

Memorie van Toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Stemgerechtigden die vanwege hun lichamelijke gesteldheid bij een verkiezing niet zelfstandig kunnen stemmen, kunnen hulp krijgen in het stemhokje. Op die manier kunnen zij tóch hun stem uitbrengen. Deze regeling bestaat al sinds 1896. Daarnaast is er ook een andere groep in de Nederlandse samenleving voor wie het stemproces grote uitdagingen kent. De samenstelling van deze groep is zeer divers. Bovendien is van buitenaf lang niet altijd eenvoudig waar te nemen of iemand tot deze groep behoort. Zij omvat onder andere personen met een verstandelijke beperking, mensen met ziektes zoals alzheimer, en mensen die moeite hebben met lezen en schrijven. Al deze groepen hebben één ding gemeen: ook voor hen vormt deelname aan het stemproces soms een (onneembare) uitdaging. Toch mogen zij op dit moment niet in het stemhokje worden geholpen bij het uitbrengen van hun stem. In de praktijk worden zij hierdoor voor de keuze gesteld: tóch zelf proberen aan de stemming deel te nemen (met het risico onbedoeld een ongeldige stem uit te brengen of een stem uit te brengen op een andere kandidaat dan die hun voorkeur geniet), bij volmacht stemmen (en iemand anders uit hun naam aan de stemming laten deelnemen) of afzien van de uitoefening van hun grondwettelijk stemrecht.

Bij voorgaande verkiezingen is telkens aandacht gevraagd, en geweest, voor de uitdagingen waarvoor verschillende groepen mensen in de Nederlandse samenleving zich gesteld weten als zij hun stemrecht willen uitoefenen. Er is ook op verschillende manieren geprobeerd tegemoet te komen aan de behoeften die daaruit voortvloeien. Bijvoorbeeld door voor verschillende doelgroepen gerichte trainingen en voorlichtingsmaterialen aan te bieden. In sommige gemeenten worden ook prikkelarme stemlokalen ingericht. Dit draagt bij aan de toegankelijkheid, want het biedt bijvoorbeeld stemgerechtigden met niet-aangeboren hersenletsel die maar weinig prikkels kunnen verdragen een omgeving aan die meer op hun behoeften is afgestemd. Maar het laat onverlet dat er desondanks een heterogene groep stemgerechtigden overblijft, die er baat bij heeft om óók in het stemhokje bijgestaan te mogen worden bij het uitbrengen van hun stem. Dit voorstel van wet strekt daartoe.

De regering is niet eenvoudig tot dit voorstel gekomen. Er gaan dan ook verschillende dilemma's achter schuil. Bijvoorbeeld over de afbakening van de groep stemgerechtigden die aanspraak kan maken op het recht om zich in het stemhokje te laten bijstaan bij het uitbrengen van hun stem en over de manier waarop voorkomen kan worden dat het vertrouwen dat verkiezingen in Nederland vrij en eerlijk verlopen beschadigd of beschaamd raakt. Vertrouwen komt immers te voet, maar gaat te paard. Het is de regering gebleken dat het praktisch onmogelijk is om het recht om in het stemhokje te worden bijgestaan bij het uitbrengen van een stem te beperken tot enkele specifiek aan te wijzen aanvullende groepen stemgerechtigden. Daarom is er in dit wetsvoorstel voor gekozen dit recht aan eenieder toe te kennen. Dat draagt bij aan de toegankelijkheid van het verkiezingsproces. Om misbruik te voorkomen, is daarbij echter ook bepaald dat deze bijstand alleen verleend mag worden door een lid van het stembureau dat hiertoe is opgeleid. Mensen met een fysieke beperking blijven het recht behouden om iemand naar keuze voor hulp in het stemhokje mee te nemen. Dit

kan een stembureaulid zijn, maar mag ook een familielid of kennis zijn. Dit is in lijn met het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap). Dit wetsvoorstel wijzigt hier daarom niets aan. Het introduceert enkel het recht op bijstand door een stembureaulid voor alle andere kiezers. Het wetsvoorstel sluit aan bij een aanbeveling van het VN-comité handicap aan Nederland om hulp in het stemhokje voor mensen met een beperking in regelgeving vast te leggen.¹

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd.

Na de inleiding wordt in hoofdstuk 2 onder meer ingegaan op de vormgeving van de bijstand en de training voor stembureauleden. In hoofdstuk 3 wordt toegelicht hoe de wet zich verhoudt tot het hoger recht, zoals internationale verdragen en de Nederlandse Grondwet. In dit hoofdstuk komen ook de waarborgen van het verkiezingsproces aan de orde, evenals bijstand bij het stemmen in internationaal perspectief. Hoofdstuk 4 ziet op de voorlichting aan stemgerechtigden om deze zo goed als mogelijk te informeren over de mogelijkheid tot het verkrijgen van bijstand in het stemhokje. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de administratieve en financiële lasten. Tot slot volgt een reactie op de adviezen uit de consultatie voor zover die nog niet in de voorgaande hoofdstukken zijn behandeld (hoofdstuk 6).

In eerste instantie voorzag het wetsvoorstel in een experiment waarbij iedere stemgerechtigde die dat wenst bijstand kon krijgen bij het uitbrengen van zijn stem in het stemhokje. Middels deze experimentenwet zou de mogelijkheid worden gecreëerd om in een beperkt aantal gemeenten te oefenen met het op grote schaal toestaan van bijstand, om vervolgens te beslissen of de bijstand in het stemhokje in de Kieswet moet worden verankerd of niet. Na ontvangst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is evenwel besloten om, om redenen van gelijke behandeling, de bijstand in het stemhokje niet eerst in slechts een klein aantal gemeenten uit te proberen maar in één keer landelijk uit te rollen. Daartoe strekt het onderhavige voorstel van wet. De adviezen die in de eerdere consultatiefase zijn uitgebracht door belanghebbende instanties, zijn eveneens in deze toelichting meegenomen.

1.2 Samenhang wetsvoorstel met ontwikkelingen verkiezingsproces

Eerder heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) toegezegd om in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel met betrekking tot het verkiezingsproces inzichtelijk te maken hoe dat voorstel zich verhoudt tot andere ontwikkelingen in het verkiezingsproces.²

Het voorliggende wetsvoorstel is een onderdeel van de zogenoemde Verkiezingsagenda 2030 die op 18 juni 2021 is aangeboden aan de Tweede Kamer.³ Daarin staan maatregelen die het kabinet samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Kiesraad heeft geïnventariseerd voor vernieuwing en onderhoud van het verkiezingsproces. Het wetsvoorstel sluit ook aan bij de bredere maatregelen die worden ingezet om de toegankelijkheid van verkiezingen in Nederland te bevorderen. Zo is bijvoorbeeld bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 en de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 steeds, in samenwerking met de VNG, NVVB,

¹ Aanbevelingen van het VN-comité handicap naar aanleiding van het eerste rapport van Nederland, door het comité aangenomen op de 31e sessie (12 augustus – 5 september 2024), paragraaf 64 onder a.

² Kamerstukken II 2020/21, 35165 nr. 44.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35165 nr. 40, blg. 987897.

Kiesraad, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en intermediaire organisaties, uitvoering gegeven aan een Actieplan Toegankelijk Stemmen.⁴ Ook bij de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen in 2023, de Tweede Kamerverkiezing in 2023 en de Europees Parlementsverkiezing in 2024 zijn de inspanningen gecontinueerd om de toegankelijkheid van het verkiezingsproces te bevorderen.

Lopende wetsvoorstellen hebben op dit moment geen directe gevolgen voor de uitvoering van voorliggend wetsvoorstel. Wel wijst de regering op de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten die per 1 oktober 2022 in werking is getreden.⁵ Deze wet maakt het mogelijk te experimenteren met een ander model stembiljet. Op dit nieuwe model stembiljet kunnen ook de logo's van politieke partijen worden afgedrukt. Logo's kunnen behulpzaam zijn voor de kiezer, ook de laaggeletterde kiezer, om de politieke partij waarop hij wil stemmen (beter) zelfstandig te herkennen. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024 is voor het eerst in een aantal gemeenten geëxperimenteerd met het nieuwe stembiljet. Daarnaast merkt de regering op, mede in reactie op een vraag van het College voor de Rechten van de Mens, dat als het voorstel van wet van de leden Sneller (D66) en Bushoff (PvdA) tot invoering van vervroegd stemmen in het stemlokaal tot wet wordt verheven,⁶ het ook mogelijk is om op de dagen dat vervroegd kan worden gestemd, bijstand in het stemhokje te ontvangen.

1.3 Gesprekken met belanghebbende organisaties

Dit voorstel van wet maakt het mogelijk dat ook anderen dan personen met een fysieke beperking zich in het stemhokje kunnen laten bijstaan bij het uitbrengen van hun stem. De bijstand mag echter alleen door een lid van het stembureau worden verleend. Een aantal organisaties heeft in de consultatiefase van de experimentenwet in reactie hierop aangegeven dat als stemgerechtigden iemand naar keuze ter ondersteuning zouden mogen meenemen in het stemhokje, zij er mogelijk meer vertrouwen in hebben dat zij daadwerkelijk op de gewenste partij en de gewenste kandidaat stemmen.

Het ministerie van BZK heeft gesprekken gevoerd met belanghebbende organisaties om te verkennen hoe bijstand door een persoon naar eigen keuze eruit zou kunnen zien. Er is gesproken met Ieder(in), Kennis over Zien, Alzheimer Nederland, de Landelijke Federatie Belangenorganisaties (LFB), het College voor de Rechten van de Mens, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Kiesraad en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken.

Er zijn vijf varianten besproken:

1. Bijstand door een speciaal daartoe getraind stembureaulid (in de lijn van het wetsvoorstel dat in consultatie is geweest);
2. Bijstand door iemand naar keuze: naam van begeleider naar keuze vooraf doorgeven (bijvoorbeeld door een 'stemhulppas' aan te vragen en de begeleider een (online) training te laten volgen);
3. Bijstand door iemand naar keuze: in het stemlokaal een verklaring laten ondertekenen door kiezer en begeleider, waarbij de kiezer verklaart wie hulp aan hem of haar verleent en de begeleider verklaart dat hij het stemgeheim en de stemvrijheid van de kiezer zal respecteren;

⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 35165, nr.42 en Kamerstukken II, 2019/20, 35300-VII, nr.124.

⁵ Stb. 2022, 261.

⁶ Kamerstukken 36047.

4. Bijstand door iemand naar keuze onder toezicht van een stembureaulid. Het stembureaulid zou erop kunnen toezien dat de hulp neutraal wordt gegeven;
5. Uitbreiding van bijstand door iemand naar keuze, maar alleen voor kiezers met een medische verklaring van een arts. Hierin bevestigt de arts dat de kiezer niet in staat is zelfstandig te stemmen om andere redenen dan fysieke gesteldheid.

Ook is gesproken over het volgende dilemma.

