

Tijdelijke regels voor experimenten met bijstand bij het stemmen in een stemhokje (Tijdelijke experimentenwet bijstand in het stemhokje)

Memorie van Toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij verkiezingen een experiment te houden waarbij een grotere groep kiezers zich in het stemhokje kan laten bijstaan bij het uitbrengen van hun stem dan op grond van de Kieswet het geval is. De experimenten zijn erop gericht ook andere kiezers dan kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid niet zelfstandig kunnen stemmen, in de gelegenheid te stellen om met hulp van een stembureau lid, in persoon, hun stem uit te brengen.

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. Na de inleiding worden in hoofdstuk 2 de achtergrond en doelstelling van het wetsvoorstel uiteengezet, en wordt onder meer ingegaan op de afbakening van de doelgroep en op de vormgeving van de bijstand. Vervolgens wordt toegelicht waarom voor een experimentenwet is gekozen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt toegelicht hoe de experimentenwet 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. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de voorlichting aan kiezers over de experimenten. Hoofdstuk 6 betreft de administratieve en financiële lasten. Tot slot volgen de opzet voor de evaluatie van de experimenten (hoofdstuk 7), de werkingsduur van de wet (hoofdstuk 8) en een reactie op de adviezen uit de consultatie voor zover die nog niet in de voorgaande hoofdstukken zijn behandeld (hoofdstuk 9).

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.¹

Het voorliggende wetsvoorstel is een onderdeel van de zogenoemde Verkiezingsagenda 2030 die op 18 juni 2021 is aangeboden aan de Tweede Kamer.² 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 aan bij de bredere maatregelen die worden ingezet om de toegankelijkheid van de verkiezingen te bevorderen. Bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 en de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 is, in samenwerking met de VNG, NVVB, Kiesraad, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en intermediaire organisaties, uitvoering gegeven aan een Actieplan Toegankelijk Stemmen.³ Ook bij de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35165 nr. 44.

² Kamerstukken II 2019/20, 35165 nr. 40, blg. 987897.

³ Zie <https://open.overheid.nl/repository/ronl-3d034b52-9ffb-431a-b34a-c91d26b5d320/1/pdf/rapport-uitvoering-actieplan-toegankelijk-stemmen-tweede-kamerverkiezing-2021.pdf> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/actieplan-toegankelijk-stemmen>.

zijn de inspanningen gecontinueerd om de toegankelijkheid van de verkiezingen 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.⁴ Deze wet maakt het mogelijk te experimenteren met een ander model stembiljet. Een nieuw model stembiljet is onder meer geschikt voor het afbeelden van logo's. Logo's kunnen behulpzaam zijn voor de kiezer, ook de laaggeletterde kiezer, om de politieke partij waarop hij wil stemmen (beter) te herkennen. De minister van BZK streeft ernaar om voor het eerst te experimenteren met een nieuw model stembiljet bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024. 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 Kathmann (PvdA) tot invoering van vervroegd stemmen in het stemlokaal⁵ tot wet wordt verheven, het ook in de experimenteergemeenten mogelijk is om op de dagen dat vervroegd kan worden gestemd, bijstand in het stemhokje te ontvangen.

1.3 Gesprekken met belanghebbende organisaties

Een aantal organisaties gaf in de consultatie aan dat als men iemand naar keuze ter ondersteuning mag meenemen in het stemhokje, de stemmer er mogelijk meer vertrouwen in heeft dat op de gewenste partij en gewenste kandidaat wordt gestemd. Na de consultatie heeft het ministerie van BZK gesprekken gevoerd met belanghebbende organisaties om te verkennen hoe hulp naar eigen keuze eruit zou kunnen zien. Er is gesproken met Iederin, Kennis over Zien, Alzheimer Nederland, de Landelijke Federatie Belangenorganisaties, 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 (conform 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. 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

⁴ Staatsblad 2022, 261

⁵ Kamerstukken 36047.

assistentie worden misbruikt om inbreuk te maken op de stemvrijheid en het stemgeheim van de kiezer die wordt geholpen.

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' betekent een extra drempel voor de kiezer om te gaan stemmen, bij wie het doenvermogen waarschijnlijk niet hoog is. 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

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. Hulp in het stemhokje door iemand naar keuze brengt echter ook risico's met zich mee die het vertrouwen in het verkiezingsproces in gevaar kunnen brengen. Uitbreiding van de mogelijkheid tot assistentie kan worden misbruikt om inbreuk te maken op de stemvrijheid van de kiezer die geholpen wordt. Ook bestaat het risico 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 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, bepaalt deze wet dat mensen die niet een fysieke beperking hebben alleen hulp bij het stemmen kunnen krijgen door getrainde stembureauleden. Dit 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 door getrainde stembureauleden doet zowel recht aan de door de Venetië Commissie onderscheidde beginselen als aan het VN-verdrag handicap.

2. Het experiment

2.1 Achtergrond

De regering acht het 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.⁶ 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 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.

Verskillende (belangen)organisaties benadrukken al geruime tijd dat met name bij kiezers met een verstandelijke beperking grote behoefte bestaat aan ondersteuning in het stemhokje. Zo hebben Ieder(in),⁷ Sien,⁸ KansPlus⁹ en de LFB¹⁰ in hun gezamenlijke pamflet 'Zelfstandig stemmen voor iedereen'¹¹ gevraagd ondersteuning in het stemhokje voor iedereen mogelijk te maken. Ook de Kiesraad heeft eerder geadviseerd om voor kiezers met een verstandelijke beperking assistentie door een stembureaulid mogelijk te maken.¹²

Gelet op het voorgaande wil de regering door middel van de experimenten die met dit wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt, onderzoeken op welke wijze het mogelijk is om, met inachtneming van de waarborgen van het verkiezingsproces, kiezers die aangeven bij het stemmen hulp in het stemhokje nodig te hebben, daarin te faciliteren. Voor de afbakening en vormgeving van de bijstand wordt verwezen naar de paragrafen 2.3 en 2.4.

