

Vergaderjaar 2025–2026

36 863

Wijziging van de Kieswet in verband met het stellen van nadere regels voor bijstand in het stemhokje

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 september 2025 en het nader rapport d.d. 25 november 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 mei 2025, nr. 2025001132, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovengenoemd wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 september 2025, nr. W04.25.00114/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 21 mei 2025, no. 2025001132, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot Wijziging van de Kieswet in verband met het stellen van nadere regels voor bijstand in het stemhokje, met memorie van toelichting.

Kiezers met een beperking hebben soms behoefte aan hulp bij het uitbrengen van hun stem. Die hulp mag nu niet altijd worden geboden omdat de Kieswet slechts hulp in het stemhokje toestaat aan kiezers met een lichamelijke beperking. Kiezers met een andere beperking kunnen wel buiten het stemhokje worden geholpen maar moeten de stemhandeling zelfstandig uitvoeren. De regering stelt nu voor om het wettelijk mogelijk te maken dat kiezers ook in het stemhokje geholpen kunnen worden.

Omdat er bij die bijstandsverlening meerdere fundamentele beginselen aan de orde zijn, gaat de Afdeling advisering van de Raad van State eerst in op drie beginselen: stemvrijheid, stemgeheim en toegankelijkheid van de stemming. Bijstand aan kiezers komt tegemoet aan de toeganke-

lijkheid, maar vormt ook een inperking op het stemgeheim en mogelijk de stemvrijheid. Dat hoeft niet problematisch te zijn, aangezien de verschillende beginselen in samenhang moeten worden gewogen.

De regering kiest er voor om bijstand aan andere kiezers dan die met een lichamelijke beperking alleen te laten verlenen door stembureauleden. Daarmee ontstaat er een verschil met kiezers met een lichamelijke beperking. Zij kunnen op grond van de Kieswet namelijk hulp vragen aan een persoon naar keuze. Voor dat verschil wordt in de toelichting onvoldoende rechtvaardiging gegeven. Het al dan niet hebben van een lichamelijke beperking lijkt op zichzelf een onvoldoende significant verschil om beide groepen te onderscheiden. Beide groepen kiezers zijn immers gebaat bij een manier van bijstandsverlening die het stemgeheim en de stemvrijheid zo goed mogelijk waarborgt.

Hoewel het goed past bij de rol en verantwoordelijkheid van stembureauleden om te zorgen voor een situatie waarin de stemvrijheid tot recht komt, is het ook niet ondenkbaar dat derden die rol kunnen vervullen. In de toelichting wordt nog onvoldoende ingegaan op de afwegingen van de varianten waarbij de bijstand wordt verleend door een derde.

Het wetsvoorstel bevat verder een bepaling die voorschrijft dat de leden van het stembureau moeten beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om een kiezer bijstand te verlenen. De Afdeling vindt het belangrijk dat stembureauleden beschikken over deze kennis en vaardigheden, maar ziet geen meerwaarde in een afzonderlijke bepaling hiervoor. De Kieswet bevat immers al een algemene bepaling die vereist dat stembureauleden beschikken over voldoende kennis en vaardigheden voor het uitvoeren van hun taken. Hieronder kan ook hun taak bij het verlenen van bijstand worden begrepen.

Tot slot gaat de Afdeling in op het belang van het bijhouden van gegevens die nodig zijn voor de evaluatie van het wetsvoorstel. Bijvoorbeeld over hoe vaak een stembureau bijstand heeft verleend. Gelet op het karakter van de organisatie van verkiezingen, zijn die gegevens achteraf niet meer te achterhalen als ze gedurende de stemming niet worden vastgelegd. Het is wenselijk dat de regering in de toelichting uitlegt hoe die feitelijke gegevens worden bijgehouden zodat later een zinvolle evaluatie kan plaatsvinden.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Het kiesrecht heeft zich vanaf het prille begin van de democratie in Nederland met maatschappelijke veranderingen mee ontwikkeld. Lange tijd werd het kiesrecht langs de lijnen van geschiktheid gezien; wie werden er in staat geacht om van het toegekende kiesrecht gebruik te maken? Het bepalen daarvan verliep eerst via censuscriteria en later onder het algemeen kiesrecht via de hedendaagse criteria van Nederlanderschap, ingezetenschap en leeftijd.¹ De laatste vijftig jaar is het kiesrecht meer als een grondrecht gepositioneerd. Zo is het in 1983 expliciet als grondrecht in de Grondwet vastgelegd. Hoewel kiesrecht nog steeds kenmerken heeft van de geschiktheidsbenadering (zoals de leeftijdsgrens), wordt het kiesrecht tegenwoordig gezien als een recht dat iemand in beginsel gewoon toekomt.

¹ F. de Beaufort e.a. Tussen geschiktheid en grondrecht: de ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018.

Verschillende groepen kiezers hebben echter moeite met het verwezenlijken van hun grondrecht. Uit onderzoek blijkt dat dit onder meer geldt voor mensen met bijvoorbeeld een (lichte) verstandelijke beperking, dementie, dyslexie, laaggeletterdheid of autisme. Het is voor deze groep vaak moeilijker om een keuze te maken voor een bepaalde lijst en kandidaat en op de dag van de stemming hebben zij te maken met praktische belemmeringen.² Een deel van de kiesgerechtigden neemt hierdoor niet aan de stemming deel, terwijl ze dat wel zouden willen.³ De laatste jaren is hier steeds meer aandacht voor gekomen. Met het Actieplan Toegankelijk Stemmen zetten verschillende organisaties zich in om zoveel mogelijk kiezers naar eigen vermogen aan de stemming te laten deelnemen.⁴ Het gaat dan bijvoorbeeld om toegankelijke stemlokalen, toegankelijke verkiezingsinformatie en hulp en begeleiding in het stemlokaal.

