels hebben bij het nut en de uitvoerbaarheid van de verplichting om al bij 1 onverklaard telverschil te hertellen en bij het handhaven van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde verschillen. Tegelijk blijkt dat een ruime meerderheid van de ondervraagde gemeenteambtenaren de terugverwijzingen terecht vond.³

- De Kiesraad constateert dat de huidige waarborgen hun nut bewijzen en hecht daarom aan het behoud ervan. In het vervolgtraject van de evaluatie van de NPVV moet vanuit dit uitgangspunt gekeken worden naar het spanningsveld tussen controles en uitvoerbaarheid. Daarbij dienen de bevindingen in dit advies en de gegevens uit de data-analyse over de effectiviteit van de controles te worden betrokken.

c. Hertelling op verzoek van het vertegenwoordigend orgaan

Nadat het centraal stembureau de definitieve uitslag heeft vastgesteld, is het aan het vertegenwoordigend orgaan om te beoordelen of er reden is voor hertelling of zelfs herstemming. Dit gebeurt in het kader van het onderzoek van de geloofsbrieven. Zeker als

² Zie voor meer informatie de bijlage Data-analyse.

³ Bijlage, Vragenlijsten ambtenaren, blz. 78-79.

het verschil tussen 2 of meer partijen klein is, kan de vraag naar hertelling ontstaan.⁴ In de recente geschiedenis zijn bij Tweede Kamerverkiezingen nooit grootschalige hertellingen geweest.⁵ Hertelling in deze fase van het verkiezingsproces heeft grote organisatorische impact en publicitair effect. Dat neemt niet weg dat de mogelijkheid tot hertelling belangrijk blijft in de laatste schakel van het proces naar een betrouwbare verkiezingsuitslag. Het is van belang goed te analyseren wanneer een hertelling nodig of nuttig kan zijn. Door de invoering van de NPVV zijn al veel controles en hertellingen gedaan voor vaststelling van de uitslag. Dit verkleint de kans dat een hertelling op verzoek van het vertegenwoordigend orgaan zal leiden tot een andere uitslag.

Een hertelling kan overwogen worden als bijvoorbeeld het verschil tussen 2 of meer partijen zodanig klein is dat getalsmatig een redelijke kans bestaat dat een hertelling tot een andere uitslag kan leiden en het verschil niet middelt over alle partijen. Er kan ook sprake zijn van reële en nog niet eerder onderzochte aanwijzingen over onregelmatigheden. Overigens moet bedacht worden dat elke hertelling tot nieuwe kleine verschillen kan leiden.

De Kiesraad constateert dat hertellen in deze fase een minder transparant onderdeel is van het verkiezingsproces. Er zijn geen specifieke wettelijke criteria voor en het controleprotocol van de Kiesraad is niet van toepassing op de telresultaten. Ook is niet duidelijk op basis waarvan een vertegenwoordigend orgaan kan beslissen tot hertelling en wat er dan precies wordt herteld. Bij een selectie van te hertellen stembureaus moet worden gewaakt voor manipulatie door de keuze voor stembureaus of regio's waar een bepaalde partij relatief veel stemmen haalt. Verder zal een hertelling op grotere schaal al snel problemen opleveren met de huidige (grond)wettelijke termijnen, waardoor een beroep zou moeten worden gedaan op het staatsnoodrecht.

- De Kiesraad zal een kader opstellen dat kan worden benut bij afwegingen voor hertelling op initiatief van het vertegenwoordigend orgaan.
- De Kiesraad adviseert de minister de aandachtspunten over transparantie en termijnen te betrekken bij de discussie over de termijnen in het verkiezingsproces en de uitwerking van onafhankelijke geschilbeslechting. Daarbij is ook verduidelijking gewenst van de reikwijdte van de (grond)wettelijke term 'geschillen welke met betrekking tot de verkiezing zelf rijzen' waarover het vertegenwoordigend orgaan beslist in het kader van het onderzoek van de geloofsbrieven.

2. Kwaliteit in de keten van het verkiezingsproces

a. Ondersteuning door de Kiesraad

Het ministerie van BZK en de Kiesraad ondersteunen gemeenten bij de organisatie van verkiezingen. Op basis van de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces is deze rol grotendeels verschoven van het ministerie van BZK naar de Kiesraad. Deze wet is

⁴ Bij deze verkiezing leek het verschil tussen D66 en PVV op basis van de voorlopige uitslagen aanvankelijk relatief klein, wat al aanleiding gaf tot discussie over hertelling; uiteindelijk bleek het verschil ongeveer 30.000 stemmen.