Uitbreiding van hulp in het stemhokje door een persoon naar keuze kan de toegankelijkheid van het verkiezingsproces vergroten. Stemgerechtigden voor wie het nu moeilijk is om in persoon te stemmen worden op deze manier in staat gesteld om aan de stemming deel te nemen. Anderzijds kan uitbreiding van de mogelijkheid tot assistentie worden misbruikt om inbreuk te maken op de stemvrijheid en het stemgeheim van de kiezer die wordt geholpen. In tegenstelling tot de groep kiezers met een fysieke beperking gaat het hier niet om een kleine en afgebakende groep: het gaat om alle kiezers die niet (ook) een fysieke beperking hebben. Door de omvang van de groep kiezers zijn de potentiële gevolgen voor het verkiezingsproces groot en dienen waarborgen als het stemgeheim en de stemvrijheid zwaar te wegen.

De organisaties met wie gesproken is onderkennen bovenstaand dilemma en begrijpen de keuze als uitsluitend een getraind stembureaulid hulp biedt bij het stemmen als hier behoefte aan is (variant 1), maar een aantal organisaties vindt dat daarnaast ook nog hulp naar keuze mogelijk moet zijn. Als ervoor wordt gekozen om ook hulp in het stemhokje toe te staan door iemand naar keuze, dan bleek in de gevoerde gesprekken een verklaring tekenen in het stemlokaal (variant 3) de voorkeur te hebben boven een 'stemhulppas' aanvragen (variant 2), omdat dit minder belastend is voor de uitvoering voor zowel kiezers als gemeenten. Het moeten aanvragen van een 'stemhulppas' zou een extra drempel om te gaan stemmen opwerpen. De gesprekspartners waren geen voorstander van bijstand door iemand naar keuze onder toezicht van een stembureaulid (variant 4) of bijstand mits men een medische verklaring heeft (variant 5), omdat dit praktisch gezien moeilijk uitvoerbaar is, dit stigmatiserend kan zijn en mensen met een beperking hierdoor nog meer afhankelijk worden gemaakt van anderen om hun stemrecht te kunnen uitoefenen.

1.4 Afweging tussen voor- en nadelen

De regering is niet eenvoudig tot dit voorstel van wet gekomen. Dat komt door het dilemma dat in de vorige paragraaf al even kort is geschetst. Uitbreiding van de bestaande mogelijkheid om in het stemhokje te worden bijgestaan door een persoon naar keuze tot ook anderen dan personen met een fysieke beperking,⁷ kan de toegankelijkheid van het verkiezingsproces vergroten. Stemgerechtigden voor wie het nu om andere redenen dan hun lichamelijke gesteldheid moeilijk is om in persoon te stemmen, worden op deze manier beter in staat gesteld om aan de stemming deel te nemen. Daarmee wordt gewaarborgd dat wie stemgerechtigd is, ook daadwerkelijk het stemrecht kan uitoefenen. Eén van de fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen. Uitbreiding zou bovendien tegemoetkomen aan een aanbeveling van het VN-comité handicap aan Nederland om hulp in het stemhokje voor mensen met een beperking in regelgeving vast te leggen.⁸

⁷ Art. J 28 Kieswet.

⁸ Aanbevelingen van het VN-comité handicap naar aanleiding van het eerste rapport van Nederland, door het comité aangenomen op de 31e sessie (12 augustus – 5 september 2024), paragraaf 64 onder a.

Maar dat de Kieswet voorschrijft dat stemgerechtigden het stembiljet in het stemhokje invullen,⁹ heeft een reden. Daar, in het stemhokje, wordt de stemvrijheid gewaarborgd. In afzondering van alles en iedereen, hebben stemgerechtigden in het stemhokje de vrijheid om een stem uit te brengen die hun daadwerkelijke stemvoorkeur tot uitdrukking brengt. In het stemhokje zijn zij onttrokken aan de macht en invloed van derden en mogen zij zich ook aan die macht en invloed onttrokken weten. Want de druk om met het uitbrengen van een stem een derde te behagen kan ook gevoeld worden, zonder dat die druk daadwerkelijk wordt uitgeoefend. Bijvoorbeeld als iemand in een afhankelijke positie verkeert ten opzichte van een derde en weet dat deze derde er andere politieke opvattingen op nahoudt dan hij of zij zelf. De keuze die in het stemhokje gemaakt wordt is vrij, omdat men op dat moment alleen en onbespied is. De leden van het stembureau zien daarop toe. En het stemgeheim staat eraan in de weg dat derden achteraf tóch kunnen controleren hoe de stemgerechtigde zijn of haar stemrecht heeft uitgeoefend en daar consequenties aan kunnen verbinden.

Toestaan dat stemgerechtigden in het stemhokje worden geholpen bij het uitbrengen van hun stem, is toestaan dat er (beperkt) inbreuk wordt gemaakt op het stemgeheim. Zoals gezegd kan dit gerechtvaardigd zijn als iemand zonder die inbreuk het stemrecht helemaal niet had kunnen uitoefenen. Maar wie daarenboven toestaat dat stemgerechtigden zich kunnen laten bijstaan door degene die zij zelf aanwijzen, verlegt daarmee ook de verantwoordelijkheid van het gewaarborgd zijn van de stemvrijheid naar de stemgerechtigden zelf. In Nederland zal dat voor grote groepen stemgerechtigden niet direct een probleem vormen. Maar het is wel een nadeel voor stemgerechtigden die zich in een kwetsbare positie bevinden of menen te bevinden, bijvoorbeeld vanwege hulpbehoefendheid of gezinscultuur. Denk aan personen die mantelzorg ontvangen, laaggeletterden die anders willen stemmen dan hun partner of jongvolwassenen die een andere stemkeuze willen maken dan de keuze die hun ouders van hen verwachten. En al lijkt het thans onvoorstelbaar, mensen kunnen ook in een kwetsbare positie worden gebracht. Bijvoorbeeld door bedreiging of door omkoping. De vraag rijst of wie zich in een kwetsbare positie bevindt of meent te bevinden wel in staat is, of in staat voelt, om zijn stemvrijheid op te eisen tegenover degene van wie hij zich afhankelijk weet of meent. Op dit moment wordt hun stemvrijheid gewaarborgd door de leden van het stembureau. Dat is ook algemeen bekend. De leden van het stembureau zien erop toe dat stemgerechtigden hun stembiljet in afzondering van alles en iedereen invullen en zich daarmee aan eventuele druk van buitenaf kunnen onttrekken. Als alle stemgerechtigden door een ieder bijgestaan kunnen worden bij het invullen van hun stembiljet, is de stemvrijheid veel minder gewaarborgd en neemt het risico op wat men noemt *family voting* of gezinshoofdstemmen toe. Doordat er geen zicht is op wat er in het stemhokje wordt besproken tussen de kiezer en degene die bijstand verleent, is de kans aanwezig dat het aantal uitgebrachte stemmen dat onder druk wordt uitgebracht fors zal toenemen wanneer iedere kiezer een persoon naar keuze mee mag nemen in het stemhokje.

Uitbreiding van de bestaande mogelijkheid tot assistentie kan dus worden misbruikt om inbreuk te maken op de stemvrijheid van de kiezer die geholpen wordt. Hoewel dit risico ook aanwezig is bij kiezers met een fysieke beperking, gaat het daar om een aanzienlijk kleinere en duidelijk afgebakende groep kiezers. Het risico bestaat dat als een (relatief) groot aantal kiezers in het stemhokje wordt bijgestaan bij het uitbrengen van hun stem er, hoewel dat ongegrond kan zijn, twijfel kan rijzen over de mate waarin de stemming vrij en eerlijk is verlopen. In het bijzonder als voor derden de noodzaak van het toestaan van bijstand niet

⁹ Art. J 26 lid 1 Kieswet.

direct zichtbaar is, zoals dit bij personen met een fysieke beperking wél het geval is. Dit kan afbreuk doen aan de wil van mensen om de verkiezingsuitslag te accepteren.

Om bovenstaande risico's te beperken, heeft de regering de voorkeur gegeven aan variant 1 en wordt met deze wet geregeld dat mensen die niet (ook) een fysieke beperking hebben alleen hulp bij het stemmen kunnen krijgen door getrainde stembureauleden. Stembureauleden leren bij deze training hoe zij op een neutrale manier stemgerechtigden kunnen helpen bij het uitbrengen van hun stem. De aanvullende uitvoeringslasten voor gemeenten zijn bovendien beperkt, omdat stembureauleden reeds een training moeten volgen voor hun werkzaamheden op het stembureau. Deze variant verdient, mede gelet op de uitvoerbaarheid, de voorkeur boven de varianten waarbij bijstand wordt verleend door een derde en gebruikt moet worden gemaakt van een stemhulppas, een op het stembureau te ondertekenen verklaring of een medische verklaring van een arts.

Door de bijstand te laten verlenen door een stembureaulid blijft de stemvrijheid gewaarborgd, en wordt groeps- en gezinshoofdstemmen oftewel *family voting* tegengegaan. Wanneer de bijstand door een stembureaulid wordt verleend, is de kans op beïnvloeding aanzienlijk kleiner doordat er geen persoonlijke relatie bestaat tussen het stembureaulid en de kiezer en deze laatste zich naar verwachting minder snel door een vreemde zal laten bewegen om op een bepaalde kandidaat te stemmen. Deze werkwijze is in overeenstemming met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zoals deze door de Venetië Commissie worden onderscheiden, te weten algemeen stemrecht, stemgelijkwaardigheid, stemvrijheid, stemgeheim en direct kiesrecht. Op grond van artikel 29 van het VN Verdrag-handicap hebben personen met een handicap het recht om op hun verzoek te worden bijgestaan bij het uitbrengen van hun stem door een persoon naar keuze. Het verdrag richt zich echter alleen op het algemeen stemrecht en laat de andere fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen – die ook gewaarborgd moeten worden – buiten beschouwing. Hulp in het stemhokje voor kiezers die niet een fysieke beperking hebben door getrainde stembureauleden doet zowel recht aan de door de Venetië Commissie onderscheidde beginselen als aan het VN-verdrag handicap. Getrainde stembureauleden hebben geen persoonlijke band met de kiezer, waardoor de kans op beïnvloeding van de kiezer aanzienlijk kleiner wordt geacht dan wanneer deze bijstand wordt verleend door een familielid of een begeleider.

2. Verlenen van bijstand

2.1 Afbakening doelgroep

De regering acht het van groot belang dat een zo groot mogelijke groep stemgerechtigden zoveel mogelijk zelfstandig kan stemmen in het stemlokaal, en voor deelname aan verkiezingen niet is aangewezen op het geven van een volmacht.¹⁰ Op grond van de Kieswet geldt de regel dat kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp in het stemhokje nodig hebben bij het invullen van het stembiljet, die hulp desgewenst kunnen krijgen. Voor andere kiezers geldt dit niet. Indien zij hulp nodig hebben, kunnen zij die nu alleen buiten het stemhokje krijgen. Veel kiezers met een verstandelijke beperking, maar ook kiezers die laaggeletterd zijn en andere kiezers die niet (meer) goed in staat zijn om zonder hulp aan de stemming deel te nemen, hebben moeite met het stemproces. Zij ondervinden problemen bij

¹⁰ In het verleden hebben internationale waarnemers van OVSE/ODIHR hun zorg uitgesproken over de schaal waarop in Nederland bij volmacht wordt gestemd. Zie onder meer Kamerstukken II 2016/17, 31 142, nr. 62, blg. 811018 en Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 34, blg. 203458.

het begrijpen van het stembiljet en bij het lezen van de daarop voorkomende namen van partijen en kandidaten. Dit belemmert hen bij het uitoefenen van hun stemrecht.