Uit onderzoek blijkt dat een klein deel van de kiezers met een beperking ook in het stemhokje hulp nodig heeft.⁵ Hulp in het stemhokje bij het (uit)vouwen van het stembiljet, het aankruisen van de gewenste kandidaat en het deponeren van het stembiljet in de stembus, is momenteel niet voor iedereen mogelijk. De groep kiezers die behoefte heeft aan hulp in het stemhokje is divers van aard. De behoefte aan hulp in het stemhokje is er vooral bij mensen met een verstandelijke beperking (54%), Alzheimer of dementie (45%) of een visuele beperking (22%).⁶ Kiezers zonder beperking hebben een stuk minder vaak hulp nodig in het stemhokje (1%), al zijn er zeker groepen kiezers die aangeven wat hulp te kunnen gebruiken. Het gaat dan om mensen met een westerse biculturele achtergrond (10%), een niet-westerse biculturele achtergrond (9%) en mensen die minder taalvaardig zijn (8%).⁷

De regering wil het met het wetsvoorstel mogelijk maken dat kiezers bijstand kunnen krijgen in het stemhokje. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat daarin getrainde stembureauleden dit doen. De bestaande regeling voor bijstand aan mensen met een lichamelijke beperking verandert niet. Zij kunnen worden bijgestaan door een door hen aan te wijzen persoon. Dit kan een stembureau lid zijn, maar dat hoeft niet. De regering beoogt de wet in werking te laten treden voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2026.⁸

Het wetsvoorstel komt in grote lijnen overeen met het eerdere wetsvoorstel voor een Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stemhokje, met als belangrijk verschil dat niet langer sprake is van een kleinschalig, zevenjarig experiment. Het experiment was oorspronkelijk bedoeld om inzicht te krijgen in de omvang en aard van de behoefte aan bijstand, de effecten en uitvoerbaarheid daarvan en de bruikbaarheid van het instructie-, trainings- en voorlichtingsmateriaal.⁹ Volgens de regering was het echter om redenen van inclusie en gelijke behandeling bij nader

² Onderzoek Toegankelijk Stemmen, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 165, nr. 89.

³ Zo'n 5% van de niet-stemmers noemt hun beperking als reden waarom zij niet hebben gestemd. Zie Onderzoek Toegankelijk Stemmen, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 165, nr. 89, p. 73.

⁴ Kamerstukken II 2023/24 35 165, nr. 89.

⁵ Het gaat om 8% van de kiezers met een beperking. Zie Onderzoek Toegankelijk Stemmen, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 165, nr. 89, p. 73.

⁶ Onderzoek Toegankelijk Stemmen, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 165, nr. 89, p. 50.

⁷ Onderzoek Toegankelijk Stemmen, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 165, nr. 89, p. 49.

⁸ Kamerstukken II 2023/24 35 165, nr. 81.

⁹ Zie het voortijdig beëindigde wetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stemhokje met kenmerk WGK010153.

*inzien wenselijk om de bijstand in het stembokje niet eerst als experiment, maar in één keer landelijk in te voeren.*¹⁰

In de toelichting bij het wetsvoorstel legt de regering uit dat een afbakening van de groep kiesgerechtigden die extra hulp nodig heeft niet goed uitvoerbaar en bovendien onwenselijk is.¹¹ De groep is zeer divers samengesteld en veel beperkingen zijn niet goed zichtbaar. Dat maakt het voor stembureauleden lastig om te beoordelen welke kiezers hulp kan worden toegestaan. Registers of andere vormen van administratie van personen met beperkingen bestaan niet. Werken met speciale doktersverklaringen zorgt voor nieuwe drempels en stigmatisering, nog daargelaten of een (huis)arts wel staat is om vast te stellen in welke mate een kiezer beperkt is. Vanwege deze problemen bij een goede afbakening bepaalt het wetsvoorstel dat iedere kiezer recht heeft op bijstand in het stembokje als deze, om wat voor reden dan ook, daarom vraagt.

Fundamentele beginselen van vrije en eerlijke verkiezingen

De regering verzoekt in de voordracht bij de adviesaanvraag de Afdeling om in dit advies nader in te gaan op de mate waarin de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen zijn gewaarborgd als op verzoek van een stemgerechtigde bijstand wordt verleend door een lid van het stembureau. Bij het toestaan van hulp bij het stemmen spelen verschillende beginselen een rol, in het bijzonder het beginsel van toegankelijkheid van de stemming en de waarborging van het stemgeheim en de stemvrijheid.¹²

Deze beginselen kunnen niet altijd allemaal onverkort gelden. In de praktijk bevinden ze zich in een spanningsveld en moet de wetgever concurrerende beginselen onderling afwegen.¹³ Het toestaan van bijstand kan eraan bijdragen dat kiezers die moeite hebben de stemhandeling te verrichten, toch in persoon aan de stemming kunnen deelnemen. Daarbij past echter wel grote prudentie, want dit heeft gevolgen voor het stemgeheim en zo mogelijk de stemvrijheid van de kiezer.¹⁴ De kiezer die om bijstand verzoekt zal immers zijn stemkeuze met de bijstandsverlener moeten delen en wordt kwetsbaarder voor beïnvloeding of omkoping.