⁵ Bij gemeenteraadsverkiezingen gebeurt dit wel regelmatig, omdat daar vaker sprake is van een zeer klein verschil.

op 1 januari 2026 formeel in werking getreden. Bij TK25 heeft de Kiesraad vooruitlopend daarop al zoveel mogelijk taken overgenomen.

Uit de focusgroepen en vragenlijsten onder gemeenteambtenaren blijkt dat deze ondersteuning voorziet in een grote behoefte en (zeer) positief wordt gewaardeerd.⁶ Dat geldt onder meer voor de nieuwsbrieven, webinars en de Toolkit verkiezingen met alle instructies en modelformulieren. Daarnaast heeft de Kiesraad een Informatiepunt waar gemeenten, partijen en kiezers telefonisch en per e-mail terecht kunnen met hun vragen. Gemeenten maken hier veel gebruik van en waarderen deze dienstverlening (zeer) positief. Tegelijkertijd noemen gemeenteambtenaren enkele punten waarop de Kiesraad zijn ondersteuning nog kan verbeteren, zoals verdere vereenvoudiging van de formulieren en verbetering van de informatievoorziening.

- Na elke verkiezing bekijkt de Kiesraad hoe hij de ondersteuning van gemeenten verder kan verbeteren. Hierbij betreft de raad de suggesties vanuit de gemeenten.

b. Rol van gemeenten

Gemeenten dragen een grote verantwoordelijkheid als het gaat om het organiseren van verkiezingen. In het algemeen zijn zij goed in staat om deze verantwoordelijkheid te vervullen. Wijzigingen in de wetgeving en personele wisselingen binnen gemeenten maken het nodig dat er aandacht is voor het op peil houden van de kennis en kwaliteit bij de gemeenten. Verkiezingen zijn een verantwoordelijkheid van het geheel van de gemeentelijke organisatie. De Kiesraad signaleert dat er momenteel geen integraal opleidingsaanbod is voor de verschillende doelgroepen in het verkiezingsproces: noch voor stembureauleden, GSB-leden en voorzitters (veelal vrijwilligers), noch voor professionals zoals projectleiders verkiezingen bij gemeenten. Er zijn diverse particuliere opleidingen, maar kwaliteit en aanbod zijn wisselend.⁷

- Gemeenten moeten zorgen voor voldoende kennis over het verkiezingsproces bij medewerkers en vrijwilligers. En voor het behoud en waar nodig overdracht van deze kennis binnen de organisatie. Daarbij behoort een integraal opleidingsaanbod voor de verschillende doelgroepen in het verkiezingsproces: stembureauleden en stembureauvoorzitters, GSB-leden en projectleiders verkiezingen bij gemeenten. De Kiesraad gaat de gemeenten ondersteunen bij het ontwikkelen daarvan.

Publicatie processen-verbaal

Kiezers kunnen melding doen van vermeende fouten in processen-verbaal. Mede ten behoeve van deze meldingen is het van belang dat gemeenten de processen-verbaal en digitale bestanden tijdig publiceren. Dit draagt bij aan de gewenste transparantie en controleerbaarheid. In artikel Na 33 van de Kieswet staat dat de burgemeester de processen-verbaal 'onverwijld' elektronisch openbaar maakt. In de praktijk lukt het de meeste gemeenten om dit vóór het weekend te doen, maar vooral grote gemeenten lukt het soms niet. In het ontwerp wetsvoorstel Stroomlijning verkiezingsproces wordt de termijn voor meldingen aangepast van 48 naar 72 uur voor de zitting van het centraal stembureau. Dit maakt snelle publicatie van de processen-verbaal nog belangrijker.

⁶ Zie o.a. bijlage Focusgroepen, blz. 5-13, 16-17, en bijlage Vragenlijsten ambtenaren, blz. 6, 10, 17-23, 79-80, 84.

⁷ Dit pleidooi wordt ondersteund door vrijwilligers en gemeenteambtenaren, zie bijlage verkiezingsvrijwilligers, blz. 7-9, 69-71, 79-80, bijlage Focusgroepen, blz. 12-17 en bijlage Vragenlijsten ambtenaren, blz. 9-10, 75-76.