2.2 Doelstelling

Het doel van het wetsvoorstel is het mogelijk maken dat bij een verkiezing een experiment wordt gehouden met het oog op het bevorderen van de toegankelijkheid van het stemproces. Het experiment is duidelijk geclausuleerd in artikel 2 van het wetsvoorstel: het uitbreiden van de mogelijkheid tot bijstand aan kiezers bij het uitbrengen van hun stem. Door te regelen dat ook andere kiezers dan kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid om hulp vragen, die hulp kunnen krijgen, worden naar verwachting meer kiezers in de gelegenheid gesteld om in persoon hun stem uit te brengen. Bijstand in het stemhokje wordt door deze uitbreiding mogelijk voor kiezers met een verstandelijke beperking, maar ook voor kiezers die laaggeletterd zijn, en andere kiezers die niet (meer) goed in staat zijn om zonder hulp aan de stemming deel te nemen. De regering benadrukt in dit verband dat de bijstand niet zo ver mag gaan dat de kiezer hulp krijgt bij het maken van zijn keuze op wie te stemmen. De experimenten moeten vooral inzichtelijk maken op welke wijze stembureauleden het beste toegerust kunnen worden voor het verlenen van bijstand aan kiezers en wat de gevolgen zijn voor de uitvoeringspraktijk. Tevens moeten de experimenten duidelijk maken of met de in dit wetsvoorstel beschreven bijstand meer

⁶ 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, 31142, nr. 62, blg. 811018 en Kamerstukken II 2012/13, 31142, nr. 34, blg. 203458.

⁷ Ieder(in) is de koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte.

⁸ Sien is een belangenvereniging voor mensen met een verstandelijke beperking.

⁹ KansPlus is een belangennetwerk dat zich inzet voor mensen met een verstandelijke beperking.

¹⁰ LFB (Landelijke Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk) is de landelijke belangenorganisatie dóór en vóór mensen met een verstandelijke beperking.

¹¹ <https://lfb.nu/wp-content/uploads/2018/09/Pamflet-issue-aanpak-stemmen-met-verstandelijke-beperking.pdf>.

¹² 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.

kiezers in persoon hun stem uitbrengen. Dit zal worden nagegaan door de kiezers die van de bijstand gebruik hebben gemaakt, waar mogelijk te vragen of zij ook bij eerdere verkiezingen stemden. En zo ja, op welke wijze, te weten in persoon of bij volmacht. Daarnaast wordt hen gevraagd of zij vinden dat hulp in het stemhokje de toegankelijkheid van het verkiezingsproces voor hen heeft vergroot.

2.3 Afbakening doelgroep

De regering stelt voor het experiment zo vorm te geven dat iedere kiezer die daarom verzoekt, in het stemhokje bij het uitbrengen van zijn stem wordt bijgestaan door een lid van het stembureau. Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna: het NJCM) pleit er in een advies over de in consultatie gebrachte versie van dit wetsvoorstel voor om de assistentie alleen toe te staan aan kiezers met een verstandelijke beperking en niet aan alle kiezers. De regering neemt dit advies niet over. Afbakening van de groep kiezers met een verstandelijke beperking is niet goed uitvoerbaar en bovendien onwenselijk. Er bestaat geen register of andere vorm van administratie van kiezers met een verstandelijke beperking. Het voorschrijven van een verklaring van bijvoorbeeld een (huis)arts dat een kiesgerechtigde 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 de desbetreffende kiesgerechtigde om te gaan stemmen. De kiezer moet immers aan een dergelijke verklaring 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 kiesgerechtigde zodanig beperkt dat de kiezer bijstand mag krijgen bij het uitbrengen van zijn stem. 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 kiezer met een verstandelijke beperking te onderscheiden van de kiezer zonder verstandelijke beperking.¹³ Bovendien kan een kiezer ook redenen hebben om bijstand in het stemhokje te verlangen die losstaan van zijn verstandelijke vermogens. Zo kan ook een laaggeletterde kiezer of een kiezer 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 zijn stembiljet.

2.4 Vormgeving bijstand

Bij de voorgestelde experimenten wordt de bijstand aan kiezers die om hulp vragen om een andere reden dan vanwege hun lichamelijke gesteldheid, alleen geboden door een lid van het stembureau dat daarvoor speciaal is getraind. Stembureauleden zijn op grond van de Kieswet neutraal.¹⁴ Door het verlenen van bijstand alleen toe te staan aan een stembureau lid, en bovendien een stembureau lid dat daartoe speciaal is getraind, 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 assistentiemogelijkheid tot *alle* kiezers 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.¹⁵

Voor het bieden van hulp aan deze kiezers bij het stemmen zullen twee leden van het stembureau speciaal worden aangewezen. Deze stembureauleden zullen voor de

¹³ 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.

¹⁴ Artikel J 14 van de Kieswet.

¹⁵ Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018 (advies van 17 mei 2018, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2018.

verkiezingsdag worden getraind in het uitvoeren van deze taak. 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 artikel 8 van het wetsvoorstel staat dat de leden van het stembureau het geheim van de stemming bewaren.

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna ook: het College) vraagt waarom is gekozen voor de 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 de experimenten 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 2.3 uiteengezet, beoogt de regering bijstand mogelijk te maken voor alle kiezers die daaraan behoefte hebben. De regering wijst erop dat in de experimenteergemeenten daarmee in feite eenieder die daarom verzoekt, in het stemhokje bijstand kan ontvangen. De groep die hulp kan ontvangen in een gemeente waar wordt geëxperimenteerd, wordt hiermee veel omvangrijker dan op grond van de Kieswet het geval is. 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 in het kader van de experimenten alleen een neutraal en speciaal 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 kan worden verleend, in een experimenteergemeente 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 stembureaulid toe te staan. Dat acht de regering in deze experimenteerfase 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 voorstel voor een experimentenwet, 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 de Kieswet aan hen (vanwege hun lichamelijke gesteldheid) toekent. Ook Ieder(in) onderschrijft het belang hiervan. Het experiment moet uitwijzen of het geven van bijstand aan kiezers die hier om verzoeken een doeltreffend middel is om meer kiezers in de gelegenheid te stellen in persoon deel te nemen aan de stemming, en hoe de wijze waarop deze bijstand plaatsvindt zo zorgvuldig mogelijk kan plaatsvinden binnen de waarborgen van het verkiezingsproces. Overigens ligt het voor de hand dat aan de kiezer die wegens zijn lichamelijke gesteldheid hulp behoeft en deze van het stembureau wenst te ontvangen,¹⁶ die hulp wordt geboden door een stembureau lid dat in het kader van het experiment speciaal is getraind.