Stemvrijheid

Het beginsel van stemvrijheid houdt in dat iedere kiesgerechtigde zijn stem in alle vrijheid, zonder beïnvloeding of pressie, moet kunnen bepalen. Hoewel dit beginsel niet in de Grondwet verankerd is, is het een wezenskenmerk van democratische verkiezingen.¹⁵ Het is om die reden op verschillende plekken terug te vinden in het hoger recht,¹⁶ waar dit als het beginsel van vrije verkiezingen is opgenomen. Onder vrije verkiezingen

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 35 165, nr. 72.

¹¹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.1 (afbakening doelgroep).

¹² De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (de commissie Korthals Altes) heeft in 2007 geïnventariseerd welke waarborgen zijn af te leiden uit internationale en Europese verdragen: Stemmen met vertrouwen (advies van 27 december 2007), Den Haag: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007. Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31200 VII, nr. 5.

¹³ Stemmen met vertrouwen (advies van 27 december 2007), Den Haag: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007. Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 5.

¹⁴ Vergelijk het advies van de Afdeling over de tijdelijke experimentenwet bijstand in het stembokje, 19 juli 2023 (W04.23.00110/I).

¹⁵ Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 5.

¹⁶ Artikel 46, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 39, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

wordt verstaan dat stemmers niet te maken krijgen met ongeoorloofde beïnvloeding waardoor van een vrije wilsuïting geen sprake meer kan zijn.

Het beginsel van stemvrijheid laat zich gelden op verschillende momenten in het verkiezingsproces. Bijvoorbeeld doordat er tijdens de campagne ruimte is voor een vrij debat tussen kiezers en kandidaten en overheidsbeïnvloeding op de achtergrond blijft. Het meest herkenbaar komt de stemvrijheid tot uiting in het moment van het uitbrengen van de stem, waar de inrichting van het stemlokaal erop is gericht dat er geen sprake kan zijn van beïnvloeding. Het procedurevoorschrift dat een kiezer zelfstandig in het stemhokje het stembiljet invult,¹⁷ is daar een belangrijke uiting van. In Nederland kennen we dit «couloirstelsel» sinds 1896. Voortaan moesten stembiljetten in het stemhokje worden ingevuld, waar erop kon worden toegezien dat dit vrij van invloed gebeurde. In de jaren daarvoor vulden kiezers het stembiljet thuis in (al dan niet zelfstandig), waarbij er een groter risico was op beïnvloeding. Door het couloirstelsel was het stemgeheim beter verzekerd en het stemmen gevrijwaard van «omkoping en knoeierij».¹⁸

Stemgeheim

Het beginsel van stemvrijheid is nauw verwant aan het beginsel dat stemmingen geheim zijn. Het stemgeheim is grondwettelijk verankerd.¹⁹ Hiermee heeft de grondwetgever willen uitdrukken «dat elke kiezer het recht heeft om geheel voor zichzelf te houden op wie hij zal stemmen, stemt of heeft gestemd».²⁰ In deze uitleg ligt besloten dat het stemgeheim gezien kan worden als een recht en de mogelijkheid om zijn stem geheim te houden, en niet zozeer als een verplichting voor de kiezer om dat te doen.²¹ Om aan dit recht uitwerking te geven, is bepaald dat het stemlokaal zodanig is ingericht dat het voor een kiezer mogelijk is om de stemkeuze geheim te houden.²² Maar een kiezer mag zijn stemkeuze kenbaar maken als deze dat wil, door bijvoorbeeld te vertellen waarop deze heeft gestemd.

Uit een ingevuld stembiljet blijkt waarop de kiezer heeft gestemd en het kan bij omkoping als bewijsstuk worden gebruikt. In zo'n geval raakt het waarborgen van het stemgeheim sterk aan de waarborging van de stemvrijheid en wordt het geheimhouden van de stemkeuze meer als een verplichting opgevat.²³ Zo is in de Kieswet bepaald dat de kiezer zelfstandig het stemhokje in gaat en het stembiljet daarna moet dichtvouwen,²⁴ en wordt een ingevulde stem ongeldig verklaard als daarop bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd.²⁵ Dergelijke waarborgen van het stemgeheim dienen feitelijk de stemvrijheid; door geheim te houden wat de stemkeuze van een kiezer is, wordt de kiezer tegen omkoping beschermd. Al in 1850 heeft de wetgever

¹⁷ Artikel J 26, eerste lid, van de Kieswet.

¹⁸ Zie ook Kamerstukken II 1892/93, 57, nr. 7.

¹⁹ Artikel 53, tweede lid, van de Grondwet. Bovendien is het beginsel vastgelegd in artikel 46, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 39, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 1, derde lid, van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

²⁰ Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 4.

²¹ Zie ook Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 8, p. 133.

²² Artikel J 15 van de Kieswet.

²³ Zie ook: Code of Good Practice in Electoral Matters van de Venice Commission (CDL-AD(2002)23), 30 oktober 2002, p. 13 en 31.

²⁴ Artikel J 26 van de Kieswet.