- De Kiesraad zal richting gemeenten het belang van 'onverwijld' publiceren van de processen-verbaal blijven benadrukken en monitoren.

c. Rol van leveranciers

Gemeenten zijn voor veel producten afhankelijk van leveranciers. Denk aan het drukken van stempassen en stembiljetten en het leveren van e-learnings en apps. Deze leveranciers spelen een grote rol, met diverse afbreukrisico's in hun processen. Bij TK25 zagen we dat er codes ontbraken op kiezerspassen en waren er storingen in stembureau-apps.

Bij enkele stembureaus in Westerwolde (kieskring Groningen) zijn 129 stembiljetten van de kieskring Tilburg gebruikt. In Stein (kieskring Maastricht) zijn 132 stembiljetten van de kieskring Leiden gebruikt. En in de gemeente Lossler is 1 verkeerd stembiljet aangetroffen. Deze stembiljetten zijn ongeldig verklaard op grond van de artikelen J 2 en J 20 van de Kieswet, die bepalen dat de kiezers moeten kunnen stemmen op de kandidaten op de voor die kieskring geldige kandidatenlijsten.

De oorzaak lag dit keer niet, zoals eerder wel is voorgekomen, in het distributieproces, maar in het productieproces bij de leverancier van de stembiljetten. Ondanks meerdere procesmatige controles, is er door een menselijke fout een aantal stembiljetten bij gemeenten in een andere kieskring terechtgekomen. In het hele verkiezingsproces zijn mensen aan het werk en kunnen dus menselijke fouten worden gemaakt. Voldoende kwaliteitswaarborgen en controlemechanismen kunnen en moeten de risico's wel zo klein mogelijk maken. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het stellen van eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening en producten van leveranciers. Het is een beperkte markt, met weinig aanbieders.

- Gemeenten en leveranciers moeten zorgen voor voldoende waarborgen voor de kwaliteit van de dienstverlening en producten van leveranciers. De Kiesraad gaat, in samenspraak met het ministerie, hierover in gesprek met de gemeenten en leveranciers.
- De Kiesraad adviseert de minister om spoedig een wettelijk kader voor de kwaliteit van stembureauapps op te stellen.

d. Postbezorging

De postbezorging is een bekend knelpunt. De termijnen om post te bezorgen worden in de praktijk steeds langer. Het kabinet verruimt de bezorgtijd formeel naar 48 uur per 1 juli 2026 en 72 uur per 1 juli 2027. Bij de bezorging van stempassen gaat regelmatig iets mis. Soms gaat het om individuele adressen, maar soms ook om hele straten of wijken. Ook bij de verzending van vervangende stempassen, kiezerspassen en schriftelijke volmachten ontvangen gemeenten en de Kiesraad diverse signalen dat kiezers deze niet tijdig ontvangen.⁸ De Kiesraad pleit er daarom voor om in overleg met de gemeenten de termijn van 5 dagen voor een schriftelijke aanvraag aan te passen voor het geval een pas per post moet worden verzonden. Dit mag echter niet ten koste gaan van de mogelijkheden voor de kiezer om zijn stemrecht uit te kunnen oefenen. Een mogelijkheid is om het digitaal

⁸ Hierover is bericht in diverse media. Zie ook: bijlage Vragenlijsten ambtenaren, blz. 8, 48, 50 en bijlage focusgroepen, blz. 15.

aanvragen juist te verlengen tot de dag voor de verkiezingen om 12 uur, met dien verstande dat men de pas dan enkel nog persoonlijk op kan halen.

- De Kiesraad adviseert de minister om – in overleg met alle betrokkenen – nieuwe termijnen voor de aanvraag, verzending en verstrekking van kiezersdocumenten af te spreken en daarbij de mogelijkheid van digitaal aanvragen te verruimen. Deze nieuwe termijnen moeten in de Kieswet komen.