Het is niet bekend hoeveel mensen hulp bij het stemmen nodig hebben. Wel is bekend dat rond een miljoen personen een licht verstandelijke beperking hebben,¹¹ rond de 290.000 personen aan dementie leiden¹² en rond de 2,5 miljoen personen laaggeletterd zijn.¹³ Een deel van deze groepen heeft behoefte aan bijstand bij het uitbrengen van hun stem. Van de groep mensen met dementie brengt 54% nadat de diagnose is gesteld geen stem meer uit, voornamelijk omdat de handelingen om een stem uit te brengen te moeilijk worden. Dit terwijl mensen met dementie zo lang mogelijk zelf willen stemmen.¹⁴ Verschillende (belangen)organisaties benadrukken al geruime tijd dat met name bij kiezers met een verstandelijke beperking grote behoefte bestaat aan ondersteuning in het stemhokje. De behoefte aan hulp in het stemhokje van mensen met een verstandelijke beperking blijkt ook uit meldingen bij het Meldpunt Onbeperkt stemmen.¹⁵ Mensen met een (licht) verstandelijke beperking geven hierbij aan dat het voor hen lastig en stressvol is om te stemmen als zij geen hulp in het stemhokje kunnen krijgen. Ieder(in),¹⁶ Sien,¹⁷ KansPlus¹⁸ en de LFB¹⁹ hebben in hun gezamenlijke pamflet 'Zelfstandig stemmen voor iedereen'²⁰ gevraagd ondersteuning in het stemhokje voor iedereen mogelijk te maken. Ook de Kiesraad heeft eerder geadviseerd om voor stemgerechtigden met een verstandelijke beperking assistentie door een stembureaulid mogelijk te maken.²¹ Uit onderzoek onder kiezers blijkt dat bij 10% van de kiezers die een volmacht heeft afgegeven een beperking de reden hiervoor is.²² Uit onderzoek naar toegankelijk stemmen blijkt dat 8% van de stemmers met een beperking hulp in het stemhokje nodig heeft. Met name mensen met een verstandelijke beperking en mensen met Alzheimer of dementie geven aan hulp in het stemhokje nodig te hebben.²³ Gelet op het voorgaande beoogt de regering het stemproces voor deze groepen stemgerechtigden toegankelijker te maken. Men heeft immers pas iets aan het hebben van stemrecht, als men dit recht ook kan uitoefenen.

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) pleit er in haar advies over de in consultatie gebrachte versie van dit wetsvoorstel voor om de assistentie alleen toe te staan

¹¹ "Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting", I. Woittiez, E. Eggink, M. Ras, Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.

¹² Dit is een inschatting van de organisatie Alzheimer Nederland.

¹³ Dit is een inschatting van de organisatie Lezen en Schrijven.

¹⁴ <https://www.alzheimer-nederland.nl/belangenbehartiging/standpunten/standpunt-stemmen-voor-mensen-met-dementie>.

¹⁵ Zie onder meer rapportage Meldpunt onbeperkt stemmen gemeenteraadsverkiezingen 2022, bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 35165, nr. 50.

¹⁶ Ieder(in) is de koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte.

¹⁷ Sien is een belangenvereniging voor mensen met een verstandelijke beperking.

¹⁸ KansPlus is een belangennetwerk dat zich inzet voor mensen met een verstandelijke beperking.

¹⁹ LFB (Landelijke Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk) is de landelijke belangenorganisatie dóór en vóór mensen met een verstandelijke beperking.

²⁰ <https://lfb.nu/wp-content/uploads/2018/09/Pamflet-issue-aanpak-stemmen-met-verstandelijke-beperking.pdf>.

²¹ Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018 (advies van 17 mei 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018, p. 17.

²² Zie Ervaringen van kiezers tijdens gemeenteraadsverkiezingen 2022, bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 35165, nr. 50 en Ervaringen van kiezers: Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen 2023, bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 35165, nr.61.

²³ Zie Toegankelijk Stemmen, Hoofdonderzoek November 2024, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 35165, nr.89.

aan stemgerechtigden met een verstandelijke beperking en niet aan alle stemgerechtigden. De regering heeft dit advies niet overgenomen. Afbakening van de groep stemgerechtigden met een verstandelijke beperking is niet goed uitvoerbaar en bovendien onwenselijk. Het is niet goed uitvoerbaar, omdat er geen register of andere vorm van administratie van stemgerechtigden met een verstandelijke beperking bestaat. Het voorschrijven van een verklaring van bijvoorbeeld een (huis)arts dat een stemgerechtigde een verstandelijke beperking heeft, is wat de regering betreft evenmin een begaanbare weg. Nog afgezien van de vraag welke criteria de (huis)arts zou moeten hanteren, zou een dergelijke verklaring extra drempels opwerpen voor een groep stemgerechtigden om te gaan stemmen. Zij zouden dan immers aan een dergelijke verklaring moeten zien te komen en die meenemen naar het stembureau en daar overleggen. Ook vindt de regering het onwenselijk de voorzitter van het stembureau te belasten met het beoordelen van de mate waarin een verstandelijke beperking een stemgerechtigde zodanig beperkt dat hem of haar kan worden toegestaan zich bij het uitbrengen van de stem door een derde te doen bijstaan. Stembureauleden, onder wie de voorzitters van de stembureaus, hebben immers over het algemeen geen medische achtergrond en zijn daardoor onvoldoende gekwalificeerd en geëquipeerd om de stemgerechtigden met een verstandelijke beperking te onderscheiden van de stemgerechtigden zonder verstandelijke beperking.²⁴ Bovendien kunnen stemgerechtigden ook redenen hebben om bijstand in het stemhokje te verlangen die losstaan van hun verstandelijke vermogens. Zo kan ook een laaggeletterde kiezer of een stemgerechtigde die om andere redenen niet (meer) goed in staat is om zonder hulp aan de stemming deel te nemen problemen ondervinden bij het geheel zelfstandig invullen van het stembiljet. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat iedere stemgerechtigde die aangeeft hulp bij het stemmen te behoeven daarvoor in aanmerking komt.

2.2 Vormgeving bijstand

Voor stemgerechtigden die vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp nodig hebben, verandert er met dit voorstel van wet niets. Aan het bestaande recht, neergelegd in artikel J 28 van de Kieswet, wordt niet getoerd. Zij kunnen stembureauleden om bijstand vragen. Daarnaast mogen zij ook hulp van een familielid of kennis krijgen. Stemgerechtigden die om een andere reden dan vanwege een fysieke beperking behoefte hebben aan hulp in het stemhokje, kunnen deze hulp enkel ontvangen van een van de aanwezige stembureauleden. De stembureauleden zullen hiervoor allemaal een training volgen. Stembureauleden zijn op grond van de Kieswet neutraal.²⁵ Zij hebben zich vrijwillig aangemeld bij de gemeente als stembureau lid en hun gegevens zijn voorafgaand aan de verkiezing door de gemeente gecontroleerd. Door stemgerechtigden zonder fysieke beperking alleen hulp door een stembureau lid toe te staan, biedt deze vormgeving van de bijstand de beste waarborg voor de stemvrijheid en het stemgeheim van de kiezer die de bijstand krijgt. De regering deelt dan ook niet het standpunt van het NJCM dat het uitbreiden van de assistentie-mogelijkheid tot *alle* stemgerechtigden een onevenredige en onnodige afbreuk doet aan het stemgeheim. Ook de Kiesraad heeft eerder geadviseerd om alleen hulp door een lid van het stembureau toe te staan.²⁶

²⁴ Dit in tegenstelling tot kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid (bijvoorbeeld Parkinson of een ernstige visuele beperking) de handeling van het invullen van het stembiljet niet zelfstandig kunnen uitvoeren. In die gevallen kunnen de stembureauleden en eventuele andere aanwezigen zelf waarnemen dat dit het geval is.

²⁵ Art. J 14 Kieswet.

²⁶ Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018 (advies van 17 mei 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

Voor het bieden van hulp aan de kiezers bij het stemmen zullen de stembureauleden worden getraind in het uitvoeren van deze taak. Deze training zal onderdeel zijn van de reeds bestaande training die stembureauleden moeten volgen voorafgaand aan de verkiezingsdag. In deze training wordt aandacht besteed aan de omgang met mensen met een beperking, zoals een verstandelijke beperking of dementie. Tijdens de training zal ook worden ingegaan op de wijze van ondersteunen van kiezers die om hulp vragen en nadrukkelijk ook op het waarborgen van de stemvrijheid en het stemgeheim van deze kiezers. Het is bij het geven van de bijstand van essentieel belang dat de kiezer erop kan vertrouwen dat een stembureaulid datgene wat vertrouwelijk met hem wordt gedeeld, strikt vertrouwelijk houdt. Vandaar ook dat in het voorgestelde artikel J 14a van het wetsvoorstel de bestaande regel dat de leden van het stembureau het geheim van de stemming bewaren wordt gecodificeerd.

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) vraagt waarom is gekozen voor assistentie door een lid van het stembureau en niet door een persoon naar keuze, zoals op grond van de Kieswet (artikel J 28) mogelijk is bij kiezers die vanwege hun *lichamelijke* gesteldheid niet zelf hun stem kunnen uitbrengen. Het College stelt dat hiermee een onderscheid wordt gemaakt op grond van type beperking, terwijl dit volgens het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap niet mag. Ook Ieder(in), het NJCM, de VNG en de NVVB verzoeken (onder meer) om deze reden, om bij assistentie mogelijk te maken door een persoon naar keuze.

De regering heeft zeker oog voor het naar voren gebrachte aspect dat kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid om hulp vragen wel, en andere kiezers die om hulp vragen niet kunnen worden bijgestaan door een persoon naar keuze. Het alleen toestaan van hulp door een stembureaulid, is voor de regering echter een noodzakelijk gevolg van de afweging van verschillende waarborgen in het kiesproces: toegankelijkheid van het verkiezingsproces enerzijds versus het beschermen van het stemgeheim en de stemvrijheid anderzijds.

Zoals hiervoor in paragraaf 2.1 uiteengezet, beoogt de regering bijstand mogelijk te maken voor alle kiezers die daaraan behoefte hebben. De regering wijst erop dat daarmee in feite eenieder die daarom verzoekt, in het stemhokje bijstand kan ontvangen. De groep die hulp kan ontvangen wordt hiermee veel omvangrijker dan op grond van de Kieswet het geval is voor mensen met een lichamelijke beperking. Wanneer het iedere kiezer is toegestaan om iemand naar keuze in het stemhokje mee te nemen, zou dit het risico aanzienlijk kunnen vergroten op het ontstaan van situaties waarbij de mogelijkheid van bijstand oneigenlijk wordt aangewend om een andere kiezer te dwingen tot een bepaalde stemkeuze. Terwijl het oogmerk van deze wet nu juist is om kiezers in staat te stellen zo zelfstandig mogelijk te stemmen. Voor een stembureaulid, en voor andere kiezers, zou niet te controleren zijn wanneer er sprake is van drang of dwang of van legitiem verleende bijstand. Situaties van drang en dwang dienen uiteraard zoveel als mogelijk te worden voorkomen; het stemgeheim en de stemvrijheid zijn belangrijke waarborgen in het kiesproces. Om het risico van drang en dwang zoveel mogelijk te voorkomen, hecht de regering er veel gewicht aan dat alleen een neutraal en getraind stembureaulid bijstand verleent. Ook de Kiesraad benadrukt - in reactie op de consultatie naar aanleiding van het wetsvoorstel - het belang van hulp door een getraind stembureaulid.

