

# KIESRAAD



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA 's Gravenhage

**Onderwerp**  
Advies over experimenten met assistentie bij het  
stemmen

**KIESRAAD**

**Datum**  
13 september 2021

**Ons kenmerk**  
2021-0000457079

**Uw kenmerk**  
2021-0000333106

**Inlichtingen**  
mr. R.N.A. Al  
T 070-4266266

**Blad**  
1 van 7

**Bezoekadres**  
Muzenstraat 85  
2511 WB Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Internetadres**  
[www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)

**E-mailadres**  
[kiesraad@kiesraad.nl](mailto:kiesraad@kiesraad.nl)

## Inleiding

In uw brief van 29 juni 2021 heeft u de Kiesraad gevraagd om advies uit te brengen over een experimentenwet assistentie bij stemmen (hierna: het conceptwetsvoorstel). Deze wet maakt het mogelijk om de komende vijf jaar te gaan experimenteren met het toestaan van assistentie in het stemhokje aan alle kiezers. Nu is dat alleen mogelijk voor kiezers met een lichamelijke beperking.

## Samenvatting

De Kiesraad waardeert het dat er geëxperimenteerd gaat worden met assistentie bij het stemmen. Dit vergroot de politieke participatie van personen met een (lichte) verstandelijke beperking die tegen praktische belemmeringen aanlopen als ze willen stemmen.<sup>1</sup> Onder deze personen zijn ook kiezers die bij bijstandverlening kwetsbaar zijn voor beïnvloeding en sturing. Dat maakt dat aan de bijstandverlening extra waarborgen worden verbonden.

Het goed trainen van de stembureauleden die de assistentie verlenen is de belangrijkste waarborg voor het voorkomen van beïnvloeding. Het stembureaulid moet weten hoe te handelen als de kiezer niet ondubbelzinnig een lijst- en kandidaatskeuze kenbaar maakt. Het wetsvoorstel bepaalt dat in dat geval het stembiljet onbruikbaar wordt gemaakt. Dit brengt mogelijk boosheid en onbegrip teweeg. Daarom pleit de Kiesraad ervoor om het aan de kiezer te laten wat deze met het stembiljet doet. Dit sluit aan bij de huidige omgang met deze kiezers.

---

<sup>1</sup> Voor dit advies kunnen daaronder ook worden verstaan kiezers met dementie, dyslexie, laaggeletterdheid of autisme die aan praktische hulp behoefte hebben.

Het teruggeven van de stempas zodat de kiezer later alsnog een volmacht kan verlenen brengt volgens de Kiesraad een kwetsbaarheid met zich mee. Voorkomen moet worden dat bij volmacht wordt gestemd zonder de uitdrukkelijke aanwijzing van de kiezer. Dat speelt des te meer bij kiezers die geen ondubbelzinnige stemkeuze konden aangeven. De Raad adviseert verder om ook kiezers met een lichamelijke beperking alleen bijstand door een stembureaulid toe te staan (momenteel kan dat ook iemand anders zijn).

De Kiesraad pleit in het advies voor een groter bereik van het experiment en een kortere duur daarvan. Het experiment is beoogd 5 jaar te duren, waarbij wordt gestart met slechts 10-15 gemeenten, met per gemeente maximaal 20 stembureaus die meedoen met het experiment. De Kiesraad wil graag dat alle gemeenten aan het experiment kunnen meedoen en dat het experiment sneller wordt afgerond.

## **1. Politieke participatie**

Het wetsvoorstel regelt dat kiezers met een (licht) verstandelijke beperking bij het uitbrengen van de stem bijstand kunnen krijgen in het stemhokje. Een stembureaulid helpt zo nodig met het vouwen van het stembiljet, het aankruisen van de gewenste kandidaat en het doen van het stembiljet in de stembus.

De laatste jaren wordt steeds belangrijker gevonden dat kiezers zoveel mogelijk naar eigen vermogen aan verkiezingen kunnen participeren. Om de huidige plannen in perspectief te plaatsen, staat de Kiesraad kort stil bij deze ontwikkeling.