²⁵ Artikel N 7, derde lid, van de Kieswet.

hiermee willen voorkomen dat een stembiljet een bewijsstuk werd voor de omkoper,²⁶ een standpunt dat in 1989 is herhaald.²⁷

Toegankelijkheid

Het beginsel van toegankelijkheid houdt in dat iedere kiesgerechtigde zoveel mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld om in persoon aan de verkiezing deel te nemen. De waarborgen van een vrije en geheime stemming kunnen namelijk het beste worden nageleefd in de openheid van het stemlokaal.²⁸ Voor bepaalde groepen kiezers is stemmen in het stemlokaal echter geen realistische mogelijkheid. Zoals Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn of wegens hun beroep of werkzaamheden buiten Nederland verblijven. Voor hen is briefstemmen de manier om toch te zorgen dat zij aan de stemming kunnen deelnemen. Mensen die niet in persoon aan de stemming kunnen deelnemen, kunnen bij volmacht stemmen.

Dat alternatieve stemvormen denkbaar zijn, laat onverlet dat zelfstandig stemmen in het stemlokaal de voorkeur heeft; daar is toezicht op een behoorlijke omgang met de kiezer en diens stem. Stemmen per brief of bij volmacht verdient vanwege de nadelige gevolgen voor bijvoorbeeld de stemvrijheid niet de voorkeur voor brede toepassing.²⁹ Verschillende maatregelen maken het daarom mogelijk dat zoveel mogelijk kiezers in het stemlokaal kunnen stemmen en niet zijn aangewezen op het afgeven van een volmacht. Zo is bepaald dat stemlokalen zodanig zijn gelegen en zo zijn ingericht en uitgerust dat kiezers met lichamelijke beperkingen er kunnen stemmen.³⁰ Het gaat bijvoorbeeld om bewegwijzering en een obstakelvrije route tot in het stemlokaal en de aanwezigheid van verlaagd stemhokje voor rolstoelgebruikers en een loep voor slechtzienden. In aanvulling proberen gemeenten stemlokalen ook beter toegankelijk te maken voor specifieke groepen kiezers. Bijvoorbeeld door prikkelarme stemlokalen aan te wijzen, vooraf te delen wat drukke en rustige momenten zijn om te gaan stemmen, en stemmallen en gebarentolken in te zetten.³¹

Voor het aanbieden van alternatieve stemmethoden om de toegankelijkheid te vergroten bestaat internationaalrechtelijk geen verplichting, mits kiezers een reële mogelijkheid hebben om aan de stemming deel te nemen. De fundamentele beginselen van toegankelijkheid, stemvrijheid en stemgeheim zijn algemeen geformuleerd en geven staten veel ruimte om een afweging te maken die past bij de situatie.³² Er bestaan internationaal dan ook veel verschillen tussen landen in de mate van toekenning van kiesrecht aan mensen met een verstandelijke beperking,³³ en de mate

²⁶ R. de Jong, «Stemvrijheid en stemgeheim. Eroderende waarborgen van het verkiezingsproces?», *NJB* 2014/1058, p. 1428.

²⁷ Handelingen II 1988/89, nr. 71, p. 5940.

²⁸ Stemmen met vertrouwen (advies van 27 december 2007), Den Haag: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007. Zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 5.

²⁹ Zie voor nadelen aan volmachtstemmen bijvoorbeeld: E. Brüheim, Stemmen bij volmacht: waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces?, Den Haag: Boom Juridisch 2023.

³⁰ Artikel J 4a, tweede lid, van de Kieswet.

³¹ Zie de Handreiking Toegankelijk stemmen van de VNG en de NVVB.

³² Zie bijvoorbeeld EHRM 20 mei 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0520JUD003883206 (Alajos Kiss/Hongarije) en EHRM 26 oktober 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1026JUD003459119 (Toplak and Mrak/Slovenia).

³³ Europees Economisch en Sociaal Comité, The real right of persons with disabilities to vote in European Parliament elections (2019), kenmerk SOC/554-EESC-2017-00587, par. 2.1.1.

waarin kiezers met een beperking hulp mogen ontvangen in het stemlokaal.³⁴

Vormgeving van bijstand aan kiezers

Het wetsvoorstel beoogt de toegankelijkheid van de stemming verder te vergroten door het mogelijk te maken dat kiezers bijstand kunnen krijgen in het stemlokaal. Hierdoor kunnen meer kiezers op gelijkwaardige wijze in persoon aan de stemming deelnemen. Het wetsvoorstel regelt dat bijstand wordt verleend door een getraind stembureaulid, behalve als door een kiesgerechtigde om bijstand wordt gevraagd vanwege de lichamelijke gesteldheid. Voor die kiezers verandert het wetsvoorstel niets. Zij kunnen weliswaar ook een getraind stembureaulid om bijstand verzoeken, maar mogen daarnaast op grond van de huidige Kieswet ook zelf een persoon aanwijzen, zoals een partner of begeleider.³⁵ Het wetsvoorstel maakt daarmee onderscheid tussen kiezers met een lichamelijke beperking enerzijds, en alle andere kiezers anderzijds.

Verskillende organisaties hebben in de consultatie gepleit om de regeling voor alle kiezers gelijk te trekken om te zorgen dat voor alle kiezers, ongeacht de aard van hun beperking, dezelfde regeling geldt.³⁶ Ook is gewezen op het belang van uitlegbaarheid van de regels voor de uitvoering in het stemlokaal. Zo worden alle kiezers met een beperking op dezelfde manier behandeld en wordt stigmatisering van groepen kiezers voorkomen.

a. Gelijke behandeling

Het gelijkheidsbeginsel brengt met zich mee dat geen onderscheid mag worden gemaakt in de wijze waarop mensen aan de stemming kunnen deelnemen.³⁷ Een dergelijk onderscheid is alleen te rechtvaardigen als daar een objectieve rechtvaardiging voor is. Zonder een significant verschil in de toegankelijkheid van de verkiezing en de kwetsbaarheid van kiezers met een lichamelijke beperking enerzijds en andere kiezers anderzijds, is er geen objectieve rechtvaardiging voor een ongelijke behandeling in de wijze waarop bijstand in het stemhokje wordt toegestaan.