3. Experiment nieuw stembiljet

Het experiment met het kleinere stembiljet is goed verlopen. De cijfers laten positieve tendensen zien. Er zijn met name minder ongeldige stemmen dan bij het vorige experiment, de Europees Parlementsverkiezing in 2024 (EP24). Bij duiding van de cijfers is echter nuancering nodig.⁹ Een belangrijk deel van de ongeldige stemmen bij het vorige experiment zat in de keuze voor een te hoog (niet bestaand) kandidaatnummer. Dit werd versterkt door het feit dat veel kiezers onbedoeld hetzelfde kandidaatnummer als het lijstnummer lijken aan te kruisen. Doordat er deze keer geen grotere partijen waren met een lijstnummer hoger dan het aantal kandidaten was dit effect geringer. Los hiervan vormt het aankruisen van een te hoog kandidaatnummer ook nu een deel van de ongeldige stemmen, zij het minder dan bij EP24. Er blijken geen significante verschillen in de aantallen telverschillen tussen experimentgemeenten en andere gemeenten.

De kandidaten waarvan het kandidaatnummer gelijk is aan het lijstnummer krijgen – waarschijnlijk onbedoeld – relatief veel extra stemmen. De Kiesraad adviseert hier in de communicatie over het nieuwe stembiljet extra aandacht aan te geven. De raad veronderstelt dat bij eventuele landelijke invoering van het nieuwe stembiljet de – landelijke – communicatie een breder bereik zal hebben. Dit zal misverstanden bij kiezers beter kunnen voorkomen.

Uit de tot nu toe gehouden experimenten blijkt dat kiezers en leden van de stembureaus zeer enthousiast zijn over het nieuwe stembiljet, met name vanwege het kleine formaat (overzichtelijker, handzamer, makkelijker en sneller te tellen). Dat wordt bevestigd door de focusgroepen en vragenlijsten die de Kiesraad heeft laten uitvoeren: verkiezingsvrijwilligers en gemeenteambtenaren noemen een kleiner stembiljet als het belangrijkste verbeterpunt. Het verbetert de uitvoerbaarheid aanzienlijk. De Kiesraad blijft er dan ook voorstander van om door te gaan met het nieuwe stembiljet.

De eerstvolgende verkiezingen zijn de verkiezingen voor Provinciale Staten en waterschappen in maart 2027. De Kiesraad is voorstander van een doorgaande lijn in de experimenteerfase. De Kiesraad voorziet wel dat een nieuw stembiljet bij deze dubbele verkiezing kan leiden tot verwarring bij de kiezer. Immers: er zijn dan 2 stembiljetten en 2 overzichten met kandidaten in het stemhokje nodig. De kans dat kiezers dan fouten maken en er meer ongeldige of onbedoelde stemmen worden uitgebracht is daarbij groter dan bij een verkiezing voor 1 vertegenwoordigend orgaan. Dit vergt zorgvuldige aandacht in de omvang en inrichting van het experiment bij deze verkiezing.

⁹ Zie voor de cijfers de bijlage Data-analyse.

- De Kiesraad pleit ervoor om te koersen op landelijke invoering van het nieuwe stembiljet bij de Europees Parlementsverkiezing in 2029. En om na de gemeenteraadsverkiezing in maart 2026 te bezien hoe het experiment het best kan worden ingezet bij de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen in maart 2027.
- De Kiesraad herhaalt zijn advies om een stem op een te hoog kandidaatnummer toe te rekenen aan de lijsttrekker. Het is immers duidelijk op welke lijst kiezers, die een te hoog kandidaatnummer kiezen, willen stemmen.

4. Kiezers buiten Nederland

a. Briefstemmen

Het aantal geregistreerde kiezers buiten Nederland is met bijna 25% gestegen naar 133.589. Het aantal uitgebrachte briefstemmen was 86.992. De opkomst was 65% (TK23 69.047 ofwel 64,5%). Als gevolg van de lange aanvoerlijnen en de ook in andere landen minder snelle postverwerking kwamen 2.445 briefstemmen te laat aan. De Kiesraad is dan ook blij met het plan om mogelijk te maken dat in het vervolg de briefstembewijzen digitaal kunnen worden verzonden, zoals dat nu al kan met vervangende briefstembewijzen. Kiezers hebben dan meer tijd om hun stem te verzenden. Daarbij vraagt de Kiesraad er aandacht voor dat in de uitvoering waarborgen en zorgvuldige controles zijn ingebouwd tegen de mogelijkheid van dubbel stemmen.

Verder steunt de Kiesraad het voornemen van de gemeente Den Haag om het mogelijk te maken om kiezers een ontvangstbevestiging te sturen. Dan hebben kiezers zekerheid of hun stem wel of niet tijdig is aangekomen.