De regering betreft hierbij dat zij eraan hecht om de bijstand die op grond van het bepaalde in artikel J 28 van de Kieswet aan kiezers met een lichamelijke beperking kan worden verleend, ongewijzigd te laten. De Kiesraad adviseert in dit verband juist om een onderscheid

tussen kiezers met verschillende typen beperkingen te voorkomen, door ook voor kiezers met een lichamelijke beperking alleen hulp door een getraind stembureau lid toe te staan. Dat acht de regering op dit moment nodig noch wenselijk. Zij neemt dit advies van de Kiesraad dan ook niet over. Kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid niet zelfstandig kunnen stemmen, kunnen in alle stembureaus in het stemhokje bijstand krijgen van een ondersteuner naar eigen keuze (artikel J 28 Kieswet). Het stembureau stelt vast dat dit hen vanwege hun lichamelijke gesteldheid is toegestaan. De regering heeft niet het voornemen om met dit wetsvoorstel, dat tot doel heeft om bijstand in het stemhokje tevens toe te staan aan andere kiezers dan kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp nodig hebben, de bestaande rechten van kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp nodig hebben, in te perken. Voor kiezers die zowel een fysieke als een verstandelijke beperking hebben, verandert er hiermee niets. Zij blijven het recht op bijstand behouden, zoals artikel J 28 van de Kieswet aan hen (vanwege hun lichamelijke gesteldheid) toekent. Ook Ieder(in) onderschrijft het belang hiervan.

De stembureauleden zullen vooraf een training moeten volgen over het verlenen van bijstand als onderdeel van de reeds bestaande training die gemeenten hun stembureauleden aanbieden. Ook is het mogelijk dat gemeenten hier een aparte training voor aanbieden. Het staat gemeenten vrij om dit naar eigen inzicht in te vullen, zolang stembureauleden op de dag van de verkiezingen beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om kiezers die hulp behoeven adequaat bij te staan in het stemhokje.²⁷

Wanneer een stemgerechtigde hulp wenst, maakt deze dit kenbaar aan een lid van het stembureau. Dan kan reeds bij binnenkomst van het stemlokaal gebeuren, maar in de praktijk plegen personen die bijstand behoeven bij het stemmen dit meestal te vragen op het moment dat zij hun stempas of kiezerspas en identiteitsdocument aan de voorzitter van het stembureau overhandigen teneinde tot de stemming te worden toegelaten.²⁸ De voorzitter van het stembureau zal daarop een van de in het stemlokaal aanwezige leden van het stembureau verzoeken om de stemgerechtigde de gevraagde bijstand te verlenen. Zo nodig zal het stembureau lid dat hulp biedt de stemgerechtigde de regels uitleggen die gelden voor het verlenen daarvan. Dit stembureau lid kan, indien de kiezer dat wenst, bij alle handelingen in het proces assisteren: het uitvouwen van het stembiljet, het opzoeken van de gewenste kandidaat op het stembiljet, het invullen van het stembiljet, het opvouwen van het stembiljet en/of het deponeren van het stembiljet in de stembus. Om praktische redenen is het uitgangspunt dat de voorzitter van het stembureau bepaalt welk stembureau lid de gevraagde bijstand verleent. Hierop kan echter een uitzondering worden gemaakt als de stemgerechtigde daar zelf om vraagt. Bijvoorbeeld als de betrokkene een van de stembureauleden kent en daarom wel of juist niet door dit lid geholpen wil worden. In dat geval mag de stemgerechtigde zelf een ander stembureau lid kiezen die hem of haar in het stemhokje zal bijstaan.

Essentieel is dat de kiezer ondubbelzinnig duidelijk kan maken hoe hij van zijn kiesrecht gebruik wil maken. Dit doet de kiezer door de naam van de partij en de kandidaat duidelijk tot uitdrukking te brengen, of door duidelijk te maken dat hij een blanco stem wil uitbrengen. Bijvoorbeeld mondeling, door dit op te schrijven, in gebarentaal of door de partij en de kandidaat aan te wijzen (zoals op het stembiljet, op een foto, in een folder of in een krant). Als een kiezer alleen een kandidaat aangeeft en niet de partij waar de kandidaat bij hoort, dan

²⁷ Art. E 4 Kieswet.

²⁸ Art. J 25 lid 1 Kieswet.

mag het stembureaulid hulp bieden door te vertellen bij welke partij de kandidaat hoort en te vragen of het klopt dat de kiezer op deze kandidaat wil stemmen. Als de naam van de kandidaat bij verschillende partijen voorkomt, mag het stembureaulid dit uitleggen en vragen op welke van deze kandidaten de kiezer zijn stem wil uitbrengen. Als een kiezer alleen een partij kan noemen, maar geen kandidaat, dan mag het stembureaulid uitleggen dat de kiezer ook een kandidaat moet aangeven. Het stembureaulid kan bij de gewenste partij op het stembiljet laten zien op welke kandidaten de kiezer kan stemmen. Het stembureaulid mag geen stemadvies geven.

Is de kiezer niet in staat om duidelijk te maken hoe hij wil stemmen, dan moet het stembureaulid dat gevraagd is bijstand te verlenen, de bijstand beëindigen. In dat geval biedt het stembureaulid de kiezer aan om het stembiljet terug te nemen en de kiezer zijn stempas (of kiezerspas) terug te geven. De kiezer kan dan desgewenst met de teruggegeven stempas een andere kiezer machtigen of op een later moment zelf stemmen. De kiezer kan er desgewenst ook voor kiezen om het stemproces alsnog te continueren zonder bijstand. Het stembureau zal in voorkomende gevallen in zijn proces-verbaal melding maken van de bijzonderheid van het stoppen van de bijstand, inclusief de reden voor het stopzetten van de bijstand.²⁹ Dit kan van waarde zijn voor de training van de stembureauleden bij een volgende verkiezing.

De Kiesraad acht het niet wenselijk dat een kiezer na het stopzetten van de assistentie alsnog een stem bij volmacht zou kunnen uitbrengen en adviseert om dit niet mogelijk te maken. Dat advies is niet overgenomen. De regering acht het van belang dat de kiezer ook bij het beëindigen van de bijstand mogelijkheden behoudt om zijn stem uit te brengen. Door de stempas aan de kiezer terug te geven kan de kiezer op een later moment terugkomen of ervoor kiezen om alsnog een volmacht te verlenen. Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen komt naar voren dat het soms makkelijker kan zijn voor de kiezer om bijvoorbeeld op een rustiger moment terug te komen, wanneer minder tijdsdruk wordt gevoeld bij het uitbrengen van de stem.

2.3 Training van en voorlichting aan stembureauleden

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat kiezers ook om andere redenen dan vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp kunnen krijgen bij het stemmen. Aangezien hiermee in beginsel iedere kiezer bij het stembureau om bijstand kan verzoeken bij het uitbrengen van zijn stem, kunnen stembureauleden te maken krijgen met hulpvragen van een diverse groep kiezers, zoals kiezers met een verstandelijke beperking, laaggeletterde kiezers, kiezers die analfabeet zijn en andere kiezers die niet (meer) goed in staat zijn om zonder hulp hun stem uit te brengen. Voor de stembureauleden wordt voorlichtingsmateriaal ontwikkeld over de regels voor het bieden van hulp bij het stemmen. In de algemene training voor alle stembureauleden dient te worden toegelicht hoe het verlenen van bijstand aan de verschillende verwachte doelgroepen in zijn werk gaat. Bij de ontwikkeling van deze instructie zullen onder meer belangenorganisaties en de door hen vertegenwoordigde ervaringsdeskundigen worden betrokken, evenals een aantal gemeenten en stembureauleden. Het is bij elke verkiezing van belang dat duidelijke voorlichting plaatsvindt over de regels die gelden in het stemlokaal. Dat gebeurt onder meer op posters in het stemlokaal en in de begeleidende brief bij de stempas die kiezers vanuit de gemeenten

²⁹ Rubriek 7 op Model N 10-1 van de Kiesregeling.

ontvangen. In die brief kunnen gemeenten desgewenst extra aandacht besteden aan de geldende regels rond het geven van bijstand.

2.4 Inrichting van het stemlokaal

In het Kiesbesluit staan een aantal bepalingen over het aantal en de grootte van stemhokjes het stemlokaal (artikel J 4 en J 5). Er staat niet in hoe de stemhokjes geplaatst moeten worden. Normaal gesproken worden stemhokjes naast elkaar geplaatst. Om de kans te vergroten dat in het stemhokje hulp kan worden verleend zonder dat andere aanwezigen meekrijgen op wie de stemgerechtigde zijn stem wil uitbrengen, verdient het de voorkeur om bij de inrichting van het stemlokaal één stemhokje wat apart van de andere stemhokjes te plaatsen. Dit zal overigens niet altijd mogelijk zijn. In sommige stemlokalen is de ruimte hiervoor te beperkt. Bovendien is het belangrijk dat de stembureauleden altijd zicht kunnen houden op de stemhokjes. Daarom geldt dat als het stemlokaal zich hiervoor leent, een stemhokje apart van de andere stemhokjes zal worden geplaatst. Als daar onvoldoende ruimte voor is, dan kunnen de stemhokjes naast elkaar worden geplaatst. Bij de training aan stembureauleden over het verlenen van bijstand zal extra aandacht worden besteed aan het stemgeheim en hoe dit zo goed mogelijk kan worden gewaarborgd. Bijvoorbeeld door te fluisteren, de kiezer zijn keuze te laten opschrijven of de kiezer te vragen om zijn keuze op het stemformulier aan te wijzen.

3. Verhouding tot hoger recht en bijstand in internationaal perspectief

3.1 Grondwet, internationale verdragen en waarborgen van het verkiezingsproces

In deze paragraaf wordt, mede op advies van het NJCM, de verhouding van het wetsvoorstel geschetst met de Grondwet, internationale verdragen en de waarborgen in het verkiezingsproces.

Op grond van artikel 4 van de Grondwet heeft iedere Nederlander gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. De Grondwet bevat verder enkele elementaire voorschriften over het kiesrecht en het verkiezingsproces, zoals het voorschrift dat de verkiezing plaatsvindt bij geheime stemming.³⁰ Dat wil zeggen dat het stemgeheim gewaarborgd moet zijn. Voor alles wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, heeft de Grondwetgever bepaald dat dit bij wet moet worden geregeld.³¹ Dit is de Kieswet.