De regering voert aan dat sommige kiezers zich in kwetsbare positie bevinden of voelen, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke beperking of een afhankelijke thuissituatie.³⁸ Voorkomen moet worden dat de mogelijkheid om assistentie te verlenen ertoe leidt dat inbreuk wordt gemaakt op hun stemvrijheid. De bijstandsverlening moet daarom met waarborgen zijn omkleed, in welk geval de regering kiest voor bijstand door stembureauleden. Het wetsvoorstel bevat maatregelen om te zorgen dat stembureauleden dit zorgvuldig kunnen doen. Maar voor kiezers met een lichamelijke beperking blijft het mogelijk om bijstand te vragen aan een derde. Volgens de regering zou het aanpassen van die bestaande mogelijkheid leiden tot een «achteruitgang in rechtspositie voor mensen met een fysieke beperking».³⁹

³⁴ Europees Economisch en Sociaal Comité, The real right of persons with disabilities to vote in European Parliament elections (2019), kenmerk SOC/554-EESC-2017-00587, par. 6.2.6.

³⁵ Artikel J 28 van de Kieswet.

³⁶ Onder meer de VNG/NVVB en de Kiesraad wijzen hier in de consultatie op.

³⁷ Zie: artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

³⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.4 (afweging tussen voor- en nadelen).

³⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 6.1 (internetconsultatie).

De Afdeling ziet in de gegeven toelichting onvoldoende rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid tussen kiezers met een lichamelijke beperking enerzijds, en alle andere kiezers anderzijds. Voor beide groepen geldt dat zij van hun stemrecht gebruik willen maken, maar dat zij moeite kunnen hebben met het zelfstandig uitvoeren van de daarvoor noodzakelijke handelingen. Ook ten aanzien van een mogelijke kwetsbaarheid voor beïnvloeding kunnen kiezers in deze twee groepen zich in vergelijkbare situaties bevinden. Kiezers met een lichamelijke beperking kunnen net als bepaalde andere kiezers kwetsbaar zijn voor beïnvloeding, bijvoorbeeld vanwege een bepaalde afhankelijkheid van anderen of een ingewikkelde thuissituatie. Van hen kan niet altijd worden verwacht dat zij weerbaar zijn tegen de druk van een derde. Tot slot kan voor beide groepen gelden dat zij schromen om hun stemkeuze met een stembureaulid te delen.

Hier komt bij dat de groepen een diverse samenstelling kennen en niet vastomlijnd zijn. Verschillende beperkingen zijn tot slot van tijdelijke aard, bijvoorbeeld omdat iemand herstellende is van een ziekte. Een kiezer kan zich daardoor bij de ene verkiezing bevinden in de ene groep kiezers en het andere jaar in een andere groep, zonder dat diens mogelijk kwetsbare positie wezenlijk is veranderd.

Het is daarbij de vraag of daadwerkelijk sprake zou zijn van een «achteruitgang in rechtspositie» zoals de regering stelt, indien personen met een lichamelijke beperking op een andere manier bijstand mogen ontvangen dan alle andere kiezers. Ook voor hen kan immers gelden dat het gelet op een mogelijk kwetsbare situatie, het verlenen van bijstand op een meer gewaarborgde manier voor de hand ligt. In dat verband merkt de regering in de toelichting op dat bijstand door een stembureaulid met meer waarborgen is omkleed,⁴⁰ waardoor een gelijke behandeling van deze groep kiezers niet zonder meer een achteruitgang betekent.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de rechtvaardiging voor het onderscheid tussen kiezers met een lichamelijke beperking enerzijds en alle andere kiezers die bijstand behoeven anderzijds dragend te motiveren en daarbij het feit te betrekken dat in beide groepen sprake kan zijn van kwetsbaarheid voor beïnvloeding.

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, heeft de regering de voor- en nadelen van bijstand door een stembureaulid respectievelijk een persoon naar keuze zorgvuldig afgewogen. De regering is het met de Afdeling eens dat er zowel bij kiezers met een fysieke beperking als bij andere kiezers sprake kan zijn van een risico op beïnvloeding bij het uitbrengen van een stem. Toch heeft de regering ervoor gekozen om twee verschillende regimes te hanteren, gelet op de interpretatieve verklaring van Nederland bij artikel 29 van het VN-verdrag Handicap.⁴¹

Door deze verklaring heeft Nederland zich alleen gecommitteerd om kiezers met een fysieke beperking de mogelijkheid te bieden om bijstand in het stemhokje door een persoon naar keuze te ontvangen. Dit kan een stembureaulid zijn, maar mag bijvoorbeeld ook een kennis of familielid zijn. De regering heeft er met dit wetsvoorstel voor gekozen om dit recht van fysiek beperkten ongewijzigd te laten. Omdat het VN verdrag Handicap noopt tot een geleidelijke verwezenlijking van toegankelijkheid,

⁴⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.4 (afweging tussen voor- en nadelen).

⁴¹ Hoewel ook personen met een verstandelijke beperking onder de reikwijdte van het VN-verdrag handicap vallen, heeft Nederland middels een interpretatieve verklaring bij artikel 29 van het verdrag (het recht op ondersteuning bij het uitbrengen van de stem) de lezing van dit artikel beperkt tot enkel kiezers met een fysieke beperking.

is het in strijd met het verdrag wanneer reeds verworven rechten terug worden gedraaid of worden ingeperkt.

Anders dan de Afdeling is de regering namelijk van oordeel dat er wél sprake is van een achteruitgang in rechtspositie wanneer kiezers met een fysieke beperking enkel nog bijstand door een stembureaulid mogen ontvangen. Weliswaar is bijstand door een stembureaulid met meer waarborgen omkleed (denk aan een kleiner risico op beïnvloeding door de neutrale positie van stembureauleden), het feit dat een fysiek beperkte kiezer op dit moment de keuze heeft om eenieder mee te nemen in het stemhokje en dat vervolgens wordt teruggebracht tot enkel stembureauleden, betekent een beperking van de keuzevrijheid voor kiezers met een fysieke beperking. Het inperken van deze keuze is volgens de regering een achteruitgang in de rechtspositie van kiezers met een fysieke beperking.

Omdat het recht op bijstand naar keuze conform het VN-verdrag Handicap alleen van toepassing is op fysiek beperkte kiezers, heeft de regering het vraagstuk van bijstand in het stemhokje voor alle overige kiezers op zichzelf beoordeeld, los van dit verdrag. Het enkele feit dat kiezers met een fysieke beperking op dit moment al recht hebben op bijstand door een persoon naar keuze, is op zichzelf niet een reden om dit recht uit te breiden naar alle kiezers. De wens om één regime te hanteren voor alle kiezers moet namelijk worden afgewogen tegen de fundamentele beginselen voor verkiezingen zoals de stemvrijheid en het stemgeheim. Omdat het hier niet een afgebakende groep kiezers betreft maar nagenoeg alle kiezers, wegen deze waarborgen extra zwaar.

Indien iedere kiezer de mogelijkheid heeft om een persoon naar keuze mee te nemen in het stemhokje, ontstaat het risico op grootschalige beïnvloeding van kwetsbare kiezers (denk o.a. aan *family voting*⁴²) en worden het stemgeheim en de stemvrijheid aangetast. Hoewel ook bij fysiek beperkten het risico bestaat op beïnvloeding tijdens het verlenen van de bijstand, is dit een afgebakende en veel kleinere groep kiezers. Bovendien is de keuze voor bijstand voor fysiek beperkte kiezers reeds gemaakt en zal dit regime, zoals hiervoor al toegelicht, niet worden gewijzigd. De regering acht de potentiële inbreuk op de stemvrijheid en het stemgeheim te groot wanneer het recht op bijstand naar keuze wordt uitgebreid naar alle kiezers en kiest daarom voor bijstand door een stembureaulid. Dit is reeds toegelicht in paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting. De zwaarwegende waarborgen voor het verkiezingsproces rechtvaardigen een onderscheid tussen beide groepen kiezers. Op deze manier kunnen kiezers ook gebruik maken van de mogelijkheid van ondersteuning bij het uitbrengen van hun stem, maar is het risico op beïnvloeding kleiner omdat er geen persoonlijke relatie is tussen het stembureaulid en de kiezer. De regering heeft de toelichting op dit punt aangevuld.

Varianten bijstandsverlening

Ondersteuning aan kiezers met een beperking kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Gelet op de kwetsbaarheid van bepaalde kiezers is het extra belangrijk aandacht te hebben voor het waarborgen van hun vrije wilsuiting als er bijstand wordt verleend. De bijstandsverlening moet zo worden vormgegeven dat de stemvrijheid van kiezers afdoende gewaarborgd blijft en dat verzekerd wordt dat de bijstandsver-

⁴² Hiermee wordt het fenomeen bedoeld waarbij één of meer leden van een gezin invloed uitoefenen op het stemgedrag van andere gezinsleden, waardoor de individuele stemvrijheid kan worden ingeperkt.

lener geen sturing uitoefent.⁴³ Dat is in het bijzonder van belang aangezien het met de voorgestelde uitbreiding gaat om een grote groep kiezers die voor bijstand in aanmerking komt. Het gaat daar voor een groot deel ook om kiezers voor wie de stemming goed toegankelijk is, maar voor wie bijstandsverlening wel een risico vormt voor de stemvrijheid. Door de precieze vormgeving van bijstand kan dat risico worden ingeperkt.

In de toelichting op het wetsvoorstel somt de regering vijf varianten van bijstandsverlening op die zijn overwogen:⁴⁴

1. Bijstand door een getraind stembureau lid;
2. Bijstand door iemand naar keuze waarvan de naam vooraf wordt doorgeven en deze een training ontvangt;
3. Bijstand door iemand naar keuze waarbij deze vooraf verklaart dat hij het stemgeheim en de stemvrijheid van de kiezer zal respecteren;
4. Bijstand door iemand naar keuze onder toezicht van een stembureau lid;
5. Bijstand door iemand naar keuze, maar alleen voor kiezers met een medische verklaring van een arts.