Kiezers hebben ook meer zekerheid over de tijdige aankomst van hun briefstem als ze die tijdig weten te (laten) bezorgen bij een diplomatieke of consulaire post. Nu komt 16% van de briefstemmen langs die weg. Van briefstemmen die uiterlijk de vrijdag vóór de dag van stemming zijn ontvangen door een diplomatieke vertegenwoordiging, wordt gegarandeerd dat deze tijdig bij het nationaal briefstembureau (NBSB) in Den Haag worden bezorgd. Dat kan tot uiterlijk maandagmiddag ná de dag van stemming. Dat roept in de samenleving soms vragen op, omdat dan in Nederland de stembussen allang gesloten zijn. Bovendien komt daardoor de uitslag van het nationaal briefstembureau pas dinsdagmiddag na de dag van stemming beschikbaar, terwijl de hoofdstembureaus al op maandagochtend hun uitslagen moeten vaststellen. Uiteindelijk kwamen bij deze verkiezing op maandag nog slechts zo'n 200 briefstemmen binnen.

- De Kiesraad bespreekt graag met alle betrokkenen de voor- en nadelen van het vervroegen van de ontvangsttermijn voor briefstemmen via diplomatieke post.
- De Kiesraad pleit voor een onderzoek naar verbetering van de mogelijkheden voor kiezers buiten Nederland om tijdig en effectief hun stem uit te brengen, en hierbij afwegingen rond digitalisering als hulpmiddel te betrekken.

b. Vaststelling uitslag kieskring 12

Bij de vaststelling van de uitslag telt het centraal stembureau voor kieskring 12 de resultaten van het gemeentelijk stembureau (GSB) van 's-Gravenhage en de resultaten van het nationaal briefstembureau bij elkaar op. Hierdoor ontbreekt er een formeel proces-

verbaal bij het digitale bestand dat het resultaat was van deze samenvoeging. Nadeel hiervan is dat er geen hoger niveau stembureau toeziet op de samenvoeging. Dit is een afwijking van de uitgangspunten van de NPVV en beperkt de mogelijkheid om zo vroeg mogelijk in het proces fouten te corrigeren. Ook zijn de resultaten daardoor voor de kiezer niet eenvoudig te herleiden, zeker niet na correcties in de gemeentelijke uitkomst door het GSB.

- De Kiesraad stelt voor om het hoofdstembureau van de kieskring 's-Gravenhage de resultaten van het gemeentelijk stembureau van 's-Gravenhage en het nationaal briefstembureau te laten samenvoegen. Hiervoor zal de wettelijke termijn van de zitting van het hoofdstembureau van de kieskring 's-Gravenhage (12) moeten worden aangepast (artikel O 4), of de termijn van de zitting van het nationaal briefstembureau. Dat laatste is mogelijk als de termijn voor de ontvangst van briefstemmen via diplomatieke post wordt aangepast (zie punt 4.a).
- De Kiesraad gaat graag in gesprek met de minister en de gemeente Den Haag over overige mogelijkheden om het proces van uitslagvaststelling van briefstemmen uitvoerbaarder, transparanter en controleerbaarder te maken.

5. Wet programmatuur verkiezingsuitslagen

Sinds 1 augustus 2025 is de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (Wpv) van toepassing. Volgens artikel Ea 4, vierde lid, van het Kiesbesluit verstrekt de Kiesraad na iedere verkiezing een evaluatie van de doeltreffendheid van de aansluit- en gebruiksvoorschriften. De Kiesraad verstrekt deze evaluatie als onderdeel van dit evaluatieadvies.

De eerste ervaringen met de wet zijn positief. Op enkele kleine aandachtspunten na is de invoering hiervan soepel verlopen. Er was geen aanleiding voor een beheersaanwijzing door de Kiesraad en er waren geen onregelmatigheden waarover de Kiesraad een rapportage van bevindingen zou moeten uitbrengen.

De ervaringen tijdens TK25 tonen aan dat verplichtingen volgend uit de Wpv door gemeenten naar behoren zijn uitgevoerd. De uitslagprogrammatuur is door alle gemeenten gebruikt en – op basis van vrijwilligheid – door 1 openbaar lichaam. Het samenwerkingsprotocol en de aansluit- en gebruiksvoorschriften hebben niet of nauwelijks tot uitvoeringsproblemen of vragen geleid. Uit de 'Vragenlijsten onder ambtenaren' blijkt dat de informatie en ondersteuning van de Kiesraad bij dit proces hierbij positief zijn gewaardeerd.