### *1.1. Ontwikkeling in het denken over bijstandsverlening*

Kiezers met een lichamelijke beperking kunnen al ruim honderd jaar bijstand krijgen in het stemhokje. De wetgever heeft er echter voor gekozen om geen bijstand aan kiezers met een verstandelijke beperking toe te staan. Dit om hen te beschermen tegen beïnvloeding en sturing door de bijstandsverlener.<sup>2</sup> Zo'n vijftien jaar geleden ontstond discussie of een kiezer bijstand kan krijgen in geval van het niet beheersen van de Nederlandse taal of bij analfabetisme.<sup>3</sup> Ook rees de vraag of onder curatele gestelde kiezers zich in het stemhokje mochten laten bijstaan.<sup>4</sup>

Centraal in de gedachtenvorming over bijstandsverlening stond het belang te zorgen dat een stem overeenkomstig de wil van de kiezer wordt uitgebracht. Daarom moet voorkomen worden bij kiezers die *wel* zelfstandig hun wil kunnen bepalen, dat de bijstandsverlener (mogelijk onbedoeld) sturend is in de stemkeuze.

Er zijn echter ook kiezers die *niet* zelfstandig hun wil kunnen bepalen. Een kiezer die dat niet kan, wordt geacht niet aan de stemming deel te nemen. Met de aard

---

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 1987/88, 20264, 3, p. 129.*

<sup>3</sup> Advies inzake bijstandsverlening aan kiezers in het stemlokaal (advies van 22 januari 2008, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2008, p. 3.

<sup>4</sup> Sinds de grondwetswijziging van 2008 waren kiezers die vanwege een geestelijke stoornis onder curatele waren gesteld niet langer categorisch van het kiesrecht uitgesloten (*Stb.* 2008, 272).

**Datum**  
13 september 2021

**Kenmerk**  
2021-0000457079

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
3 van 7

van het kiesrecht hangt namelijk samen dat aan de stem van een kiezer die door zijn geestelijke gesteldheid niet in staat is een keuze te maken, geen betekenis kan worden toegekend.<sup>5</sup> Voor stembureauleden is het onmogelijk om te bepalen wie wel en wie niet zelfstandig de wil kan bepalen. Dit werd pragmatisch opgelost. Van iedere kiezer die in het stemhokje een stembiljet invult, wordt verondersteld dat overeenkomstig de eigen wil te doen. Lukte iemand dat niet, dan kon de kiezer kennelijk niet zelfstandig zijn wil bepalen.

De Kiesraad vond in lijn hiermee eerder dat er in het stemhokje geen plaats was voor bijstand aan kiezers met een verstandelijke beperking. De Raad zag een risico op ongewenste beïnvloeding van kiezers die niet zelf hun wil konden bepalen. Dit standpunt werd herhaald in 2013,<sup>6</sup> in reactie op de interpretatieve verklaring van de regering bij het VN-verdrag Rechten voor personen met een handicap. De in dat verdrag opgenomen verplichting om bijstand toe te staan bij het uitbrengen van de stem is in het Nederlandse stelsel geïnterpreteerd als bijstand *buiten* het stemhokje.

### 1.2. *Uitgangspunten bijstandsverlening*

In 2018 zag de Kiesraad aanleiding om bijstandsverlening aan kiezers met een (licht) verstandelijke beperking te heroverwegen.<sup>7</sup> Kiezers en belangenorganisaties wezen erop dat sommige kiezers wel willen stemmen, maar hulp nodig hebben bij de praktische uitvoering. Alles overwegende denkt de Kiesraad dat het verruimen van de mogelijkheden de politieke participatie van deze kiezers kan bevorderen. Daarbij blijft echter van belang dat:

- I. ongewenste beïnvloeding door de bijstandverlener voorkomen wordt;
- II. sommige kiesgerechtigden niet zelfstandig hun wil kunnen bepalen, in welk geval zij geacht worden niet te stemmen.