In het stemlokaal waar bij wijze van experiment de bijstand kan worden verkregen, dient te worden gewaarborgd dat voor de kiezer die om hulp vraagt bij het uitbrengen van zijn stem, altijd een stembureau lid beschikbaar is om die hulp te bieden, ook als een van de leden van het stembureau pauze heeft. In de Kieswet is verankerd dat elk stembureau uit ten minste drie leden bestaat. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om voor het verlenen van bijstand een extra stembureau lid in te zetten. De regering kiest er alles afwegende voor dit niet verplichtend voor te schrijven, zodat lokaal maatwerk mogelijk is naar gelang de omvang en behoefte van de bijstand die wordt gevraagd in elk van de stembureaus. Bij de evaluatie van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 – waar vanwege coronaomstandigheden ingevolge de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in alle stembureaus een vierde stembureau lid aanwezig diende te zijn – hebben gemeenten ook aangegeven maatwerk in de bezetting van stembureaus op prijs te stellen. Gemeenten kunnen het beste inschatten waar vanwege eventuele drukte inzet van extra stembureau leden gewenst is. Bij de eerste experimenten zal het ministerie in overleg treden met de experimenteergemeenten over de gewenste bezetting van de stembureaus en dit ook bij de evaluatie betrekken. De stembureau leden die bijstand verlenen zullen vooraf een training moeten volgen over het verlenen van bijstand (zie ook paragraaf 2.5). Dat altijd ten minste één stembureau lid aanwezig dient te zijn voor het verlenen van bijstand, betekent in de praktijk, rekening houdend met wisselingen en pauzes, dat ten minste twee leden moeten worden getraind. De VNG en de NVVB zijn van mening dat alle leden van het stembureau dienen te worden getraind en niet ten minste twee leden. De regering houdt vast aan haar standpunt van minimaal twee stembureau leden die zijn aangewezen voor het geven van bijstand. Omdat kiezers ook een ander stembureau lid kunnen vragen de bijstand te verlenen, is er wel noodzaak dat alle stembureau leden een algemene instructie hebben ontvangen op welke wijze de hulp kan worden geboden. Het staat het college van burgemeester en wethouders uiteraard vrij om meer, of zelfs alle, leden van het stembureau te laten deelnemen aan de meer uitgebreide training.

De VNG en NVVB merken terecht op dat de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 de aanwezigheid van een vierde stembureau lid in het stemlokaal voorschrijft, en vragen hoe de taakverdeling eruit ziet als een experiment plaatsvindt terwijl deze tijdelijke wet nog van kracht zou zijn. De Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 is inmiddels komen te vervallen.

¹⁶ Op grond van artikel J 28 van de Kieswet.

Ieder(in) pleit voor het toevoegen van een zogenoemde host aan de stembureaus die de assistentie zou kunnen verlenen. De regering geeft er de voorkeur aan te regelen dat de bijstand wordt verleend door een lid van het stembureau, dat ook andere taken kan uitvoeren die horen bij het werk van een stembureaulid op momenten dat er geen kiezers zijn die vragen om hulp in het stemhokje.

Wanneer in het kader van dit experiment een kiezer hulp wenst, maakt de kiezer dit kenbaar aan een lid van het stembureau. Deze geeft de wens door aan de voorzitter, die vervolgens een getraind stembureaulid aanwijst dat de bijstand zal verlenen. Het stembureaulid dat hulp biedt legt aan de kiezer de regels uit die gelden bij het verlenen daarvan. Dit stembureaulid 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. Uitgangspunt is dat de voorzitter van het stembureau bepaalt welk stembureaulid hulp biedt. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als de stemmer daar zelf om vraagt. Bijvoorbeeld als de stemmer een van de stembureauleden kent en daarom wel of niet door dit lid geholpen wil worden. In dat geval mag de stemmer zelf een ander stembureaulid kiezen voor hulp in het stemhokje.

Essentieel is dat de kiezer ondubbelzinnig duidelijk kan maken hoe hij van zijn kiesrecht gebruik wil maken (door de naam van de partij en de kandidaat duidelijk tot uitdrukking te brengen, of door duidelijk te maken een blanco stem te willen uitbrengen). Is de kiezer hiertoe niet in staat, 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. Van de bijzonderheid van het stoppen van de bijstand moet melding worden gemaakt in het proces-verbaal, inclusief de reden voor het stopzetten van de bijstand. Op deze wijze kan dit worden betrokken bij de evaluatie van het experiment. Dit kan van waarde zijn voor de training van de stembureauleden bij een eventueel volgend experiment.

In de in consultatie gebrachte versie van dit wetsvoorstel was opgenomen dat het stembiljet onbruikbaar wordt gemaakt als de bijstand wordt gestaakt. Op advies van de Kiesraad is hiervan in de voorliggende versie afgezien.

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.

2.5 Training van en voorlichting aan stembureauleden

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat kiezers bij wijze van experiment ook om andere redenen dan vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp kunnen krijgen bij het stemmen. Aangezien hiermee in beginsel iedere kiezer bij het stembureau in een experimenteergemeente 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 een experiment. De leden van het stembureau die zijn aangewezen om bijstand te verlenen aan kiezers, worden speciaal getraind in het verlenen van bijstand aan de verschillende verwachte doelgroepen. Ook in de algemene instructie voor alle stembureauleden dient aandacht te worden gegeven hoe de hulp vorm kan krijgen. Bij de ontwikkeling van deze training en instructie zullen onder meer belangenorganisaties en de door hen vertegenwoordigde ervaringsdeskundigen worden betrokken, evenals een aantal gemeenten en stembureauleden.

De VNG en de NVVB hebben een opmerking gemaakt over de eventuele wenselijkheid om informatiemateriaal te ontwikkelen voor gemeenten die niet deelnemen aan het experiment, zodat bijvoorbeeld buurgemeenten van gemeenten waar het experiment plaatsvindt aan kiezers duidelijk kunnen maken dat het experiment (nog) niet van toepassing is in hun gemeente. 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 ontvangen. In die brief kan een gemeente desgewenst extra aandacht besteden aan de bij de betreffende verkiezing in de (buur)gemeente geldende regels rond het geven van bijstand.

In de praktijk kan het voorkomen dat het stembureaulid dat bijstand verleent moeite heeft om de hulp vragende kiezer te begrijpen, of dat de kiezer het stembureaulid niet (goed) begrijpt. Het niet mogen meenemen van een ondersteuner naar keuze om hulp in het stemhokje te krijgen, zou in sommige gevallen bij kiezers tot frustratie of andere emoties kunnen leiden. De NVVB en de VNG pleiten er daarom voor de assistentie tevens door een persoon naar keuze mogelijk te maken. De regering heeft dit advies, zoals ook in paragraaf 2.4 is toegelicht, niet overgenomen.

Stembureauleden zullen goed moeten worden getraind, zodat zij op uiteenlopende situaties zijn voorbereid. Daarnaast moeten zij kunnen inspelen op de verschillende behoeften die kiezers kunnen hebben. De experimenten moeten uitwijzen of, ondanks de training en nauwe samenwerking met belangenorganisaties en ervaringsdeskundigen, de omschreven situaties inderdaad voorkomen. Daar kan dan bij een eventueel volgend experiment rekening mee worden gehouden, bijvoorbeeld door te bezien of de training van stembureauleden daarop kan worden aangepast en zo ja, op welke manier.