Nederland is verdragspartij bij een aantal verdragen die bepalingen bevatten over het kiesrecht en het verkiezingsproces. Voorbeelden zijn het Eerste Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)³² en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).³³ Op grond van artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 25, aanhef en onder b, van het IVBPR heeft Nederland zich eraan gecommitteerd om periodiek vrije en eerlijke verkiezingen te

³⁰ Artikel 53 lid 2 van de Grondwet.

³¹ Artikel 59 van de Grondwet.

³² Artikel 3 Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1952, 80).

³³ Artikel 25, aanhef en onder b, Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1978, 177).

organiseren bij geheime stemming. Ook aan deze verdragsverplichtingen wordt in de Kieswet invulling gegeven.

De genoemde bepalingen uit het Eerste Protocol bij het EVRM en het IVBPR bevatten abstracte - maar ook zeer fundamentele - normen over het kiesrecht en het verkiezingsproces. Normen waarin de grondslag voor de democratische rechtsstaat is neergelegd. In de afgelopen decennia zijn van verschillende kanten initiatieven ontplooid om deze abstracte normen nader in te kleuren. In Europa is de 'Code of Good Practice in Electoral Matters'³⁴ van de Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie) van de Raad van Europa daarvan de bekendste en belangrijkste. In Nederland wordt daarnaast vaak gewezen op het werk van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (Commissie-Korthals Altes). Deze commissie noemt in haar rapport de volgende waarborgen voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.³⁵ Deze waarborgen van het verkiezingsproces zijn door het kabinet onderschreven.³⁶ De Commissie Korthals Altes wijst er nadrukkelijk op dat het in de praktijk niet mogelijk is om aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen. Zo verdraagt het waarborgen van het stemgeheim zich niet met volledige transparantie, en zou een verabsolutering van het stemgeheim juist de toegankelijkheid van het verkiezingsproces aantasten. Ook bestaat er geen vaste hiërarchische verhouding tussen de verschillende waarborgen. Er moet altijd naar een balans worden gezocht; de waarborgen moeten daarbij zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Dat geldt ook bij de bijstand in het stemhokje waarvoor deze wet de grondslag biedt.

Er is nog een verdrag dat in het kader van dit wetsontwerp vermelding verdient: het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag Handicap).³⁷ Het VN-Verdrag Handicap bevat geen nieuwe mensenrechten. Het (her)bevestigt vooral dat mensenrechten voor álle mensen gelden; óók voor personen met een handicap. Om te bewerkstelligen dat personen met een handicap ook effectief gebruik kunnen maken van de hen toekomende mensenrechten, zijn soms aanpassingen of voorzieningen noodzakelijk. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in zo'n voorziening.

Alvorens verder in te gaan op de voorziening die in dit wetsvoorstel wordt getroffen ten behoeve van personen met een handicap, is het goed om kort stil te staan bij de vraag: wanneer heeft iemand een «handicap» in de zin van het VN-Verdrag handicap? Het begrip handicap is in het VN-Verdrag handicap open gedefinieerd. Daaronder vallen in elk geval personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen. Maar die opsomming is niet uitputtend. Uit het gebruik van het werkwoord «omvatten» in artikel 1 van het VN-Verdrag Handicap moet volgens het VN Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap (VN Comité) worden afgeleid dat deze opsomming niet uitputtend is. Dat maakt echter wel in enige mate diffuus welke personen er dan precies onder de groep «personen met een handicap» geschaard moeten worden. Dat er in het onderhavige wetsvoorstel voor is gekozen om alle kiezers toe te staan zich te laten bijstaan bij het uitbrengen van hun stem, draagt ertoe bij dat de voorziening in ieder geval óók voor alle personen met een handicap

³⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice in electoral matters, Opinion no. 190/2002.

³⁵ Eindrapport 'Stemmen met vertrouwen', 27 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII, nr. 5, bijlage.

³⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII, nr. 26.

³⁷ Artikel 29, onderdeel a, onder iii, VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

beschikbaar komt. Zie over dit onderwerp verder paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting.

In artikel 29, onderdeel a, onder iii, van het VN-Verdrag Handicap is bepaald dat kiezers met een handicap bij het uitbrengen van hun stem hulp moeten kunnen krijgen door een persoon naar eigen keuze. Bij de ratificatie van dit verdrag heeft de Nederlandse regering een interpretatieve verklaring afgelegd, waarin staat dat zij onder hulp alleen vormen van ondersteuning *buiten* het stembokje verstaat, behoudens voor zover het hulp vanwege de lichamelijke gesteldheid betreft.³⁸ Het huidige artikel J 28 van de Kieswet is in lijn met die lezing van de verdragsbepaling. Dit neemt echter niet weg dat de wetgever ervoor kan kiezen de groep kiezers aan wie het kan worden toegestaan om zich bij het uitbrengen van hun stem te laten bijstaan uit te breiden. Hiertoe strekt het onderhavige wetsvoorstel.

Op zichzelf lijkt de in het VN-Verdrag Handicap neergelegde norm duidelijk. Anders dan in het Eerste Protocol bij het EVRM en het IVBPR is er hier geen sprake van een abstract geformuleerde norm. In het VN-Verdrag Handicap wordt één fundamenteel beginsel voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen uitgelicht: het “algemeen kiesrecht”, of in de terminologie van de Commissie-Korthals Altes: de “toegankelijkheid” van het verkiezingsproces. Maar dit beginsel staat niet op zichzelf. Zoals eerder in deze paragraaf is toegelicht, moeten de beginselen steeds in relatie tot elkaar worden gezien. Alleen zo kunnen vrije en eerlijke verkiezingen worden gewaarborgd. En tegenover het voordeel dat het toestaan van bijstand bij het stemmen de toegankelijkheid van het verkiezingsproces vergroot, staat het nadeel dat twee andere fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen er door onder druk komen te staan. Als een kiezer wordt bijgestaan bij het uitbrengen van zijn stem, weet degene die hem bijstand verleent met zekerheid hoe de kiezer zijn stemrecht heeft uitgeoefend. Er is in dat geval altijd sprake van een inbreuk op een fundamenteel beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen; te weten het stemgeheim. Daarnaast staat de stemvrijheid onder druk; deze wordt mogelijk óók geschonden. Die schending kan vrijwillig plaatsvinden. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als een kiezer zich laat omkopen en bijstand accepteert om te kunnen bewijzen dat hij zijn stem overeenkomstig de gemaakte afspraken heeft uitgebracht. De schending kan ook onvrijwillig zijn, bijvoorbeeld bij afpersing, groepsdruk of family voting.³⁹ Hoewel deze incidenten verschillend zijn van aard, en deels ook strafbaar, is de oplossing dezelfde. Om dit soort incidenten te voorkomen schrijft de Kieswet voor dat elke kiezer zelfstandig en in de afzondering van het stembokje zijn stem uitbrengt. Dat voorschrift draagt bij aan de integriteit van het verkiezingsproces, want het bemoeilijkt omkoping. Daarnaast stelt dit voorschrift kiezers in staat om zich aan mogelijke druk van derden te onttrekken en toch een stem uit te brengen in overeenstemming met hun eigen stemvoorkeur. Het is aan de wetgever om het belang van het algemeen kiesrecht enerzijds en het belang van het waarborgen van de stemvrijheid en het stemgeheim anderzijds tegen elkaar af te wegen. Zie hierover ook paragraaf 1.4.

Bij de totstandkoming van dit wetsontwerp is die afweging opnieuw gemaakt. De bijstand bij het stemmen vergroot de toegankelijkheid van het verkiezingsproces. Ook anderen dan stemgerechtigden die vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp behoeven, kunnen immers belemmeringen ondervinden bij het uitbrengen van hun stem. Bijvoorbeeld als gevolg van een verstandelijke beperking, laaggeletterdheid, analfabetisme of andere redenen op grond

³⁸ Trb. 2016, 105, blz. 20.

³⁹ Family voting houdt in dat een familielid de stemmer vertelt op wie de stem uitgebracht moet worden of de stemmer aanspoort om op een bepaalde kandidaat te stemmen.

waarvan zij niet (meer) of niet (meer) goed in staat zijn om zonder hulp aan de stemming deel te nemen. Door het ook voor hen mogelijk te maken om zich in het stembokje te laten bijstaan, wordt de toegankelijkheid van het verkiezingsproces voor hen vergroot. Hierdoor worden zij in de gelegenheid gesteld om zelf, in persoon, aan de stemming deel te nemen. In paragraaf 2.1 van deze toelichting is al ingegaan op de reden dat niet alleen de stemgerechtigde met een verstandelijke beperking, maar iedere stemgerechtigde die daarom verzoekt, in het stembokje wordt bijgestaan bij het uitbrengen van zijn stem. Om de bijstand aan een dergelijke ruime groep stemgerechtigden mogelijk te maken, wil de regering die bijstand alleen laten verlenen door een lid van het stembureau; op deze overweging is uitgebreider ingegaan in de paragrafen 2.2 en 2.3 van deze toelichting. Voor personen die vanwege een lichamelijke beperking bijstand behoeven, verandert er niks. Ook personen die vanwege hun lichamelijke gesteldheid bijstand behoeven alleen nog bijstand toestaan wanneer deze wordt verleend door een lid van het stembureau, zou in strijd zijn met het eerdergenoemde VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Bovendien bestaat daar geen reden toe. Het betreft een relatief kleine afgebakende groep stemgerechtigden waarbij ook voor derden zichtbaar is waarom de betrokkenen desgevraagd geholpen mogen worden bij het uitbrengen van hun stem. Een en ander laat onverlet dat ook zij ervoor kunnen kiezen om in het stembokje te worden bijgestaan door een lid van het stembureau.

Als een stemgerechtigde om bijstand verzoekt, wordt de bijstand in beginsel verleend door een door de voorzitter van het stembureau aangewezen stembureau lid. Ieder stembureau lid heeft voorafgaand aan de verkiezingen een training gevolgd hoe er bijstand in het stembokje verleend kan worden. Als de stemgerechtigde liever niet door dit stembureau lid wordt geholpen, kan de stemgerechtigde een ander lid van het stembureau aanwijzen om hulp bij het stemmen van te ontvangen. Bijstand door iemand die géén lid is van het stembureau is niet mogelijk. Daarmee is beoogd te voorkomen dat deze faciliteit al te eenvoudig kan worden misbruikt om inbreuk op de stemvrijheid van kiezers te kunnen maken.