Beide punten blijven voor de Kiesraad uitgangspunten bij de beoordeling van de wijze waarop de bijstandsverlening kan. In het advies van 2018 zijn voorwaarden genoemd om deze uitgangspunten te verwezenlijken. Om ongewenste beïnvloeding te voorkomen werd aangeraden te bepalen dat alleen een stembureaulid bijstand mocht verlenen, en dat kandidaten en zittende volksvertegenwoordigers geen stembureaulid konden zijn.

## 2. **Assistentie in het stemlokaal**

Er zijn verschillende manieren om kiezers met een (licht) verstandelijke beperking aan de stemming te laten deelnemen. In het conceptwetsvoorstel wordt de keuze gemaakt voor de stemming in het stemlokaal. Een begrijpelijke keuze. Andere vormen van stemmen, zoals internetstemmen of poststemmen zijn voor kiezers

---

<sup>5</sup> Advies inzake bijstandsverlening aan kiezers in het stemlokaal (advies van 22 januari 2008, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2008, p. 5.

<sup>6</sup> Consultatie Goedkeuringswet en Uitvoeringswet bij VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (advies van 27 augustus 2013, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2013, p. 4.

<sup>7</sup> Evaluatieadvies gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018 (advies van 17 mei 2018, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2018, p. 15-18.

**Datum**  
13 september 2021

**Kenmerk**  
2021-0000457079

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
4 van 7

met een beperking wellicht toegankelijker, maar acht de Kiesraad op dit moment onvoldoende geschikt, vanwege de daaraan verbonden risico's.<sup>8</sup>

Stembureauleden hebben geen middelen of expertise om na te gaan of een kiezer daadwerkelijk een beperking heeft. Dat betekent dat alle kiezers bijstand kunnen krijgen als zij daarom vragen, ook kiezers zonder beperking. Hoewel dat niet het oogmerk is van de regeling, valt dat niet uit te sluiten. Omdat aangenomen mag worden dat een kiezer niet zonder reden om bijstand verzoekt, vindt de Kiesraad het gevolg aanvaardbaar dat ook kiezers zonder beperking bijstand kunnen krijgen.

### *2.1. Trainen bijstandsverlener*

In het conceptwetsvoorstel is bepaald dat alleen een lid van het stembureau bijstand kan verlenen. Hiermee wordt het risico te ondervangen dat de bijstandsverlener de kiezer beïnvloedt (uitgangspunt I). Een stembureaulid moet zich namelijk neutraal opstellen.<sup>9</sup> Tevens kan deze vooraf getraind worden in het verlenen van assistentie.<sup>10</sup> Van belang is dat het stembureaulid overtuigd is dat de kiezer zelfstandig een stemkeuze maakt. Wanneer dat niet het geval is, bepaalt het conceptwetsvoorstel dat de bijstandspoging gestaakt moet worden (uitgangspunt II).

Het is lastig om vast te stellen wat voor de bijstandsverlener bijdraagt aan het oordeel dat een kiezer zelfstandig zijn stemkeuze heeft bepaald. Aan welke invloeden de stemkeuze onderhevig was, kan in het stemhokje niet getoetst worden. De Kiesraad deelt daarom de opvatting dat het voor de bijstandsverlener moet volstaan dat de kiesgerechtigde ondubbelzinnig een lijst- en kandidaatskeuze kenbaar kan maken. Summiere of onduidelijke aanwijzingen van de kiezer, mogen er niet toe leiden dat de bijstandsverlener zelf een interpretatie maakt. Ook al is dit ingegeven door goede bedoelingen.

Het is belangrijk om bijstandsverleners hierop goed te trainen. Het is raadzaam om belangenorganisaties van kiezers met een beperking te betrekken bij het doornemen van verschillende situaties en het oefenen van vragen die de bijstandsverlener kan stellen. Dat speelt des te meer nu stembureauleden te maken kunnen krijgen met kiezers met veelsoortige beperkingen.

### *2.2. Staken van de bijstandspoging*

Als de bijstandsverlener tot de conclusie komt dat de kiezer zijn stemkeuze niet ondubbelzinnig aan kan geven, dan wordt de bijstandspoging gestaakt. Het conceptwetsvoorstel bepaalt dat het stembiljet dan onbruikbaar wordt gemaakt.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33829, 3 en Advies over het stemmen per brief (advies van 3 januari 1978, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 1978, p 3.

<sup>9</sup> Artikel J 14 van de Kieswet. Aanvullend bevat het conceptwetsvoorstel de bepaling dat stembureauleden niet tevens lid mogen zijn of kandidaat mogen staan voor het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de betreffende verkiezing wordt gehouden.

<sup>10</sup> Artikel E 4, tweede lid, van de Kieswet.

<sup>11</sup> Het onbruikbaar maken van stembiljetten gebeurt nu als een kiezer zich bij het invullen van het biljet vergist en een nieuw stembiljet vraagt of als deze het biljet teruggeeft (artikelen J 27 en J 29 van de Kieswet).

**Datum**  
13 september 2021

**Kenmerk**  
2021-0000457079

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
5 van 7

Het kan bij de kiezer onbegrip en boosheid oproepen als het stembiljet onbruikbaar wordt gestempeld en niet in de stembus gaat. De Kiesraad geeft er de voorkeur aan dat de kiezer na het staken van de bijstand de ruimte krijgt om zelf te bepalen wat hij met het biljet doet. Dat kan zijn; het biljet alsnog in de stembus doen, het achterlaten van het biljet bij het stembureau, of het mee naar buiten nemen van het stembiljet.

De Kiesraad begrijpt dat het doen van het (vermoedelijk blanco of ongeldige) stembiljet in de stembus niet ideaal is, aangezien de bijstandsverlener zojuist concludeerde dat de kiezer niet zelfstandig zijn wil kon bepalen. Ook blanco stemmen (en in mindere mate: ongeldig stemmen) is immers veelal een bewuste keuze. Door de kiezer vrij te laten met het stembiljet te doen wat deze wil, krijgt deze echter de kans om naar vermogen alsnog (zonder bijstand) van het stemrecht gebruik te maken. Feitelijk sluit dit aan bij de huidige praktijk.

Tevens wordt het dan onnodig om de stempas terug te geven aan de kiesgerechtigde, zodat deze desgewenst nog een volmacht kan verlenen. De Kiesraad is hier geen voorstander van. De bijstandsverlener is immers tot de overtuiging gekomen dat de kiezer niet in staat is om zelfstandig de wil te bepalen. Het lijkt kwetsbaar om erop te vertrouwen dat de kiezer vervolgens wel een volmachtenemmer instrueert op welke wijze de volmachtstem moet worden uitgebracht. Voorkomen moet worden dat de volmachtenemmer gaat stemmen, zonder te handelen op de uitdrukkelijke aanwijzingen van de volmachtgever.

### *2.3. Kiezers met een lichamelijke beperking*

Kiezers met een lichamelijke beperking kunnen al lange tijd bijstand krijgen van een door hen aan te wijzen persoon. Daaraan doet het wetsvoorstel niet af. De Kiesraad pleit ervoor dat ook voor hen gaat gelden dat alleen een (getraind) stembureau lid bijstand kan verlenen. Dat zorgt dat alle kiezers met een beperking op dezelfde manier worden behandeld, ongeacht de aard van de beperking.<sup>12</sup> Tevens wordt zo stigmatisering van kiezers met een (licht) verstandelijke beperking ten opzichte van kiezers met een lichamelijke beperking voorkomen.

Het kan verder gebeuren dat een kiezer naast een lichamelijke beperking óók een verstandelijke beperking heeft. Het stembureau zal dat niet altijd weten. Het is onwenselijk als deze kiezer vervolgens op voet van de regeling voor kiezers met een lichamelijke beperking, toch zelf een bijstandsverlener aanwijst.<sup>13</sup>

## **3. Omvang experiment**

De Kiesraad vindt de voorgenomen omvang van het experiment te klein en pleit ervoor dat alle gemeenten die aan het experiment willen meedoen, dat ook kunnen. In de gekozen opzet wordt slechts gestart met 10-15 gemeenten die, na

---

<sup>12</sup> Evaluatieadvies gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018 (advies van 17 mei 2018, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2018, p. 17.