2.6 Aantal experimenten, aantal deelnemende gemeenten per experiment en aantal stemlokalen per gemeente

Het voornemen is om na inwerkingtreding van de wet bij een twee- tot drietal verkiezingen een experiment mogelijk te maken. Aan het eerste experiment zal door circa 15 gemeenten kunnen worden deelgenomen.

Meerdere partijen die reageerden op de in consultatie gebrachte versie van dit wetsvoorstel, vroegen aandacht voor dit aantal gemeenten. Zo vraagt het College voor de Rechten van de Mens of 15 gemeenten voldoende is om de eerste resultaten te kunnen duiden. De Kiesraad, Ieder(in) en partners,¹⁷ de VNG en de NVVB geven de voorkeur aan direct experimenteren in alle gemeenten, of in elk geval in meer dan 15 gemeenten.

¹⁷ Ieder(in) heeft in samenwerking met NOOM, Alzheimer Nederland, Oogvereniging, KansPlus, Stichting Lezen en Schrijven, KBO-PCOB, LFB, ABC, Sien, EMB, VGN, Helpende handen en Dit Koningskind een reactie geschreven op de consultatie van dit wetsvoorstel. In deze memorie van toelichting wordt verder aan de reactie van Ieder(in) gerefereerd waar de gezamenlijke reactie van deze organisaties wordt bedoeld.

Om mogelijk te maken dat het ministerie van BZK nauw betrokken is bij de uitvoering en het verloop van het experiment, beoogt de regering dat het eerste experiment wordt gehouden in een relatief overzichtelijk aantal van 15 gemeenten. Bij een volgende verkiezing kan het aantal experimenteergemeenten verder worden uitgebreid, ervan uitgaande dat gemeenten die eenmaal meedoen aan het experiment dit blijven doen. Die continuïteit is nadrukkelijk ook voor de kiezer van belang. Mogelijk maken dat in alle gemeenten wordt geëxperimenteerd zou neerkomen op landelijke invoering van de uitbreiding van de bijstand. De regering acht het verstandig om vernieuwingen in het verkiezingsproces stap voor stap door te voeren en om tijdens experimenten bij verkiezingen in het stemlokaal ervaringen op te doen. Op die manier kan inzicht worden gekregen in de omvang en aard van de behoefte bij kiezers aan bijstand in het stemhokje, in de wijze waarop die bijstand het beste kan worden verleend en in de middelen die nodig zijn om de bijstand op een goede manier te verlenen. Indien (op onderdelen) verbeteringen nodig zijn, kunnen die op deze wijze vrij eenvoudig worden doorgevoerd om daarmee bij een volgend experiment ervaring op te doen. Door relatief kleinschalig met het experiment te starten wordt tevens voorkomen dat de benodigde voorlichtings- en trainingsmaterialen etc. op grote schaal worden geproduceerd en ingevoerd terwijl deze mogelijk niet (geheel) voldoen. Dat zou niet doelmatig, doeltreffend en/of kosteneffectief zijn. Ook kunnen op deze manier de ervaringen van de eerste experimenten worden benut om vast te stellen wat precies in de Kieswet en onderliggende regelgeving moet worden geregeld. Als uit de evaluatie van de eerste experimenten naar voren komt dat de behoefte aan bijstand in het stemhokje groot is en de eerste experimenten ook verder succesvol zijn, heeft de regering het voornemen om te bezien of het mogelijk is dat bij volgende verkiezingen het aantal gemeenten waar wordt geëxperimenteerd met grotere aantallen wordt opgeschaald.

In de eerdere versie van dit wetsvoorstel zoals in consultatie gebracht, werd voorgesteld om in gemeenten die meedoen aan het experiment, een of meer stemlokalen aan te wijzen waar kiezers desgevraagd bijstand in het stemhokje kunnen krijgen. In reactie op adviezen van de Kiesraad en Ieder(in) stelt de regering nu voor dat de hulp in het stemhokje in *alle* stemlokalen van de experimenteergemeenten mogelijk zal zijn. De regering neemt de adviezen van de Kiesraad en Ieder(in) in dit opzicht dus over. Zij vindt het belangrijk dat de kiezers in de experimenteergemeenten niet zelf hoeven uit te zoeken in welk stemlokaal bijstand wordt geboden; dat zou in het bijzonder voor de groepen kiezers voor wie de experimenten zijn bedoeld, een ongewenste drempel kunnen zijn. Ook kan de mogelijkheid van bijstand in alle stemlokalen in een experimenteergemeente een beter beeld geven van de totale behoefte aan bijstand in het stemhokje binnen die gemeente.

3. De keuze voor experimenteren

3.1 Afwegingen

De keuze voor een experimentenwet moet goed worden afgewogen. Experimenten kunnen immers leiden tot spanning met het gelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel. Anderzijds is het van belang dat vernieuwingen in het verkiezingsproces behoedzaam plaatsvinden. Aan het in één keer doorvoeren van vernieuwingen kleven risico's, gelet op het bijzondere karakter van het verkiezingsproces. De regering acht het daarom verstandig om deze vernieuwingen stap voor stap door te voeren en om, voorafgaande aan landelijke invoering, eerst op relatief kleine schaal tijdens experimenten bij verkiezingen in het stemlokaal ervaringen op te doen met het verlenen van bijstand in het stemhokje zoals voorgesteld. Zo kan worden ondervonden hoe kiezers die moeite hebben met zelfstandig stemmen op een verantwoorde wijze kunnen worden bijgestaan bij het uitbrengen van hun stem. Ook kunnen tijdens de experimenten kiezers die de voorgestelde bijstand in het stemhokje krijgen worden bevraagd of zij bij eerdere

verkiezingen stemden en zo ja hoe, te weten zelf (zonder hulp in het stemhokje) of bij volmacht. Ook kan hen worden gevraagd of zij vinden dat de hulp in het stemhokje het stemproces voor hen toegankelijker maakt. Op die manier kan een beeld ontstaan van de omvang van de behoefte aan bijstand. Daarmee kan bij een volgend experiment rekening worden gehouden. Verder is het opdoen van ervaring belangrijk voor de ontwikkeling van adequaat instructie- en trainingsmateriaal voor de stembureauleden die de bijstand bieden en voor de ontwikkeling van de informatie voor kiezers zodat zij weten hoe hulp in het stemhokje werkt. In de experimenten kan worden nagegaan wat het beste werkt.