3.2 Bijstand bij het stemmen in internationaal perspectief

De waarborgen stemvrijheid en stemgeheim enerzijds en de waarborg toegankelijkheid van het verkiezingsproces voor alle kiezers anderzijds, kunnen zoals in de voorgaande paragraaf werd beschreven, op gespannen voet met elkaar staan. Ook in andere landen wordt die spanning gevoeld. Wie bijstand mag verlenen, aan wie bijstand mag worden verleend en wie toezicht houdt op de uitvoering zijn vraagstukken die hierbij een rol spelen.⁴⁰

Duitsland, Ierland, Denemarken en Oostenrijk kennen regelingen die hulp in het stembokje vanwege lichamelijke gesteldheid mogelijk maken die vergelijkbaar zijn met de situatie in Nederland op grond van de Kieswet. In bijvoorbeeld België, Finland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben ook andere kiezers recht op bijstand. België kent een wettelijk voorschrift over de mogelijkheid van assistentie dat gepaard gaat met aanvullende bepalingen. De kieswetgeving in België houdt rekening met situaties in het stemlokaal waarbij de echtheid of de ernst van de aangevoerde (lichamelijke of verstandelijke) handicap door anderen wordt betwist. In die gevallen moet het stembureau de beslissing gemotiveerd verantwoorden in het proces-verbaal van de stemming. In Finland mogen stemgerechtigden van wie het vermogen om het stembiljet aan te kruisen aanzienlijk is aangetast, een helper

⁴⁰ Zie voor meer informatie het rapport 'Kiesrecht en Hulp bij Stemmen. Onderzoek naar hulp in het stembokje', Montesquieu Instituut en Universiteit Maastricht, augustus 2018..

naar keuze aanwijzen. Andere stemgerechtigden in Finland die daaraan behoefte hebben, kunnen in het stembokje hulp krijgen van door de kiesautoriteit aangewezen “polling assistants”. In het Verenigd Koninkrijk mag door een begeleider naar keuze een grotere groep stemgerechtigden in het stembokje worden bijgestaan dan in de gevallen hiervoor genoemd. Het is daar aan de voorzitter van het stembureau om de stemgerechtigde, op diens verzoek, toe te staan om met bijstand van iemand naar keuze te stemmen, na ervan te zijn overtuigd dat de stemgerechtigde zonder assistentie niet kan stemmen of niet kan lezen. In Zweden is hulp in het stembokje voor iedereen met een belemmering toegestaan, waarbij het begrip belemmering niet nader is omschreven en geen onderscheid wordt gemaakt tussen lichamelijke en verstandelijke belemmeringen. De bijstand wordt gegeven door leden van het stembureau of “een ander persoon”, waarbij de wet niet nader aangeeft wie die andere persoon mag zijn.⁴¹ In Noorwegen kan een stemgerechtigde met een fysieke of mentale beperking die niet zelfstandig kan stemmen, op verzoek bijstand krijgen door een *returning officer* (iemand die toezicht houdt op het stemmen in het stemlokaal), dan wel iemand naar keuze.⁴² Deze stemgerechtigden hoeven geen bewijs te overhandigen waaruit blijkt dat zij een fysieke of mentale beperking hebben. De stembureau medewerker of iemand van het Kiescomité beslist of een stemgerechtigde aan de voorwaarden voldoet om hulp in het stembokje te krijgen. Andere stemgerechtigden kunnen geen bijstand krijgen bij het uitbrengen van hun stem. Zij kunnen wel uitleg krijgen door een stembureau medewerker over hoe het stemmen werkt. Deze uitleg mag zowel binnen als buiten het stembokje gegeven worden.

Overigens is de groep stemgerechtigden die baat kan hebben bij assistentie in het stembokje in Nederland relatief groot. In diverse ons omringende landen zijn handelingsonbekwame personen uitgesloten van het kiesrecht. In Nederland hebben daarentegen, sinds het schrappen in 2008 van de categorische uitsluiting van onder curatele gestelden,⁴³ vrijwel alle meerderjarige Nederlanders kiesrecht. Gevolg is dat in Nederland verhoudingsgewijs meer mensen met een verstandelijke beperking stemgerechtigd zijn dan in de ons omringende landen. Daarnaast bestaat in de praktijk binnen Nederland geen onderscheid tussen kiesgerechtigden en stemgerechtigden. Anders dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk hoeven kiesgerechtigden zich in Nederland niet afzonderlijk te registreren om van hun stemrecht gebruik te kunnen maken. Alle daarvoor in aanmerking komende kiesgerechtigden die staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen van een gemeente ontvangen automatisch een stempas, waarmee zij hun stem kunnen uitbrengen.

4. Voorlichting aan kiezers

In de afgelopen jaren is voor stemgerechtigden met een (licht) verstandelijke beperking door diverse partijen voorlichtingsmateriaal ontwikkeld rond het thema verkiezingen. Voorbeelden hiervan zijn de website hoewerkstemmen.nl, flyers en ander instructiemateriaal, workshops van ProDemos, de workshop *Stoere Stemmer* en de verkiezingskrant 'Stem jij ook?'. Verder is er de verkiezingskrant in gewone taal die is gericht op laaggeletterde kiezers. Ieder(in) pleit ervoor dat ook bij de inwerkingtreding van deze wet overzichtelijke en toegankelijke informatie wordt verstrekt over de verkiezingen en de mogelijkheden met betrekking tot het

⁴¹ Idem.

⁴² Dit blijkt uit informatie die het Noorse Ministerie van Lokaal Bestuur en Regionale Ontwikkeling (*Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development*) bij het ministerie van BZK heeft aangeleverd.

⁴³ Wet van 27 juni 2008 tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht (Stb. 2008, 272).

verlenen van bijstand. De regering onderschrijft het belang hiervan en zal zich hiervoor inspannen. In overleg met (belangen)organisaties en zorginstellingen zal worden gezien op welke wijze de doelgroep het beste kan worden geïnformeerd.

5. Administratieve en financiële lasten

5.1 Gevolgen voor overheden

Uitvoering van dit wetsvoorstel zal voor gemeenten kosten meebrengen. De VNG en de NVVB hebben aandacht gevraagd voor deze kosten. Het aanvullende voorlichtingsmateriaal voor kiezers en gemeenten en het uitlegmateriaal voor stembureauleden zal door het ministerie van BZK worden ontwikkeld en beschikbaar worden gesteld. De totale kosten hiervoor worden geraamd op: €90.000.

Daarnaast zullen er kosten zijn voor de evaluatie van de wet na 5 jaar. Deze kosten komen voor rekening van het ministerie van BZK en worden geraamd op €30.000.

Met dit wetsvoorstel krijgen stembureauleden extra taken. Dit komt bovenop de extra taken die de stembureauleden in de afgelopen jaren⁴⁴ hebben gekregen en die nodig zijn bij de ontwikkelingen rond de experimenten met een nieuw stembiljet en de mogelijke invoering daarvan. Om de uitvoeringslast te spreiden en daarmee de betrouwbaarheid van de uitvoering van het verkiezingsproces te bevorderen wordt structureel per jaar 3 miljoen euro extra ter beschikking gesteld aan gemeenten. Gemeenten kunnen dit geld bijvoorbeeld gebruiken om een extra stembureau lid in te zetten. Dit bedrag wordt vanaf 2026 via het gemeentefonds aan gemeenten ter beschikking gesteld.

5.2 Gevolgen voor burgers

Dit wetsvoorstel brengt geen (extra) administratieve of financiële lasten mee voor burgers. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

6. Consultatie

Het conceptwetsvoorstel voor de experimentenwet is voorgelegd aan de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), het College voor de Rechten van de Mens (het College), de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de belangenorganisatie Ieder(in). Ieder(in) heeft in samenwerking met andere belangenorganisaties een reactie geschreven. Ook heeft internetconsultatie plaatsgevonden. Naar aanleiding van de internetconsultatie heeft het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) een reactie op het wetsvoorstel gegeven.

Op verreweg de meeste aspecten van de adviezen die gedurende de consultatieperiode zijn ontvangen, is ingegaan in de voorgaande paragrafen. Op onderdelen heeft dit geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en deze toelichting. Hieronder wordt ingegaan op een enkel aspect van de adviezen waarop niet elders in deze toelichting al is gereageerd.

⁴⁴ Extra taken vloeien voort uit de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (Staatsblad 2022, 292) en de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (Staatsblad 2022, 261).

De Kiesraad, Ieder(in) en het College benadrukken het belang om ook bij de uitvoering van dit wetsvoorstel belangenorganisaties te blijven betrekken. Dit zal worden gedaan. Bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van de training van en de voorlichting aan stembureauleden.

In de versie van het wetsvoorstel dat eerder in consultatie is gebracht stond dat de voorzitter van het stembureau een kiezer op zijn verzoek kan toestaan bijstand te krijgen. Het NJCM heeft erop gewezen dat het woord kan impliceren dat de voorzitter dit ook kan weigeren en dat dit tot willekeur zou kunnen leiden. Naar aanleiding hiervan is dat artikel aangepast. In het voorgestelde artikel J 28a, eerste lid, staat nu dat wanneer aan het stembureau blijkt dat een kiezer om andere redenen dan zijn lichamelijke gesteldheid hulp behoeft, het hem is toegestaan bijstand te krijgen bij het uitbrengen van zijn stem. In het tweede lid van dit artikel staat dat de bijstand wordt verleend door een door de voorzitter aan te wijzen lid van het stembureau.

Ieder(in) brengt nog naar voren dat het behulpzaam is voor kiezers indien wordt gezorgd voor rustige en prikkelarme stemmomenten en een overzichtelijke inrichting van het stemlokaal en dat oefenen met een proefstembiljet mogelijk blijft. In reactie hierop merkt de regering op dat met dit wetsvoorstel niet is beoogd de overzichtelijke inrichting van het stemlokaal te wijzigen, of wijzigingen aan te brengen in de tijden waarop de bijstand kan worden verleend. Wel biedt de wet een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inrichting van het stemlokaal. Bijvoorbeeld over de ruimte tussen twee of meer stemhokjes bij het geven van bijstand. De regering attendeert in dit opzicht tevens op de bestaande wettelijke verplichting van toegankelijkheid van de stemlokalen (artikel J 4 Kieswet) en op de initiatieven die bij verkiezingen door gemeenten worden genomen om met de inzet van aanvullende voorzieningen de toegankelijkheid van de verkiezingen te bevorderen.

6.1 Internetconsultatie

De internetconsultatie over de experimentenwet liep van 28 juni 2021 tot 20 september 2021. Ieder(in) en het College voor de Rechten van de Mens hebben hun reactie tevens ingediend via internetconsultatie. Afgezien daarvan zijn zeven reacties ingediend. Een (commerciële) organisatie biedt aan onderdelen van het stemproces te testen op toegankelijkheid. Van de zes overige reacties zijn er vier positief tot overwegend positief over het wetsvoorstel.