De keuze voor de eerste variant motiveert de regering door te wijzen op de belangrijke verantwoordelijkheid die de bijstandsverlener heeft om de stemvrijheid van de kiezer te waarborgen. Het wetsvoorstel bevat verschillende waarborgen om te zorgen dat de stemvrijheid en het stemgeheim worden gerespecteerd. Zo verplicht het wetsvoorstel stembureauleden om geheim te houden wat de stemkeuze van de kiezer is.⁴⁵ Ook worden zij getraind om de kiezer te assisteren en zo nodig te herkennen of de bijstandspoging gestaakt moet worden.⁴⁶ Dat is belangrijk om te voorkomen dat een bijstandsverlener met goede bedoelingen toch probeert tot een stemkeuze te komen, terwijl de kiezer dat zelf niet goed aan kan geven. Tot slot hebben stembureauleden geen persoonlijke band met de kiezer, waardoor de regering de kans op beïnvloeding van de kiezer klein acht.⁴⁷

Organisaties van ervaringsdeskundigen geven in een gezamenlijke consultatiereactie de voorkeur aan het verlenen van bijstand door een persoon naar keuze in plaats van een stembureau lid omdat dit het vertrouwen ten goede kan komen dat de kiezer in de bijstandsverlening heeft. In welke mate dat effect zich voordoet is niet bekend, maar het kan voor kiezers prettiger zijn om bijstand te mogen ontvangen van een (bekende) naaste. Bijvoorbeeld omdat ze dat gewend zijn of omdat ze het lastig vinden om het stembiljet in te vullen samen met een voor hen onbekend stembureau lid.

Bijstand door een persoon naar keuze is ook de norm die tot uiting komt in het VN-Gehandicaptenverdrag. Daarin worden de verdragsstaten verplicht om «de vrije wilsuiting van personen met een handicap als kiezers te waarborgen en daartoe, waar nodig, op hun verzoek ondersteuning toe te staan bij het uitbrengen van hun stem door een persoon

⁴³ Zie in dat verband ook artikel 21 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections van de Venice Commission (CDL-AD(2010)036), 15-16 oktober 2010, par. 7.

⁴⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.3 (gesprekken met belanghebbende organisaties).

⁴⁵ Artikel J 14a van het wetsvoorstel.

⁴⁶ Artikel J 28b van het wetsvoorstel.

⁴⁷ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.4 (afweging tussen voor- en nadelen).

van hun eigen keuze». ⁴⁸ De regering heeft bij de ratificatie van het verdrag voor Europees Nederland laten weten dat deze verplichting wordt opgevat als ondersteuning buiten het stemhokje, behoudens voor zover het fysiek noodzakelijke ondersteuning betreft. ⁴⁹ Voor kiezers met bijvoorbeeld een verstandelijke beperking is tot op heden een andere afweging gemaakt. Zij worden kwetsbaar geacht voor beïnvloeding, met name op het gebied van gezinshoofdenstemmen («family voting») en beïnvloeding door naasten, ⁵⁰ waardoor de «vrije wilsuiting» in gevaar komt. In vergelijking met omliggende landen is de groep van kiezers met een beperking relatief groter omdat het hebben van een verstandelijke beperking in Nederland geen reden is om het stemrecht in te perken. ⁵¹ Dit legt extra nadruk op het belang van een zorgvuldige vormgeving van de bijstand ter bescherming van de «vrije wilsuiting» van deze kiezers.

De wetgever heeft ter zake de ruimte om een afweging te maken die past bij de belangen en kwetsbaarheden van kiezers. Dat kan zijn bijstandsverlening door een stembureaulid, door een derde of een combinatie van beide mogelijkheden. Het past goed bij rol en verantwoordelijkheid van stembureauleden om ook bij de bijstandsverlening te zorgen voor een situatie waarin de stemvrijheid tot recht komt. Desondanks is het ook niet ondenkbaar dat derden die rol goed kunnen vervullen, mits aan hun bijstandsverlening vergelijkbare waarborgen zijn verbonden zodat verzekerd is dat de bijstandsverlener geen sturing uitoefent. Bijvoorbeeld door hen vooraf aan te laten melden, te trainen en voor te lichten over hun rol. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt nog onvoldoende ingegaan op de afwegingen van de varianten waarbij de bijstand wordt verleend door een derde, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om altijd een stembureaulid om bijstand te kunnen verzoeken.

De Afdeling adviseert om in de toelichting uitgebreider in te gaan op de afweging waarom bijstand verleend moet worden door een getraind stembureaulid in plaats van dat dit kan worden gedaan door een derde, in het licht van de waarborgen die voor een goede bijstandsverlening nodig zijn.

Zoals hiervoor reeds toegelicht, acht de regering het risico voor het stemgeheim en de stemvrijheid te groot wanneer alle kiezers recht hebben op bijstand door een persoon naar keuze. De mogelijkheid om een speciaal getrainde derde deze bijstand te laten verlenen acht de regering onwenselijk, omdat dit voor uitvoerbaarheidsproblemen kan zorgen wanneer er nog een extra groep personen getraind moet worden om de bijstand te verlenen. Het risico op beïnvloeding is bovendien hetzelfde. Stembureauleden ontvangen reeds een training voor hun werkzaamheden op het stembureau, zij zijn op de dag zelf goed op de hoogte van de wijze waarop het proces in het stemhokje en in het stemlokaal werkt en zijn daarom de geschikte personen om kiezers die hulp behoeven bij het

⁴⁸ Artikel 29, onderdeel a, subonderdeel iii, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁴⁹ Zie Trb. 2016, 105, p. 20.

⁵⁰ Vergelijk Kamerstukken II 2013/2014, 33 992 (R 2034), nr. 3. Deze risico's kunnen zich overigens ook voordoen bij kiezers zonder beperking, nu het wetsvoorstel daarin geen onderscheid maakt.