Voor het tot stand brengen van bestendige wetgeving is het daarnaast noodzakelijk dat kan worden beoordeeld in hoeverre investeringen kosteneffectief zullen zijn. De uitbreiding van de mogelijkheid tot het verlenen van bijstand in het stemhokje brengt kosten mee. Kosten die worden voorzien zijn kosten voor de benodigde instructie- en trainingsmaterialen en voor voorlichting. Door te experimenteren kan daarmee eerst ervaring worden opgedaan in een beperkt aantal gemeenten. Als uit de evaluatie van het experiment blijkt dat aanpassingen nodig zijn aan het instructie- en/of trainingsmateriaal, heeft dat niet tot gevolg dat ten behoeve van *alle* gemeenten uitgaven moeten worden gedaan. Ditzelfde geldt voor de voorlichting aan kiezers en voor eventueel overig informatiemateriaal.

3.2 Welke verkiezingen

Uit het wetsvoorstel volgt dat de experimenten kunnen plaatsvinden bij alle verkiezingen als bedoeld in de Kieswet, dus tevens bij tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen (herindelingsverkiezingen), behoudens bij Eerste Kamerverkiezingen.

3.3 De gemeenten waar het experiment plaatsvindt

Het is de minister van BZK die een gemeente aanwijst als experimenteergemeente. Voorwaarde daarbij is dat de raad van de desbetreffende gemeente instemt met deelname aan het experiment. Op deze wijze is de lokale democratie betrokken bij het experiment. Het College voor de Rechten van de Mens vraagt naar de criteria op grond waarvan gemeenten worden geselecteerd. Gemeenten zullen zich bij het ministerie van BZK kunnen aanmelden voor deelname aan het experiment. Bij de selectie zal de minister waar mogelijk rekening houden met spreiding (omvang en inwoneraantal gemeenten en geografische spreiding). Verder ligt het voor de hand om met name te experimenteren in gemeenten waar (relatief) veel kiezers met een verstandelijke beperking wonen. Dit kan bijvoorbeeld worden bepaald aan de hand van de aanwezigheid van op hen gerichte zorginstellingen.

3.4 Openbare lichamen

De experimentenwet is ook van toepassing in het Caribisch deel van Nederland. Desalniettemin ligt het niet voor de hand om op korte termijn experimenten te houden in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vooralsnog bestaat de behoefte tot experimenteren met bijstand in het stemhokje vooral in het Europees deel van Nederland. Het voornemen is om die reden dat de eerste experimenten in het Europees deel van Nederland worden gehouden.

3.5 Tijdelijke aard van de wet

De tijdelijke aard van de wet komt tot uitdrukking in de horizonbepaling: artikel 15, tweede lid.

4. Verhouding tot hoger recht en bijstand in internationaal perspectief

4.1 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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 (hierna: EVRM)²⁰ en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR).²¹ 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 gecommiteerd om periodiek vrije en eerlijke verkiezingen te 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'²² 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.²³ Deze waarborgen van het verkiezingsproces zijn door het kabinet onderschreven.²⁴ 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 experimenten waarvoor deze wet de grondslag biedt.

¹⁸ Artikel 53 lid 2 van de Grondwet.

¹⁹ Artikel 59 van de Grondwet.

²⁰ Artikel 3 Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1952, 80).

²¹ Artikel 25, aanhef en onder b, Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1978, 177).

²² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice in electoral matters, Opinion no. 190/2002.

²³ Eindrapport 'Stemmen met vertrouwen', 27 september 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII, nr. 5, bijlage.

²⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII, nr. 26.

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 (VN-verdrag Handicap).²⁵ 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 (hierna: 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 beschikbaar komt. Zie over dit onderwerp verder paragraaf 2.3 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 stemhokje verstaat, behoudens voor zover het hulp vanwege de lichamelijke gesteldheid betreft.²⁶ 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

²⁵ Artikel 29, onderdeel a, onder iii, VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

²⁶ Trb. 2016, 105, blz. 20.

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. 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 stemhokje 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 tóch 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.

Bij de totstandkoming van dit wetsontwerp is die afweging opnieuw gemaakt. Het experiment met bijstand bij het stemmen vergroot de toegankelijkheid van het verkiezingsproces. Ook andere kiezers dan kiezers 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 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 stemhokje 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 2.3 van deze toelichting is al ingegaan op de reden dat bij de experimenten niet alleen de kiezer met een verstandelijke beperking, maar iedere kiezer die daarom verzoekt, in het stemhokje wordt bijgestaan bij het uitbrengen van zijn stem. Om de bijstand aan een dergelijke ruime groep kiezers 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 2.3 en 2.4 van deze toelichting.

Als een kiezer om bijstand verzoekt, wordt de bijstand in beginsel verleend door een door de voorzitter van het stembureau aangewezen lid van het stembureau. Als de kiezer liever door een ander stembureaulid wordt geholpen, kan de kiezer dit aan de voorzitter laten weten. De kiezer mag dan 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. Het belang het stemgeheim van de kiezer te beschermen komt tot uitdrukking in artikel 8 van de experimentenwet. Daarin is gecodificeerd dat de leden van het stembureau het geheim van de stemming moeten waarborgen. Zoals ook in paragraaf 2.4 is uiteengezet behouden kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp behoeven, lopende de experimenten het hun in artikel J 28 van de Kieswet toegekende recht om in het stemhokje te worden bijgestaan door een persoon van hun keuze. Voor hen verandert deze experimentenwet niets.

4.2 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.²⁷

Duitsland, Ierland, Denemarken en Oostenrijk kennen regelingen die hulp in het stemhokje 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 kiezers van wie het vermogen om het stembiljet aan te kruisen aanzienlijk is aangetast, een helper naar keuze aanwijzen. Andere kiezers in Finland die daaraan behoefte hebben, kunnen in het stemhokje hulp krijgen van door de kiesautoriteit aangewezen "polling assistants". In het Verenigd Koninkrijk mag door een begeleider naar keuze een grotere groep kiezers in het stemhokje worden bijgestaan dan in de gevallen hiervoor genoemd. Het is daar aan de voorzitter van het stembureau om de kiezer, op diens verzoek, toe te staan om met bijstand van iemand naar keuze te stemmen, na ervan te zijn overtuigd dat de kiezer zonder assistentie niet kan stemmen of niet kan lezen. In Zweden is hulp in het stemhokje 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.²⁸ In Noorwegen kan een kiezer 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.²⁹ Deze kiezers 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 kiezer aan de voorwaarden voldoet om hulp in het stemhokje te krijgen. Andere kiezers 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 stemhokje gegeven worden.