In de twee reacties die negatief tot overwegend negatief zijn, wordt aandacht gevraagd voor de privacy en het stemgeheim van de kiezer die om bijstand verzoekt: andere aanwezigen in het stemlokaal kunnen mogelijk horen welke stem de kiezer wenst uit te brengen. De risico's van beïnvloeding worden voorts te groot geacht en wegen, aldus één van deze indieners, niet op tegen mogelijke baten. Indien het begeleidend stembureau lid bij alle handelingen in het proces kan assisteren, blijft volgens deze indiener feitelijk niets van het stemmen over en is de facto sprake van het verlenen van een volmacht. Deze indiener acht het wetsvoorstel overbodig en disproportioneel nu een kiezer die kan duiden en communiceren hoe hij zijn stem wil uitbrengen, de beschreven bijstand niet nodig heeft. Ook wordt in een van deze twee reacties aandacht gevraagd voor (artikel 9 van) de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Wat betreft dit laatste wijst de regering erop dat de AVG bij het uitbrengen van de stem niet van toepassing is: er worden geen persoonsgegevens verwerkt bij het invullen van een stembiljet. Op het punt van de afweging van de waarborgen stemvrijheid en stemgeheim enerzijds en de waarborg toegankelijkheid van het verkiezingsproces voor alle kiezers anderzijds, verwijst de regering in de eerste plaats naar

paragraaf 3.1 van deze toelichting. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat er meerdere manieren zijn waarop de kiezer in het stembokje zijn stemkeuze duidelijk kan maken: naast mondeling kan dat ook op andere wijzen. De ervaring leert verder dat relatief veel kiezers goed tot uitdrukking kunnen brengen op welke partij en welke kandidaat zij willen stemmen, maar moeite hebben om die kandidaat op het stembiljet te vinden, bijvoorbeeld omdat zij laaggeletterd zijn of anderszins problemen hebben met lezen in het algemeen en met lezen van de informatie op het stembiljet in het bijzonder. Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen komt ten slotte naar voren dat voor veel kiezers het zelf naar het stemlokaal gaan om daar zelf een stem uit te brengen, al is het met hulp, van aanzienlijk grotere waarde is ten opzichte van het geven van een volmacht aan een andere kiezer. De regering ziet die waarde ook. De regering acht het mede daarom van groot belang dat zoveel mogelijk kiezers zoveel mogelijk zelfstandig kunnen stemmen in het stemlokaal, en voor deelname aan verkiezingen niet zijn aangewezen op het geven van een volmacht.

In reactie op de suggestie die wordt gedaan om kiezers die gebruik maken van assistentie ter evaluatie een formulier mee te geven dat zij thuis kunnen invullen en vervolgens retourneren, wordt opgemerkt dat dit niet eerder dan bij de concrete uitvoering van de evaluatie aan de orde zal zijn. Te zijner tijd zal bekeken worden wat de beste manier is om de ervaringen van deze kiezers in beeld te krijgen. Tevens vraagt deze persoon of het mogelijk is om de assistentie op een rustige plek buiten het stembokje te verlenen, bijvoorbeeld in een speciale “spreekkamer”. Dat is niet mogelijk: het uitbrengen van de stem kan louter in het stembokje plaatsvinden. Overigens kan uitleg over het stemmen, ook in de huidige situatie, wel buiten het stembokje worden gegeven aan de kiezer die dat wenst. Voor zover in deze reactie naar voren wordt gebracht dat stemmen per computer een goed middel zou zijn om de verkiezing verder toegankelijk te maken, wijst de regering erop dat het kabinet in 2018 het standpunt heeft ingenomen dat ons stemproces nu – omdat bij het stemmen geen digitale middelen worden gebruikt – niet kwetsbaar is voor digitale dreigingen en risico’s.⁴⁵ Bovendien is het stemproces achteraf controleerbaar. Het kabinet wil, gelet op de dreigingen die worden onderkend, die kwetsbaarheden niet in het stemproces introduceren. In juni 2020 en in 2022 heeft het kabinet dit standpunt nog eens bevestigd.⁴⁶

In één reactie wordt erop gewezen dat het wetsvoorstel alleen praktisch uitvoerbaar zal blijken als in alle stemlokalen hulp verleend kan worden en door alle stembureauleden, aangezien de verschillende taken op een stembureau worden gerouleerd en in vele gemeenten wordt gewerkt met “shifts”. De regering heeft het wetsvoorstel mede naar aanleiding van input uit de consultatie aangepast in die zin dat hulp in het stembokje kan worden aangeboden door alle stembureauleden. Dit is wenselijk gelet op het feit dat de kiezer op grond van het voorgestelde artikel J 28a, derde lid, ook de mogelijkheid heeft om een ander stembureau lid aan te wijzen om bijstand in het stembokje te verlenen dan het lid dat door de voorzitter is aangewezen. Wanneer ieder stembureau lid dezelfde training heeft gevolgd, zorgt dit voor eenduidigheid en kan ieder lid dat aanwezig is in het stembureau de bijstand verlenen wanneer een kiezer daarom verzoekt.

6.2 Reacties op het huidige wetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel bijstand in het stembokje is voorgelegd aan een aantal organisaties. De organisaties die op het wetsvoorstel hebben gereageerd zijn positief over het voorstel om gelijk de Kieswet aan te passen in plaats van eerst te experimenteren met bijstand in het

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 31 124, nr. 83.

⁴⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35300 VII, nr. 124, onderdeel 3 Kiesrecht en Kamerstukken I 2021/22, 35455, C.

stemhokje. Een aantal organisaties acht het onwenselijk dat er verschillende regels gaan gelden voor mensen met een fysieke beperking en anderen die om bijstand in het stemhokje vragen, waaronder kiezers met een verstandelijke beperking. Zij pleiten ervoor om de regels voor iedereen gelijk te trekken. In het kort zijn dit de standpunten van de organisaties die op het wetsvoorstel hebben gereageerd:

- De Kiesraad adviseert om alleen stembureauleden bijstand te laten verlenen (dus ook aan personen met een fysieke beperking) zodat kiesgerechtigden op eenzelfde wijze deel kunnen nemen aan de stemming. Dit om het risico op misbruik te vermijden.
- De VNG en NVVB willen dat iedereen zelf moet kunnen kiezen wie de bijstand in het stemhokje verleent. Mocht dat niet haalbaar zijn, dan pleiten zij ervoor dat alleen stembureauleden bijstand kunnen verlenen. Zij denken dat het huidige wetsvoorstel lastig kan zijn voor stembureauleden, omdat zij dan moeten bepalen of een kiezer door iemand naar keuze of een stembureaulid geholpen mag worden. Ook vragen zij zich af of het onderscheid in bijstand tussen mensen met een fysieke beperking en anderen gerechtvaardigd is.
- Ieder(in) en andere belangenorganisaties kunnen zich in het wetsvoorstel vinden. Wel adviseren zij om in een beperkt aantal gemeenten te experimenteren met vrije keuze van hulp in het stemhokje, en om nader onderzoek te doen naar de behoefte van mensen om ondersteuning door iemand naar keuze in het stemhokje te ontvangen.
- Het College voor de Rechten van de Mens staat positief tegenover dit wetsvoorstel waarbij een grotere groep mensen met een beperking zelf hun stem zal kunnen uitbrengen. Wel beveelt het College aan te onderzoeken hoe bijstand in het stemhokje door een persoon naar keuze voor alle mensen met een beperking gerealiseerd kan worden.

Naar aanleiding van deze reacties heeft de regering gekeken naar de twee scenario's waarbij de regels omtrent bijstand in het stemhokje voor iedereen gelijk worden getrokken. De eerste optie is dat iedereen die dat wenst bijstand naar keuze kan ontvangen in het stemhokje, de tweede optie is dat de kiezer alleen bijstand in het stemhokje door een stembureaulid kan ontvangen (dus ook de kiezers met een lichamelijke beperking).

Optie 1: iedereen bijstand naar keuze

Met betrekking tot de eerste optie wijst de regering erop dat bij verkiezingen het stemgeheim en de stemvrijheid moeten worden gewaarborgd. Ook moet beïnvloeding zoveel mogelijk worden tegengegaan. Wanneer iedere kiezer iemand naar keuze in het stemhokje zou mogen meenemen, zou dit het risico aanzienlijk vergroten dat de mogelijkheid van bijstand wordt misbruikt om een andere kiezer te dwingen tot een bepaalde stemkeuze. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan het scenario dat een familielid dat bijstand verleent probeert om de stemkeuze te beïnvloeden (family voting). Voor een stembureaulid, en voor andere kiezers, zou niet te controleren zijn wanneer er sprake is van drang of dwang of van legitiem verleende bijstand. Situaties van drang en dwang dienen uiteraard zoveel als mogelijk te worden voorkomen. Hulp in het stemhokje mag er niet toe leiden dat kwetsbare kiezers (vaak al buiten het stemhokje) onder druk gezet worden of zich onder druk gezet kunnen voelen om een andere stem uit te brengen dan zij zelf willen. Het oogmerk van deze wet is nu juist is om deze kwetsbare kiezers in staat te stellen zo zelfstandig mogelijk te stemmen. De Venetië Commissie merkt op, onder verwijzing naar de *Revised interpretation of the declaration of the code of good practice in electoral matters*,⁴⁷ dat voor het meenemen van een persoon naar

⁴⁷ Revised interpretative declaration to the code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in elections, adopted by the Council for Democratic

keuze bij het stemmen randvoorwaarden moeten gelden die waarborgen dat de gekozen persoon geen buitensporige invloed uitoefent op de kiezer.

Wanneer hulp wordt verleend door een stembureaulid is er geen sprake van beïnvloeding, omdat het stembureaulid een neutrale rol heeft in het verkiezingsproces en daarnaast een training heeft gevolgd voorafgaand aan het vervullen van de rol als stembureaulid. Het enkel toestaan van hulp door een stembureaulid wordt door de regering gezien als een waarborg om te voorkomen dat er buitensporige invloed wordt uitgeoefend op een grote groep kiezers. Het risico op buitensporige invloed door een stembureaulid wordt veel kleiner geschat dan bij een familielid of een kennis, vanwege de persoonlijke relatie die in dat geval bestaat tussen de kiezer en de persoon die bijstand verleent. Om bovengenoemde redenen acht de regering het niet wenselijk dat bijstand naar keuze voor iedereen mogelijk wordt gemaakt en is zij niet voornemens om hier onderzoek naar te doen of om te experimenteren met hulp naar keuze.

Optie 2: iedereen bijstand door een stembureaulid

Als in de Kieswet wordt vastgelegd dat de kiezer alleen bijstand in het stembokje mag ontvangen door een stembureaulid (dus ook de kiezer met een fysieke beperking), kan er geen onduidelijkheid of verwarring ontstaan over wie bijstand in het stembokje mag verlenen. Iedereen die om bijstand in het stembokje vraagt krijgt bijstand door een stembureaulid. Discussies in het stemlokaal over wie wel of niet bijstand mag verlenen worden voorkomen. Verder leidt dit tot gelijke behandeling van mensen met en zonder een fysieke beperking. Echter, als voortaan alleen bijstand door een stembureaulid mag worden verleend, betekent dit ten opzichte van de huidige situatie een achteruitgang voor mensen met een fysieke beperking. Zij mogen dan immers niet meer zelf bepalen wie aan hen bijstand in het stembokje verleent. Dat is bijvoorbeeld voor mensen die blind zijn belangrijk, omdat zij niet kunnen controleren of degene die bijstand verleent daadwerkelijk een stem uitbrengt op de partij en kandidaat waar zij op willen stemmen. Mensen met een beperking en organisaties die hen vertegenwoordigen hechten veel waarde aan het behoud van bijstand naar keuze voor mensen met een fysieke beperking. Dit wetsvoorstel draagt eraan bij dat meer mensen in staat worden gebracht om zelfstandig hun stem uit te brengen. Dat er met dit wetsvoorstel een stap vooruit wordt gemaakt wordt onderschreven door belangenorganisaties en het College voor de Rechten van de Mens.