Wel waren er vragen bij de meerwaarde van de 'Verklaring onderzoek aansluitvoorschriften' en het publiceren ervan. Door middel van deze verklaring geven burgemeester en wethouders aan of de decentrale voorzieningen en maatregelen voldoen aan de aansluitvoorschriften voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Gemeenten moeten de verklaring aanleveren bij de Kiesraad en publiceren op de gemeentelijke website. Omdat voor publicatie naam en handtekening onzichtbaar moeten worden gemaakt is dit administratief belastend en is de toegevoegde waarde gering, omdat dan alleen de tekst van de model-verklaring aangevuld met de functie van de ondertekenaar zichtbaar is. Belangrijker is het aanleveren van de verklaring bij de Kiesraad, die, als beheerder van de

programmatuur, erop toeziet dat dit gebeurt. Het is een belangrijke risico-mitigerende maatregel, die ervoor zorgt dat de programmatuur op de juiste wijze wordt gebruikt.

- De Kiesraad adviseert de minister, de plicht tot publicatie van de verklaring als bedoeld in artikel Ea 6, tweede lid, van de Kieswet te schrappen.

Bij voorgaande verkiezingen (voor de inwerkingtreding van de Wpv) kwam het voor dat gemeenten er niet in slaagden de telresultaten via het overdrachtsplatform bij de Kiesraad aan te leveren. De Kiesraad assisteerde deze gemeenten hier dan bij. Tijdens de fase van uitslagvaststelling bij TK25 hebben alle gemeenten hun resultaten gedeeld via het overdrachtsplatform.

6. Overige aandachtspunten

a. Stemlokalen

Uit de 'Meting stemlokalen TK25' blijkt dat de gemeenten in het algemeen voldoen aan de richtlijnen in de instructie van de Kiesraad over bereikbare stemlokalen.¹⁰ Veruit de meeste gemeenten konden (ruim) voldoende stemlokalen inrichten, met een goede spreiding over de gemeenten. Een klein deel van de gemeenten slaagde er niet in om te voldoen aan de richtlijn van 80% dezelfde herkenbare locaties. Alle gemeenten voldoen aan de richtlijnen over de afstanden: 1 km in niet-stedelijk gebied; 750 meter in matig stedelijk gebied en 500 meter in sterk stedelijk gebied. Gemiddeld woonden kiezers 352 meter van het dichtstbijzijnde stemlokaal. Daarmee is de afstand iets gedaald ten opzichte van vorige verkiezingen.

b. Blanco stemmen

Er is een toename van het aantal blanco stemmen: 0,38% bij TK25 ten opzichte van 0,19% bij TK23. Vanuit verschillende groepen is er aandacht geweest voor het uitbrengen van een blanco stem. De Kiesraad heeft pleidooien ontvangen om de 'keuzemogelijkheid' voor een blanco stem meer voor het voetlicht te brengen. Ook is er gepleit voor een apart keuzevakje 'blanco' op het stembiljet. De essentie van verkiezingen is kiezen voor de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Een blanco stem spreekt geen voorkeur uit voor een kandidaat. Een blanco stem telt dan ook alleen mee voor de opkomst en niet voor de zetelverdeling. Een zelfstandig vakje voor een blanco stem kan verwarring opleveren met een stem op een 'blanco lijst' (een lijst zonder geregistreerde partijnaam). Alles afwegende ziet de Kiesraad onvoldoende reden om op dit punt initiatieven te nemen.

Wel merkt de Kiesraad op dat een blanco stem nu ongeldig is – en dus niet als blanco stem wordt genoteerd – als de kiezer 'anderszins op het stembiljet geschreven of getekend heeft'. Dat is anders bij een stembiljet waarop wel een wit stipje bij een kandidaat rood is gemaakt en waarop is geschreven of getekend. Die wordt niet om die reden ongeldig verklaard. Een blanco stem zou op dezelfde wijze kunnen worden beoordeeld. Hiervoor is wijziging van de Kieswet nodig.

¹⁰ [Instructie: stappenplan voldoende goed bereikbare stemlokalen voor de kiezer | Publicatie | Kiesraad.nl](#)