⁵¹ Nederland behoort sinds de afschaffing van de kiesrechtuitsluiting van curandi in 2008 tot de landen waarin een verstandelijke beperking geen reden is om het stemrecht te onttrekken. In direct omliggende landen is dat niet het geval. Uit onderzoek uit 2019 blijkt dat circa 800.000 EU-burgers vanwege een handicap of geestelijke gezondheidsproblemen op grond van nationale regels niet mogen stemmen. Zie Europees Economisch en Sociaal Comité, The real right of persons with disabilities to vote in European Parliament elections (2019), kenmerk SOC/554-EESC-2017-00587, par. 2.1.1.

uitbrengen van hun stem te assisteren. De toelichting is op dit punt uitgebreid.

Training van stembureauleden

Het wetsvoorstel bevat een bepaling die voorschrijft dat de leden van het stembureau, na het volgen van een training, moeten beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om een kiezer desgevraagd bijstand te verlenen in het stemhokje.⁵² Stembureauleden moeten namelijk worden voorbereid op 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. Ook moeten ze worden voorbereid op situaties waarin kiezers geen stemkeuze kunnen maken en de bijstand moet worden gestaakt. Bij de ontwikkeling van deze instructie worden onder meer belangenorganisaties betrokken.⁵³

Het is belangrijk dat stembureauleden getraind worden in het correct omgaan met kiezers die bijstand verzoeken. Een aparte wettelijke grondslag is daarvoor echter niet nodig. Het volgen van een training is op dit moment wettelijk verplicht op grond van artikel E 4 van de Kieswet.⁵⁴ De bestaande grondslag voor de training is breed gericht op de inrichting van het verkiezingsproces, kennis van de wet- en regelgeving, het afhandelen van eventuele bezwaren, het voldoen aan procedurele eisen en het handhaven van het goede verloop van de stemming.⁵⁵ Na het volgen van de training moeten de stembureauleden beschikken over voldoende kennis en vaardigheden op het terrein van het verkiezingsproces. Daaronder kunnen ook de kennis en vaardigheden worden begrepen die nodig zijn voor het uitvoeren van de nieuwe taken zij op grond van dit wetsvoorstel krijgen. Aansluiting bij de bestaande wettelijke grondslag heeft bovendien als voordeel dat het college van burgemeester en wethouders het oordeel of iemand beschikt over de benodigde kennis en vaardigheden, nog kan betrekken bij de benoeming als stembureaulid.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel J 28b uit het wetsvoorstel te schrappen aangezien de Kieswet al een grondslag voor training van stembureauleden bevat.

De regering is het met de Afdeling eens dat artikel J 28b overbodig is omdat de Kieswet reeds een bepaling bevat voor de training van stembureauleden. Dit artikel is daarom geschrapt uit het wetsvoorstel, waarbij het voorgestelde artikel J 28c wordt vernummerd tot artikel J 28b.

Evaluatie en monitoring

Iedere verkiezing wordt geëvalueerd en na vijf jaar wordt op grond van het wetsvoorstel bekeken wat de ervaringen met de wet zijn. De evaluatiebepaling uit het wetsvoorstel schrijft voor om na vijf jaar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet te onderzoeken.⁵⁶ Het gaat er dan bijvoorbeeld om of de bijstand die wordt geleverd door het stembureaulid in de praktijk goed werkt. Om te zorgen dat die evaluatie kan worden gebaseerd op feitelijke gegevens is het vastleggen van enkele gegevens

⁵² Artikel J 28b van het wetsvoorstel.

⁵³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3 (training van en voorlichting aan stembureauleden).

⁵⁴ Artikel E 4 van de Kieswet. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de training

⁵⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3.

⁵⁶ Artikel II van het wetsvoorstel.

door stembureaus zinvol. Gedacht kan worden aan het noteren van aantal keer dat door het stembureau bijstand is verleend, en hoe vaak de bijstandspoging gestaakt moest worden.⁵⁷ Die aantallen geven namelijk inzicht in de vraag of de inzet in lijn is met de verwachte behoefte. Gelet op het projectmatige karakter van de organisatie van verkiezingen, kan niet verwacht worden dat deze gegevens na vijf jaar nog zijn te achterhalen. Voor organiserende gemeenten is het lastig om hier achteraf een goed beeld van te vormen. Stembureauleden zijn niet meer in functie en zullen vermoedelijk niet meer goed weten hoe de bijstandsverleningen zijn verlopen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting uit te leggen hoe gezorgd wordt dat bij elke verkiezing de feitelijke gegevens worden bijgehouden die nodig zijn voor de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van het toestaan van bijstand in het stemhokje.

In het proces-verbaal van het stembureau worden gegevens over het verlenen van bijstand opgenomen. Deze processen-verbaal worden na afloop van de verkiezing online gepubliceerd, waardoor ook inzichtelijk wordt of er bijstand is verleend en hoe dit is verlopen. Deze gegevens kunnen worden gebruikt bij de evaluatie, waardoor het proces zo nodig kan worden verbeterd. Stembureauleden worden 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 verzamelt deze informatie en vult deze in op het proces-verbaal. Hiervoor zal model N10-1 uit de Kiesregeling worden aangepast. De toelichting is op dit punt uitgebreid.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart

⁵⁷ Mocht gekozen worden voor vastleggen in de processen-verbaal N 10-1 en N 10-2, is het van belang te zorgen dat van die gegevens een afschrift wordt bewaard aangezien deze op grond van de artikelen Na 37 en V 11a worden vernietigd.