Als mensen met een fysieke beperking niet meer iemand naar keuze in het stembokje mogen meenemen, is er sprake van een achteruitgang van hun rechtspositie. Dit strookt niet met het VN-verdrag handicap, dat noopt tot geleidelijke verwezenlijking van toegankelijkheid. Gelet op de interpretatieve verklaring van Nederland bij artikel 29 van het verdrag is er geen ruimte om het recht op bijstand door een persoon naar keuze te wijzigen in bijstand door een stembureaulid voor kiezers met een fysieke beperking. De interpretatieve verklaring richt zich namelijk enkel op het woord 'ondersteuning' in artikel 29 (a) (iii), waardoor de laatste zinssnede van het artikel ('door een persoon van hun eigen keuze') onverminderd geldt. De keuze van Nederland om 'ondersteuning' te interpreteren als 'ondersteuning in het stembokje' voor wat betreft kiezers met een fysieke beperking, zorgt ervoor dat fysiek beperkten recht hebben op bijstand in het stembokje door een persoon van hun eigen keuze. Op grond van bovenstaande is de regering van oordeel dat het onderscheid tussen bijstand tussen mensen met een fysieke beperking en anderen gerechtvaardigd is.

Een nieuw kleiner stembiljet met bijbehorende stemmal⁴⁸ zal het stemmen voor veel mensen makkelijker maken, maar zal de behoefte aan bijstand naar keuze niet geheel wegnemen. Op dit moment is het al zo dat stembureauleden mensen met een fysieke beperking bijstand naar keuze in het stembokje moeten toestaan. Over het algemeen levert dit geen problemen op, omdat het hierbij vaak om zichtbare beperkingen gaat. Wel kan er soms discussie ontstaan wanneer een kiezer hulp wil ontvangen, maar geen fysieke beperking heeft. Kiezers met een fysieke beperking kunnen nu al een stembureaulid (of een ander) om bijstand vragen. Met het huidige wetsvoorstel komt er als taak bij dat stembureauleden zelf bijstand verlenen aan mensen zonder fysieke beperking die om hulp vragen. Als zij goed getraind zijn, lijkt de kans klein dat dit tot verwarring en onduidelijkheid bij stembureauleden zal leiden. Bovendien zal dat discussies voorkomen over het al dan niet aanbieden van hulp aan kiezers die dat graag willen. Verder zullen stembureauleden minder tijd kwijt zijn aan het verlenen van hulp in het stembokje als mensen met een lichamelijke beperking zelf hulp mogen meenemen, omdat stembureauleden voorafgaand aan de verkiezingsdag een training krijgen voor het verlenen van bijstand. Bij de gebruikelijke evaluatie na verkiezingen zal bekeken worden wat de ervaringen met de wet zijn.

Wat betreft de vraag van de VNG en de NVVB of het onderscheid in bijstand tussen mensen met een fysieke beperking en anderen gerechtvaardigd is, overweegt de regering als volgt. Het klopt dat het wetsvoorstel onderscheid maakt tussen mensen met en zonder fysieke beperking. Het onderscheid tussen deze twee groepen wordt echter kleiner, omdat het wetsvoorstel regelt dat iedereen hulp in het stembokje kan krijgen, terwijl dit nu alleen voor mensen met een fysieke beperking is toegestaan. Bovendien is dit onderscheid gerechtvaardigd, zoals hiervoor is toegelicht.

Uitvoerbaarheid van de wet

De VNG en NVVB vragen in hun reactie op het wetsvoorstel aandacht voor de uitvoerbaarheid van de wet. Zij wijzen hierbij op de extra opleiding voor stembureauleden, het nog steeds kunnen beschikken over voldoende stembureauleden en de inrichting van de stemlokalen. Ook stellen zij dat de mogelijkheid van hulp in het stembokje tot extra belasting van de stembureauleden op piekmomenten kan leiden, waardoor lange rijen met wachtenden kunnen ontstaan. Hulp bieden in het stembokje zal al gauw meer tijd in beslag nemen waardoor het betreffende stembureaulid niet beschikbaar is voor andere werkzaamheden. Het klopt dat met dit wetsvoorstel stembureauleden een extra taak krijgen. Die komt bovenop de extra taken die de stembureauleden in de afgelopen jaren hebben gekregen. Om de uitvoeringslast te spreiden en daarmee de betrouwbaarheid van de uitvoering van het verkiezingsproces te bevorderen wordt extra geld aan gemeenten ter beschikking gesteld. Gemeenten kunnen dit geld bijvoorbeeld gebruiken om een extra stembureaulid in te zetten.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Artikel J 14a Kieswet

Als een lid van het stembureau een kiezer in het stembokje bijstaat bij het uitbrengen van diens stem, dan weet dit lid op welke wijze de kiezer zijn stemrecht heeft uitgeoefend. Dit

⁴⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35455.

levert een schending op van het stemgeheim van de kiezer. Het is belangrijk dat de kiezer er dan op kan vertrouwen dat zijn geheim veilig is bij het lid van het stembureau. Daarom wordt in deze wet de thans ongeschreven rechtsnorm gecodificeerd dat de leden van het stembureau het geheim van de stemming waarborgen.

De in deze bepaling vervatte norm beperkt zich niet alleen tot de situatie dat een lid van het stembureau een kiezer bijstand verleent in het stemhokje. Er zijn immers ook situaties denkbaar waarin het stemgeheim strikt genomen weliswaar niet geschonden wordt, maar een lid van het stembureau wel sterke vermoedens omtrent de stemvoorkeur van een kiezer kan krijgen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als hij gevraagd wordt informatie te verstrekken over de stemprocedure; zoals de vraag waar kandidaat X op het stembiljet te vinden is. Of als een kiezer een nieuw stembiljet verlangt, omdat hij met het potlood is uitgeschoten en ervan verzekerd wil zijn een geldige stem uit te brengen (vgl. art. J 27 lid 1 Kieswet). Ook in dit soort situaties is het lid van het stembureau vanwege zijn functie gehouden geheim te houden wie het betreft om aldus het geheim van de stemming te waarborgen.

Vanwege het ruime toepassingsbereik van de norm is deze in een zelfstandig wetsartikel neergelegd. Deze norm is geïnspireerd op artikel 104 van het Belgische Kieswetboek. Zoals gezegd is deze normstelling breder dan alleen de situatie dat een lid van het stembureau een kiezer bijstand verleent in het stemhokje. Zij ziet op alles wat de stemming betreft.

Artikel J 28a Kieswet

Dit artikel regelt dat een kiezer die om andere redenen dan een lichamelijke beperking hulp in het stemhokje behoeft, door een stembureaulid kan worden bijgestaan bij het stemmen. In het eerste lid is geregeld dat een kiezer op zijn verzoek in het stemhokje kan worden bijgestaan bij het uitbrengen van zijn stem. Hierbij is van belang dat de kiezer zelf om bijstand verzoekt, het initiatief hiervoor ligt dus bij de kiezer. De hoofdregel is en blijft dat de kiezer zijn stembiljet in het stemhokje zelfstandig invult; zonder de aanwezigheid van derden en zonder daarbij beïnvloed te worden door zich buiten het stemhokje bevindende derden. Als de kiezer hier niet toe in staat is, kan deze aan het stembureau vragen om hulp in het stemhokje te ontvangen.

In beginsel wordt de bijstand verleend door een door de voorzitter van het stembureau aan te wijzen lid van het stembureau, dit volgt uit het tweede lid. De stembureauleden hebben allen een training gevolgd en beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om een kiezer desgevraagd bijstand te verlenen in het stemhokje. Op grond van het derde lid kan een kiezer ook worden bijgestaan door een door hem aan te wijzen lid van het stembureau. Bijstand door een persoon die geen lid is van het stembureau is niet mogelijk. Op kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp behoeven, blijft artikel J 28 van de Kieswet van toepassing.

De kiezer die in het stemhokje wordt bijgestaan bij het uitbrengen van zijn stem kan, net als andere kiezers, ervoor kiezen om een geldige stem uit te brengen op één van de kandidaten of een blanco stem. Ook het bewust uitbrengen van een ongeldige stem moet desgevraagd worden gefaciliteerd. Het stembureaulid mag de kiezer er wel op wijzen dat de keuze van de kiezer tot een ongeldige stem leidt en verifiëren of dit ook de bedoeling is. In geen geval mag het lid van het stembureau treden in de keuze van de kiezer of hem in zijn keuze beïnvloeden.

Artikel J 28b Kieswet

Deze bepaling beschrijft hoe het lid van het stembureau dat de bijstand verleent moet handelen, als hem blijkt dat de kiezer niet in staat is om ondubbelzinnig aan te geven hoe deze zijn stemrecht wenst uit te oefenen. In dat geval zal hij de kiezer aanbieden dat deze het stembiljet kan teruggeven, zodat de kiezer zijn stempas of kiezerspas terug kan krijgen. De kiezer kan dan eventueel met de teruggegeven stempas nog onderhands een volmacht verlenen of op een later moment terugkomen om te stemmen. De kiezer kan er desgewenst ook voor kiezen om het stembiljet niet terug te geven en alsnog door te gaan met het stemproces, maar dan zonder bijstand. Mocht de kiezer ook een volmacht hebben willen uitoefenen, dan wordt hem gelijktijdig met zijn stempas of kiezerspas ook dit volmachtbewijs teruggegeven. Dit is geregeld in het tweede lid. Wordt het verlenen van bijstand afgebroken en wil de kiezer zijn stempas of kiezerspas terug, dan kan de volmacht op dat moment niet worden uitgeoefend. Ook niet als het stembiljet al wel is ingevuld; bijvoorbeeld omdat de volmachtgever de gemachtigde een briefje met duidelijke steminstructies heeft meegegeven. Een volmacht kan ingevolge artikel L 3 van de Kieswet immers alleen gelijktijdig met het uitbrengen van de eigen stem worden uitgeoefend. Ook om te voorkomen dat een gemachtigde meer dan twee volmachten zou kunnen uitoefenen.

Artikel II

In dit artikel is een evaluatiebepaling opgenomen. Deze evaluatie is nodig om de doeltreffendheid en de effecten van deze wet te onderzoeken. In het bijzonder is daarbij van belang of de bijstand die wordt geleverd door het stembureaulid in de praktijk goed werkt en geen afbreuk doet aan het stemgeheim en de stemvrijheid van de kiezer. Ten behoeve van de evaluatie worden de stembureauleden geïnstrueerd om bij te houden hoe vaak zij hulp in het stemhokje verlenen en of zich hier bijzonderheden bij voordoen. De voorzitter van het stembureau noteert deze informatie in het proces-verbaal dat online wordt gepubliceerd. De verwachting is dat in de vijf jaar na inwerkingtreding van de wet minstens twee verkiezingen hebben plaatsgevonden waarbij bijstand in het stemhokje kon worden verleend, waardoor er voldoende praktijkervaring is opgedaan om mee te nemen in een evaluatie.

Artikel III

De wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Voor zover het betreft de inwerkingtreding wordt afgeweken van de vaste verandermomenten. Nu wordt beoogd om zo spoedig mogelijk bijstand in het stemhokje te kunnen aanbieden aan kiezers die daarom verzoeken, is het wenselijk dat over deze mogelijkheid zo snel mogelijk duidelijkheid bestaat.

Het wetsvoorstel treedt daarom in afwijking van de vaste verandermomenten zo snel mogelijk in werking.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart