

Datum
25 maart 2024

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderwerp Advies Wet verlenen van bijstand bij het stemmen in een stembokje

Geachte heer De Jonge,

U heeft op 25 januari de Kiesraad uitgenodigd om opmerkingen toe te sturen bij de wijziging van de Kieswet in verband met de mogelijkheid tot het verlenen van bijstand in het stembokje (hierna te noemen: het wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel komt in de plaats van het wetsvoorstel Tijdelijke experiment bijstand in het stembokje. De Kiesraad gaat graag op deze uitnodiging in, en doet dat in de vorm van dit advies.

Inleiding

De Kiesraad heeft in 2021 reeds een advies uitgebracht¹ over de Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stembokje. Dat advies is het uitgangspunt van het advies dat u hierbij ontvangt over het gewijzigde wetsvoorstel.

In de huidige situatie is assistentie in het stembokje alleen mogelijk voor kiezers met een lichamelijke beperking. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk voor alle kiezers die dit wensen hulp van een stembureaulid te krijgen bij het uitbrengen van hun stem. Hierdoor wordt assistentie mogelijk voor (licht) verstandelijk beperkten, kiezers met dementie, dyslexie, laaggeletterdheid, autisme en overige kiezers die hierom vragen. In plaats van de uitvoering van een experiment in een beperkt aantal gemeenten, voorziet het voorliggende wetsvoorstel in een permanente regeling in de Kieswet die geldt voor alle kiesgerechtigden die om bijstand in het stembokje vragen.

Samenvatting

De Kiesraad onderschrijft het belang van landelijke implementatie van het wetsvoorstel. Overeenkomstig zijn eerdere advies acht de Kiesraad het zeer wenselijk dat kiesgerechtigden op eenzelfde wijze deel kunnen nemen aan de stemming. Dit ziet wat de Kiesraad betreft ook op de gelijke behandeling van iedere kiezer die assistentie behoeft, ongeacht de reden hiervoor. De Kiesraad pleit ervoor dat ook voor lichamenlijk beperkten gaat gelden dat alleen een (getraind) stembureaulid bijstand kan verlenen. De Raad is tot slot geen voorstander van de teruggave van de stempas of kiezerspas na het staken van de bijstandspoging.

1. Permanente landelijke regeling

Met de Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stembokje was voorzien in uitvoering van een experiment in een beperkt aantal gemeenten. De Kiesraad adviseerde destijds om meer gemeenten aan het experiment te laten meedoen en het experiment sneller af te ronden. De reden hiervoor is dat deelname van een beperkt aantal gemeenten aan een experiment dat de wijze waarop kiezers aan een

¹ Zie Advies experimentenwet assistentie bij stemmen (te vinden op www.kiesraad.nl, 24 september 2021), Den Haag: Kiesraad.

verkiezing kunnen deelnemen regelt, op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Daar moet dan ook een bijzondere rechtvaardiging voor zijn.

Het wetsvoorstel voorziet in een permanente regeling in de Kieswet die geldt voor alle kiezers. Dit is in lijn met het eerdere advies van de Kiesraad. De Kiesraad is hier dan ook positief over. Een permanente regeling stelt alle kiezers in staat in het stemlokaal op gelijke wijze aan een stemming te kunnen deelnemen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel meer duidelijkheid aan gemeenten en kiezers op welke wijze assistentie in het stemhokje onderdeel wordt van het verkiezingsproces.

1. Twee soorten bijstandsverlening

1.1 Juridische kaders

De beoordeling van het wetsvoorstel houdt in feite een weging van verschillende waarborgen van het verkiezingsproces in. Stemvrijheid en stemgeheim enerzijds garanderen dat kiezers in eerlijke verkiezingen hun stem vrij van beïnvloeding en in het geheim kunnen uitbrengen. Gelijkheid en toegankelijkheid binnen het verkiezingsproces anderzijds garanderen dat ieder op gelijke wijze kan deelnemen aan de stemming en hiertoe zoveel mogelijk in staat wordt gesteld. Daarnaast houdt de waarborg transparantie naar het oordeel van de Kiesraad in dat voor iedere kiezer, stembureaulid of waarnemer duidelijk is waarom een kiezer in welke vorm bijstand krijgt. Het verruimen van de mogelijkheden tot verlening van hulp in het stemhokje vergroot de spanning tussen deze waarborgen.

Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN Gehandicaptenverdrag) heeft als doel de positie van mensen met een beperking te verbeteren. Enkele grondbeginselen van dit Verdrag zijn: respect voor de inherente waardigheid, respect voor de persoonlijke autonomie, non-discriminatie en volledige en daadwerkelijke participatie in de samenleving². Het VN Gehandicaptenverdrag schrijft voor dat kiezers met een beperking bij het uitbrengen van hun stem assistentie kunnen krijgen door een persoon naar keuze³. Het Verdrag maakt hierbij geen onderscheid tussen kiezers met een lichamelijke beperking en kiezers met een verstandelijke beperking.

Het VN Gehandicaptenverdrag verplicht partijen daarnaast om aandacht te schenken aan waarborgen ter voorkoming van misbruik⁴. Bij het nemen van maatregelen ter ondersteuning van personen met een beperking dienen deze waarborgen te verzekeren dat dit onder andere vrij van onbehoorlijke beïnvloeding gebeurt en de wil en voorkeuren van deze personen respecteert.

Nederland heeft bij het ondertekenen van het verdrag een interpretatieve verklaring afgelegd waarbij op grond van het handhaven van het uitgangspunt van stemvrijheid slechts lichamelijk beperkten ondersteuning kunnen krijgen, voor andere beperkingen geldt dat die assistentie slechts buiten het stemhokje kan worden gegeven⁵. Met dit wetsvoorstel komt daarin verandering.

In dit kader verwijst de Kiesraad eveneens naar de behandeling van het schrappen van de grondwettelijke uitsluiting van het kiesrecht voor onder curatele gestelden⁶. Daarin is destijds bepaald

² Artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

³ Artikel 29 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁴ Artikel 12 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

⁵ Trb. 2016, 105, blz. 20: The Kingdom of the Netherlands is fully committed to ensure the effective and full exercise by persons with disabilities of their right and opportunity to vote by secret ballot. It recognizes the importance of persons with disabilities to have, where necessary, at their request, assistance in voting. To safeguard voting by secret ballot without intimidation, as provided for in article 29 (a) (ii), and to ensure the principle of one vote per person, the Kingdom of the Netherlands declares that it will interpret the term "assistance" in article 29 (a) (iii) as assistance only to be effected outside the voting booth, except with regard to assistance required due to a physical disability, in which case assistance may also be permitted inside the voting booth.

⁶ Kamerstukken 2006-2007 – 30471, nr 3

dat een ieder van 18 jaar en ouder het kiesrecht toekomt. Daarbij onderstreepte de regering dat het initiatief om aan verkiezingen deel te nemen zo veel mogelijk aan de kiezer zelf moet worden overgelaten. Ook toen zag de regering in dat deze toekenning een zeker risico van misbruik in zich draagt. Destijds, omdat hulp in het stembokje alleen was toegestaan aan personen met een lichamelijke beperking, beperkte het risico van misbruik zich vooral tot het ronselen van volmachten. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer gaf de regering destijds aan van opvatting te zijn *“dat het kiesrecht een persoonlijk recht is, hetgeen veronderstelt dat de kiezer zelf zijn of haar keuze bepaalt. Niet iedereen aan wie het kiesrecht is toegekend, zal daadwerkelijk tot het zelf maken van die keuze in staat zijn. Zowel onder curandi als onder de overige kiesgerechtigden komt het voor dat mensen daartoe niet in staat zijn. Zij zijn dan evenmin in staat op eigen initiatief een volmacht te verlenen. Het is niet de bedoeling dat begeleiders of familie hen een volmacht «ontfutselen» of op andere wijze de uitoefening van het kiesrecht van betrokkene beïnvloeden. De regering is dan ook niet voornemens in de Kieswet te bepalen dat de voorzitter van het stembureau bijstand bij het uitbrengen van de stem wegens gebrekkige verstandelijke vermogens, kan toestaan. Dit nog los van de vraag hoe de voorzitter moet beoordelen of het verzoek werkelijk een grondslag vindt in gebrekkige verstandelijke vermogens of dat veeleer ongeoorloofde dwang van de ene kiezer door de andere aan het verzoek om bijstand ten grondslag ligt”*⁷. De Kiesraad constateert dat dit uitgangspunt met het wetsvoorstel mede in het licht van het VN Gehandicaptenverdrag terecht wordt verlaten en onderschrijft deze keuze ook. Echter, dat neemt niet weg dat het risico van misbruik reëel blijft en daarom aandacht verdient. De Kiesraad vindt het in de weging van de verschillende waarborgen van belang dat in dit wetsvoorstel de hulp plaatsvindt door een stembureau lid in plaats van een persoon naar keuze.

1.2 Afweging

De Kiesraad constateert dat er in het wetsvoorstel verschillende regimes gelden voor lichamen beperkten en kiezers die om andere redenen om hulp vragen. Kiezers met een lichamelijke beperking kunnen onder het wetsvoorstel assistentie krijgen van een door hen aan te wijzen persoon, zoals reeds opgenomen in de Kieswet⁸. Voor kiezers die om andere redenen assistentie wensen, schrijft het wetsvoorstel voor dat zij dit uitsluitend kunnen ontvangen door een (getraind) stembureau lid. Dit ondervangt het risico dat de bijstandsverlener de kiezer beïnvloedt. Een andere consequentie van deze regeling is dat er verschillen optreden in de behandeling van kiezers.

Het originele wetsvoorstel was hoofdzakelijk gericht op het uitbreiden van de mogelijkheid tot bijstand, waarbij het experiment kon uitwijzen hoe de wijze waarop de bijstand wordt verleend zo zorgvuldig mogelijk kon plaatsvinden binnen de waarborgen van het verkiezingsproces. De regering overwoog daarbij dat het in de experimenteerfase nodig noch wenselijk was om verandering aan te brengen in de bestaande regeling in de Kieswet voor bijstand aan mensen met een lichamelijke beperking. Verandering daarin zou ook leiden tot verschillen in experimenteergemeenten en niet-experimenteergemeenten. Nu het wetsvoorstel voorziet in een permanente regeling in de Kieswet en er niet langer sprake is van een experiment, vraagt dit volgens de Kiesraad om een fundamentele en hernieuwde keuze ten aanzien van de bijstand aan kiezers met een lichamelijke beperking.

Overeenkomstig zijn eerdere advies uit 2021 pleit de Kiesraad voor een gelijke behandeling van kiezers, ongeacht de reden waarom een kiezer assistentie behoeft. In de eerste plaats heeft dit betrekking op de helderheid van het verkiezingsproces. De Kiesraad acht het onwenselijk dat het stembureau zelf de mogelijke beperking van een kiezer dient in te schatten om vervolgens de geldende regels voor de

⁷ Kamerstukken -2006-2007-30471-B

⁸ Artikel J 28 van de Kieswet.

verschillende groepen juist toe te passen. Dit kan leiden tot onbegrip bij de kiezer en discussie in het stemlokaal. Wanneer een kiezer zowel een lichamelijke beperking heeft als om een andere reden (zoals een verstandelijke beperking) hulp behoeft, is de handhaving van twee regimes nog complexer. De regels over de vraag of een kiezer assistentie mag ontvangen dienen helder en toepasbaar te zijn voor zowel stembureauleden als kiezers. Tot slot kan het ook voor andere aanwezigen in het stembureau, zoals andere kiezers of waarnemers, onduidelijk zijn of de gegeven assistentie conform de regelgeving is.

In de tweede plaats impliceren de grondbeginselen van het VN Gehandicaptenverdrag volgens de Kiesraad dat gelijke behandeling tussen mensen met een beperking wenselijk is. Het tegengaan van discriminatie en mogelijke stigmatisering op grond van beperking is niet slechts relevant ten opzichte van niet-beperkten. Ook tussen mensen met een lichamelijke en verstandelijke beperking is gelijke behandeling wenselijk.

Alles overwegende adviseert de Kiesraad in de wet op te nemen dat voor elke kiezer die hierom vraagt slechts bijstand door een (getraind) stembureaulid toe te staan. Stembureauleden zijn op grond van de Kieswet neutraal, waardoor hun inzet de waarborg van stemvrijheid beter dient dan de mogelijkheid om een persoon naar keuze hulp in het stemhokje te laten verlenen. Ook doet deze oplossing het meest recht aan de waarborg van transparantie.

Dit voorstel houdt in deze wijze van bijstand dus ook te laten gelden voor kiezers met een lichamelijke beperking. Gelijke behandeling van kiezers die hulp behoeven, ongeacht de reden daarvoor, weegt voor de Kiesraad om bovengenoemde redenen zwaarder dan de keuzevrijheid die de huidige Kieswet kiezers met een lichamelijke beperking geeft⁹. Hoewel dit een inperking van de huidige rechten van lichamelijke beperkten tot gevolg heeft, waarborgt deze vorm van assistentie zowel de gelijkheid tussen kiezers als hun stemvrijheid en het stemgeheim. De toegankelijkheid wordt hierbij in standgehouden, aangezien hulp in het stemhokje in de vorm van assistentie door een stembureaulid mogelijk blijft.

Voor de effectiviteit van het wetsvoorstel is van belang dat zowel kiezers als stembureauleden goed op de hoogte zijn van de regelgeving omtrent assistentie in het stemhokje. Duidelijkheid in het stemlokaal draagt bij aan een positieve ervaring voor iedere kiezer. De Kiesraad stimuleert in dit verband ook de aandacht die in de training van stembureauleden wordt gegeven aan de omgang met hulpbehoevende kiezers en de wijze van ondersteuning inclusief waarborgen, zoals opgenomen in de Memorie van toelichting. In brede zin vraagt de toegankelijkheid van verkiezingen doorlopend aandacht, waarbij de Kiesraad andere initiatieven – zoals de inzet van een nieuw stembiljet – steunt die zelfstandig stemmen met behulp van een mal makkelijker kunnen maken.

2. Staken van de bijstandspoging

Tot slot wil de Kiesraad stilstaan bij de opgenomen bepaling over het staken van de bijstandspoging. In sommige situaties wordt de poging tot hulp bij het stemmen gestaakt. Het is dan niet gelukt om de kiezer het stembiljet op de juiste wijze te laten invullen, bijvoorbeeld omdat de kiezer zijn stemkeuze niet ondubbelzinnig kan aangeven.

De Kiesraad is tevreden dat in het wetsvoorstel in lijn met het advies van de Kiesraad is afgezien van het onbruikbaar maken van het stembiljet na het staken van de bijstand. Dit laat de kiezer vrij te doen wat hij wil met het stembiljet, zodat de kiezer naar vermogen gebruik kan maken van zijn stemrecht. Echter, de Kiesraad benadrukt dat hij geen voorstander is van het teruggeven van de stempas of

⁹ Artikel J 28 van de Kieswet.

kiezerspas aan de kiesgerechtigde zodat deze desgewenst nog een volmacht kan verlenen. De bijstandsverlener is immers tot de overtuiging gekomen dat de kiezer niet in staat is om zelfstandig zijn wil te bepalen. Het lijkt kwetsbaar om erop te vertrouwen dat de kiezer vervolgens wel een volmachtnemer kan instrueren op welke wijze de volmachtstem moet worden uitgebracht. Voorkomen moet worden dat bij volmacht wordt gestemd zonder de uitdrukkelijke aanwijzing van de kiezer.

Slot

De Kiesraad is voorstander van landelijke implementatie van de Wet verlenen van bijstand bij het stemmen in een stembokje. Het wetsvoorstel faciliteert deelname van kiezers die hulp behoeven in het stembokje, wat de politieke participatie van deze kiezers kan bevorderen. De Kiesraad plaatst enkele kritische kanttekeningen, ten aanzien van mogelijke ongewenste effecten van ongelijke behandeling van om verschillende redenen hulpbehoevende kiezers en de teruggave van de stempas of kiezerspas na het staken van een bijstandspoging.

De Kiesraad verzoekt u de aanbevelingen in dit advies in overweging te nemen bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel.

DE KIESRAAD,
Voor deze,

W.J. Kuijken
voorzitter

J.H. Klok
secretaris-directeur