Overigens is de groep kiesgerechtigden die baat kan hebben bij assistentie in het stemhokje 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,³⁰ vrijwel alle meerderjarige Nederlanders kiesrecht. Gevolg is dat in Nederland verhoudingsgewijs meer mensen met een verstandelijke beperking kiesgerechtigd zijn dan in de ons omringende landen. Daarnaast bestaat in 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

²⁷ Zie voor meer informatie het rapport 'Kiesrecht en Hulp bij Stemmen. Onderzoek naar hulp in het stemhokje', Montesquieu Instituut en Universiteit Maastricht, augustus 2018. (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255697/project-kiesrecht-and-hulp-bij-stemmen-def.pdf>).

²⁸ Idem.

²⁹ 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.

³⁰ 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).

daarvoor in aanmerking komende kiesgerechtigden die staan ingeschreven in een gemeente ontvangen automatisch een stempas, waarmee zij hun stem kunnen uitbrengen.

5. Voorlichting

In de afgelopen jaren is voor kiezers 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 verlenen van bijstand. De regering onderschrijft het belang hiervan en zal zich hiervoor inspannen. In overleg met (belangen)organisaties en zorginstellingen zal worden bezien op welke wijze de doelgroep het beste kan worden geïnformeerd over de experimenten.

6. Administratieve en financiële lasten

6.1 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 het uitlegmateriaal voor stembureauleden zal door het ministerie van BZK worden ontwikkeld en aan de gemeenten waar experimenten plaatsvinden beschikbaar worden gesteld. Ook zullen trainingen worden ontwikkeld voor de stembureauleden en zijn er kosten gemoeid met het geven van die training in de deelnemende gemeenten. De totale kosten voor voorlichtings- en uitlegmateriaal, de ontwikkeling en het geven van de training worden voor de eerste experimenten geraamd op circa € 100.000 per jaar en zullen betaald worden door het ministerie van BZK. Naarmate meer gemeenten deelnemen nemen de kosten van het experiment toe; er zijn dan bijvoorbeeld meer trainers nodig. Afhankelijk van het aantal gemeenten dat deelneemt zullen de totale kosten die door het ministerie van BZK worden vergoed naar verwachting variëren tussen € 250.000 en € 500.000 per jaar.

6.2 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.

7. Evaluatie

Sinds 2007 is het staand kabinetsbeleid dat elke verkiezing wordt geëvalueerd.³¹ Als wordt geëxperimenteerd bij een verkiezing wordt dus ook dat experiment geëvalueerd. De evaluatie van het experiment is vastgelegd in het wetsvoorstel. De evaluatie wordt zoals gebruikelijk gedeeld met beide Kamers der Staten-Generaal.

Op basis van de evaluatie kan worden bepaald in hoeverre de doelstellingen van het experiment zijn behaald en of verbeteringen mogelijk zijn voor een eventueel volgend experiment.

³¹ Kamerstukken II 2007/2008, 31 200-VII, nr. 26.

In paragraaf 2.2 is toegelicht dat het bevorderen van de toegankelijkheid van het stemproces het doel is van het wetsvoorstel en dat met het oog daarop experimenten worden voorgesteld die het mogelijk maken dat een grotere groep kiezers bijstand kan verkrijgen in het stembokje dan op grond van de Kieswet het geval is, zodat meer kiezers in persoon aan de stemming kunnen deelnemen.

Met de evaluatie wordt dan ook in de eerste plaats beoogd inzicht te verkrijgen in de (omvang van de) behoefte aan bijstand in het stembokje en de aard van die behoefte. Daarnaast zal in het kader van de evaluatie worden nagegaan wat de effecten van het experiment zijn op de wijze waarop kiezers deelnemen aan het verkiezingsproces. Hiertoe zal aan kiezers aan wie de gevraagde bijstand is verleend, waar mogelijk worden gevraagd of zij bij eerdere verkiezingen hebben gestemd, en zo ja, of dat in persoon of bij volmacht was. Ook kan in dat verband worden gevraagd naar de ervaring van de kiezer met de verleende bijstand en of dit voor hen de toegankelijkheid van de verkiezingen heeft vergroot. Een belangrijk te evalueren aspect is voorts in hoeverre de instructie-, trainings- en voorlichtingsmaterialen in de praktijk van een verkiezing bruikbaar zijn voor de stembureauleden, de kiezers en de gemeenten. Door eerst hiermee op relatief kleine schaal in enkele gemeenten te experimenteren, wordt voorkomen dat dergelijke materialen landelijk worden ingevoerd en mogelijk niet (geheel) voldoen. Bij de evaluatie zal aandacht zijn voor de omstandigheden waaronder het experiment heeft plaatsgevonden, en verder zal in het kader van de evaluatie onderzoek worden gedaan naar de uitvoerbaarheid, waaronder in elk geval worden begrepen de organisatorische consequenties voor gemeenten (training van stembureauleden, voorlichtingsactiviteiten) en de kosten. Belangenorganisaties worden betrokken bij de opzet van de evaluatie van de experimenten.

De VNG en de NVVB achten in de eerdere versie van dit wetsvoorstel zoals in consultatie gebracht, de evaluatie onvoldoende uitgewerkt omdat niet duidelijk is hoe de effecten van de hulp in het stembokje zullen worden gemeten en niet duidelijk is wie het onderzoek gaat uitvoeren. Wat betreft dit laatste wijzen zij erop dat indien de gemeenten in het kader van de evaluatie extra taken krijgen toebedeeld, dit gevolgen zal hebben voor de werklust, de uitvoerbaarheid en de financiën bij de gemeenten. De regering heeft naar aanleiding van deze inbreng in het voorgaande de criteria voor de evaluatie nader geëxpliciteerd. Wat betreft de uitvoering van het onderzoek benadrukt de regering dat al jaren elke verkiezing wordt geëvalueerd, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Zoals gebruikelijk bij deze evaluaties wordt van de deelnemende gemeenten verwacht dat zij hieraan meewerken, onder meer door het invullen van een vragenlijst en het uitzetten bij stembureauleden van een door het ministerie aangeleverde vragenlijst voor stembureauleden.

Op basis van de uitkomsten van de evaluaties van de experimenten kan een afweging worden gemaakt van hetgeen wel en hetgeen niet werkt in de praktijk van een verkiezing en kan op basis daarvan worden besloten of, en zo ja op welke manier, het verlenen van bijstand in het stembokje aan mensen die geen lichamelijke beperking hebben een vaste plek in de Kieswet krijgt. In het voorliggende wetsontwerp wordt voorgesteld de werkingsduur van de wet op zeven jaar te bepalen. Hiermee bestaat naar verwachting voldoende tijd voor het houden van experimenten met de in dit wetsvoorstel voorgestelde bijstand; er kan immers uitsluitend bij verkiezingen worden geëxperimenteerd. Mochten de experimenten aanleiding geven te komen tot een permanente regeling in de Kieswet van deze vorm van bijstand, dan kan de werkingsduur van deze wet worden verlengd. Dit kan echter alleen mits, en voor zover, er concreet uitzicht bestaat op een permanente regeling van dit onderwerp in de Kieswet doordat er sprake is van een voordracht voor een voorstel van wet terzake.

8. Werkingsduur

In de versie van deze wet die ter consultatie werd voorgelegd, stond de werkingsduur van de wet op vijf jaar, met mogelijkheid tot verlenging. De VNG, de NVVB, de Kiesraad en Ieder(in) bepleiten een kortere werkingsduur, zodat de groep die behoefte heeft aan de bijstand snel duidelijkheid kan verkrijgen. De VNG, de NVVB en Ieder(in) stellen voor bij maximaal twee verkiezingen te experimenteren. De regering is het eens met de VNG, NVVB, Kiesraad en Ieder(in) om zo kort mogelijk te experimenteren en na enkele verkiezingen waarbij het experiment succesvol wordt geëvalueerd, over te gaan tot een structurele regeling in de Kieswet. Hoewel dat in dat licht mogelijk paradoxaal lijkt, heeft de regering in het voorliggende wetsontwerp de werkingsduur gesteld op zeven jaar in plaats van de aanvankelijke voorgenomen vijf jaar. Dit betekent echter niet dat deze experimentenwet niet eerder kan vervallen als er is voorzien in een structurele regeling in de Kieswet. De werkingsduur is op zeven jaar gesteld om er zorg voor te dragen dat er voldoende doorlooptijd is voor een dergelijk wetgevingstraject tot wijziging van de Kieswet. Een wetgevingstraject duurt doorgaans ongeveer twee jaar. Er zal enige tijd overheen gaan voordat de eerste experimenten hebben plaatsgevonden. Een experiment kan immers uitsluitend plaatsvinden bij een verkiezing. Op basis van de evaluaties kan worden nagegaan wat wel en wat niet werkt in de praktijk. Indien (op onderdelen) verbeteringen nodig zijn, is er gelegenheid om daarmee bij een volgend experiment ervaring op te doen. Na enkele succesvol verlopen experimenten kan, indien gewenst, worden besloten tot een definitieve regeling van de voorgestelde bijstand in de Kieswet en de vorm van de bijstand. Gedurende dat wetgevingstraject kunnen de gemeenten waar op basis van de Tijdelijke experimentenwet al bijstand in het stemhokje wordt verleend, daarmee door blijven gaan op grond van die Tijdelijke experimentenwet. Op die manier kan de in die gemeenten opgedane ervaring behouden blijven en hoeven de kiezers in die gemeenten niet terug naar de situatie dat uitsluitend aan kiezers vanwege hun lichamelijke gesteldheid hulp kan worden geboden. Dat laatste – een tussentijdse onderbreking van deze mogelijkheid indien het voornemen bestaat tot structurele verankering – zou uiteraard zeer ongewenst zijn.

9. Consultatie

Het conceptwetsvoorstel is voor advies 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.

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 en bij het ontwikkelen van communicatiemiddelen over de experimenten met hulp in het stemhokje.

In het wetsvoorstel dat 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 impliceert dat de voorzitter dit ook kan weigeren en dat dit tot willekeur zou kunnen leiden. Naar aanleiding hiervan is artikel 7 lid 1 aangepast. In het artikel staat nu dat de voorzitter van het stembureau een kiezer op zijn verzoek toestaat bijstand te krijgen bij het uitbrengen van zijn stem.

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. In overleg met de experimenteergemeenten zullen de mogelijkheden worden gezien voor het uitbrengen van een oefenstem en de locaties die daarvoor geschikt zijn. De regering attendeert in dit opzicht tevens op de bestaande wettelijke verplichting van toegankelijkheid van de stemlokalen en op de initiatieven die bij verkiezingen door gemeenten worden genomen om met de inzet van aanvullende voorzieningen in een aantal stembureaus de toegankelijkheid van de verkiezingen te bevorderen.

9.1 Internetconsultatie

De internetconsultatie over dit wetsvoorstel 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 4.1. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat er meerdere manieren zijn waarop de kiezer in het stemhokje 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 laaggeletterdheid 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 stemhokje te verlenen, bijvoorbeeld in een speciale "sprekkamer". Dat is niet mogelijk: het uitbrengen van de stem kan louter in het stemhokje plaatsvinden. Overigens kan uitleg over het stemmen, ook in de huidige situatie, wel buiten het stemhokje 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.³² 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.³³

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". Zoals in paragraaf 2.6 beschreven, heeft de regering het wetsvoorstel naar aanleiding van input uit de consultatie aangepast in die zin dat hulp mogelijk zal zijn in alle stemlokalen van aan het experiment deelnemende gemeenten. Voor zover het betreft het aantal stembureauleden dat de training voorafgaand aan het experiment zal volgen, wijst de regering erop dat dit er in elk geval twee zijn (zie ook paragraaf 2.4), waarmee eventuele roulaties en zogenoemde shifts in diensten kunnen worden opgevangen. Het staat gemeenten vrij om meer dan twee stembureauleden per stembureau te trainen.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1

Dit is een definitiebepaling. In deze bepaling is vastgelegd dat in deze wet met "Onze Minister" de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bedoeld.

Artikel 2

Het eerste lid van dit artikel bevat de grondslag voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te besluiten bij een verkiezing als bedoeld in de Kieswet een of meer experimenten te houden. Het betreft alle verkiezingen met het oog waarop in de Kieswet een verkiezingsprocedure is vastgelegd, met uitzondering van Eerste Kamerverkiezingen. Bij Eerste Kamerverkiezingen vindt de stemming immers naar zijn aard niet plaats door kiezers in een stemhokje. De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten en de kiescolleges

³² Kamerstukken II 2017/18, 31124, nr. 83.

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 124, onderdeel 3 Kiesrecht en Kamerstukken I 2021/22, 35455, C.

in de openbare lichamen. Verkiezingen die plaatsvinden omdat de Wet algemene regels herindelingen dit voorschrijft, zogenoemde herindelingsverkiezingen, zijn ook verkiezingen als bedoeld in de Kieswet. Ook daarbij kunnen dus experimenten worden gehouden. De experimenten strekken ertoe de toegankelijkheid van het stemproces te bevorderen. Hieraan wordt invulling gegeven door niet alleen kiezers die wegens hun lichamelijke gesteldheid hulp behoeven toe te staan zich te laten bijstaan in het stemhokje (vgl. artikel J 28 Kieswet), maar deze mogelijkheid te bieden aan alle kiezers die aangeven daarbij hulp nodig te hebben.

In het tweede lid van dit artikel is geregeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een of meer gemeenten kan aanwijzen waar een experiment, als bedoeld in het eerste lid, wordt gehouden. Voorwaarde daarbij is dat de betrokken gemeenteraad vooraf instemt met de deelname aan het experiment. Indien een experiment wordt gehouden tijdens een herindelingsverkiezing, behoeft het aanwijzingsbesluit van de minister enkel instemming van de gemeenteraad van de gemeente die op grond van artikel 52 van de Wet algemene regels herindeling belast is met de voorbereiding van de tussentijdse raadverkiezingen. Er kunnen ook experimenten worden gehouden in het Caribisch deel van Nederland. Dit is geregeld in artikel 10.

Artikel 3

In deze bepaling is voorgeschreven dat, als er een experiment plaatsvindt op basis van deze wet, de in de artikelen 4 tot en met 9 opgenomen voorschriften daarop van toepassing zijn.

Artikel 4

In deze bepaling is voorgeschreven dat als er in een gemeente een experiment wordt gehouden op basis van deze wet, kiezers hierover worden geïnformeerd op het moment dat zij ook de informatie over de locaties en zittingstijden van de stembureaus ontvangen.

Artikel 5

Artikel J 19 van de Kieswet bevat een algemene grondslag om aanvullende regels te kunnen stellen over de inrichting van het stemlokaal. Bijvoorbeeld over de ruimte tussen twee of meer stemhokjes. Voor zover deze nadere regels nodig zijn voor een experiment als bedoeld in artikel 2 van deze wet, kunnen deze nadere regels ook in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

Artikel 6

Op grond van artikel E 3, derde lid, van de Kieswet is in het Kiesbesluit geregeld dat een stembureau minimaal drie leden telt. In artikel 6 is voorgeschreven dat minimaal twee van de aanwezige stembureauleden getraind moet zijn om kiezers bijstand te kunnen verlenen bij het uitbrengen van hun stem. Op die wijze is gewaarborgd dat voor de kiezer die om bijstand vraagt, altijd een stembureau lid beschikbaar is. Het college van burgemeester en wethouders kan er aanvullend voor kiezen meer leden van het stembureau te trainen, zodat de stembureauleden hun taken (beter) kunnen rouleren.

Artikel 7

Deze bepaling gaat over het op verzoek verlenen van bijstand aan een kiezer door een lid van het stembureau. In het eerste lid is geregeld dat de voorzitter van het stembureau een kiezer op zijn verzoek toestaat om in het stemhokje te worden bijgestaan bij het uitbrengen van zijn stem. Hoewel de voorzitter een verzoek om bijstand niet mag weigeren, moet de kiezer wel zelf om bijstand verzoeken. Het initiatief 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.

In beginsel wordt de bijstand verleend door een door de voorzitter van het stembureau aan te wijzen lid van het stembureau. Dit lid heeft een training gevolgd en beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om een kiezer desgevraagd bijstand te verlenen in het stemhokje. Desgevraagd kan een kiezer ook worden bijgestaan door een door hem aan te wijzen lid van het stembureau; ook als dit lid niet de in artikel 6 van deze wet bedoelde training heeft gehad. 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. In geen geval mag het lid van het stembureau treden in de keuze van de kiezer of hem in zijn keuze beïnvloeden.

Artikel 8

Als een lid van het stembureau een kiezer in het stemhokje bijstaat bij het uitbrengen van diens stem, dan weet dit lid van het stembureau op welke wijze de kiezer zijn stemrecht heeft uitgeoefend. Dit 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 experimentenwet 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. Doorgaans vangt de stemming in een stemlokaal om 7.30 uur aan en eindigt deze om 21.00 uur (vgl. art. J 1 lid 2 Kieswet).

Artikel 9

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 deze 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 de stempas niet terug te krijgen, en alsnog het stemproces te continueren; 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 10

Op grond van deze bepaling kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beslissen dat een of meer experimenten plaatsvinden in het Caribisch deel van Nederland. Een experiment wordt niet gehouden als de eilandsraad van het betreffende openbare lichaam hier niet mee instemt. Zie verder de toelichting bij artikel 2.

Artikel 11 en 12

In artikel 11 is geregeld dat tegen een besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot aanwijzing van een gemeente als gemeente waar een experiment wordt gehouden, geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Dit betekent dat tegen dit besluit geen bezwaar kan worden gemaakt en geen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. Indien de experimentenwet vervalt, wordt ook de verwijzing naar deze wet in de Algemene wet bestuursrecht ongedaan gemaakt (artikel 12).

Artikel 13

Deze bepaling ziet op de evaluatie van de experimenten. In het eerste lid is voorgeschreven dat elk experiment wordt geëvalueerd. Worden gelijktijdig soortgelijke verkiezingen gehouden, bijvoorbeeld gemeenteraadsverkiezingen, dan kan ook met één evaluatie worden volstaan. Gelet op de doelstelling van deze wet, is in het tweede lid een aantal punten genoemd op basis waarvan elk experiment wordt geëvalueerd. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 14

Deze bepaling ziet op de evaluatie van de onderhavige wet. Nadat enkele experimenten zijn gehouden en geëvalueerd, moet besloten worden of de in deze tijdelijke experimentenwet neergelegde voorzieningen een vaste plek in de Kieswet krijgen. De beide Kamers der Staten-Generaal worden hier uiterlijk negen maanden voor het einde van de werkingsduur van deze wet over geïnformeerd. De gekozen termijn komt overeen met aanwijzing 2.42, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 15

In dit artikel komt de tijdelijke aard van het wetsvoorstel tot uitdrukking. 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 als mogelijk experimenten te kunnen uitvoeren, 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.

Het tweede lid voorziet erin dat deze experimentenwet na zeven jaar vervalt. Op dat moment vervalt ook de verwijzing naar deze wet in de Algemene wet bestuursrecht (via inwerkingtreding van artikel 11). Er is echter één uitzondering. Het zou onwenselijk zijn als deze wet zou vervallen – en de leden van het stembureau bijgevolg niet meer desgevraagd in het stemhokje bijstand kunnen verlenen aan kiezers –, terwijl uit de evaluatie naar voren komt dat een structurele voorziening is aangewezen en een dergelijke voorziening aanstaande is. Daarom is in het tweede lid geregeld dat deze wet bij koninklijk besluit kan worden verlengd, op voorwaarde dat een voorstel van wet is voorgedragen dat in een permanente regeling in de Kieswet voorziet. Verlenging is mogelijk vanaf het moment dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State advies is gevraagd over vorenbedoeld voorstel van wet, tot aan het moment dat het voorstel van wet tot wet wordt verheven, wordt verworpen of wordt ingetrokken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.G.J. Bruins Slot