<sup>13</sup> Als de wens bestaat de verschillende regimes te handhaven, is het in ieder geval is het belangrijk uitdrukkelijk in het conceptwetsvoorstel op te nemen dat kiezers die aangeven zowel een lichamelijke als een verstandelijke beperking te hebben, alleen bijstand kunnen krijgen van een stembureau lid.

**Datum**  
13 september 2021

**Kenmerk**  
2021-0000457079

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
6 van 7

instemming van de gemeenteraad, voor deelname worden aangewezen. Tevens pleit de Raad ervoor om het experiment eerder af te ronden. Bij het voorgenomen experiment is gekozen voor een duur van 5 jaar.

### 3.1. *Groter bereik experiment*

Bij experimenten in het verkiezingsproces past de nodige terughoudendheid. Ongeacht waar zij wonen, moeten kiesgerechtigden op gelijke wijze aan een stemming kunnen deelnemen. Experimenten staan met dit gelijkheidsbeginsel op gespannen voet.

Het is daarom belangrijk om na te gaan of de gekozen begrenzing in het aantal deelnemende gemeenten genoodzaakt is door het doel dat het experiment wil bereiken en kiezers niet onnodig door de experimenteerwetgeving worden belemmerd. In het conceptwetsvoorstel is als doel benoemd inzicht te krijgen in:

- a. de omvang en aard van de behoefte bij kiezers aan bijstand in het stembokje;
- b. het effect van dit experiment op de wijze waarop kiezers deelnemen aan het verkiezingsproces; en
- c. de uitvoerbaarheid van de regeling.

De Kiesraad ziet hierin onvoldoende aanleiding voor het beperkte bereik van het experiment. Daarom wordt geadviseerd om alle gemeenten de mogelijkheid te geven om aan dit experiment mee te doen. Als meer gemeenten aan het experiment meedoen wordt het verkregen beeld representatiever. Belangrijk is bovendien dat dit eraan bijdraagt dat iedere kiezer desgewenst de mogelijkheid heeft om assistentie te krijgen bij het stemmen, waar ook in Nederland.

Het heeft de voorkeur dat kiezers uiteindelijk in alle stemlokalen assistentie kunnen krijgen, maar de Kiesraad heeft begrip voor de keuze om in het kader van dit experiment te kiezen voor 1-20 stembureaus per gemeente.

### 3.2. *Kortere duur experiment*

Verder pleit de Kiesraad voor een verkorting van het experiment. Dit is nu gesteld op 5 jaar zodat daarin alle verkiezingssoorten plaatsvinden. De Kiesraad meent dat al sneller conclusies kunnen worden getrokken uit de ervaringen. Uiteraard zullen er verschillen zijn tussen de afzonderlijke verkiezingen, zoals ook de participatie van andere kiezers per verkiezing verschilt.

De Kiesraad verwacht echter dat het al binnen een korter tijdsbestek mogelijk is de bedoelde inzichten te verkrijgen. Zodoende wordt eerder voor kiezers en gemeenten duidelijk of en op welke wijze assistentie in het stembokje permanent onderdeel wordt van het verkiezingsproces. Voor gemeenten speelt daarin mee dat er de komende jaren in het verkiezingsproces veel lijkt te gaan veranderen.<sup>14</sup> Om die onzekerheid niet groter te maken dan nodig, is het raadzaam hen tijdig duidelijkheid te geven over de afronding van dit experiment.

---

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 2020/2021, 35165, 40.*

**Datum**  
13 september 2021

**Kenmerk**  
2021-0000457079

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
7 van 7

**Slot**

De Kiesraad is er voorstander van om te gaan experimenteren met assistentie bij het stemmen. Er zijn goede maatregelen denkbaar om de risico's te beperken die zich rond bijstandsverlening kunnen voordoen. De Kiesraad stemt daarom op grote lijnen in met het conceptwetsvoorstel maar pleit op enkele punten wel voor aanpassing van het experiment. Tot slot pleit de Kiesraad voor een groter bereik van het experiment en een verkorting van de duur ervan.

DE KIESRAAD,  
voor deze,

(was getekend)

W.J. Kuijken  
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,  
secretaris-directeur