

Aan de demissionair minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG  
Per e-mail: minbzk@minbzk.nl

Onderwerp  
Wetgevingsadvies College voor de  
Rechten van de Mens (op verzoek) bij  
het voorstel voor een Tijdelijke  
experimentenwet assistentie bij het  
stemmen

Uw brief van  
29 juni 2021  
Uw kenmerk  
2021-0000333100

Datum  
30 augustus 2021  
Ons kenmerk  
2021/0078/AvD/VD/RG

Geachte minister Ollongren,

U heeft op 29 juni 2021 het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) gevraagd advies uit te brengen over het voorstel voor een Tijdelijke experimentenwet assistentie bij het stemmen.

Op grond van artikel 5, eerste lid, Wet College voor de Rechten van de Mens (Wet CRM) is het College verplicht om te adviseren als de minister advies vraagt over wetsvoorstellen die direct of indirect invloed hebben op de bescherming van mensenrechten in Nederland. Daarnaast is het College aangewezen als onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap).<sup>1</sup> Het College bevordert, beschermt en monitort de uitvoering van het verdrag (artikel 33, tweede lid, VN-verdrag handicap) met betrokkenheid en volledige participatie van mensen met een beperking (artikel 33, derde lid, VN-verdrag handicap).

Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk gedurende vijf jaar experimenten te houden waarbij een grotere groep kiezers dan onder de huidige Kieswet zich in het stembokje kan laten bijstaan bij het uitbrengen van hun stem. De experimenten zijn erop gericht om met name kiezers die vanwege een verstandelijke beperking nu niet zelfstandig kunnen stemmen, in de gelegenheid te stellen om zelfstandig hun stem uit te brengen bij verkiezingen. Ook wil de regering door middel van de experimenten meer zicht krijgen op de behoefte onder kiesgerechtigden aan assistentie bij het stemmen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33992, nr. 3.

Het College onderschrijft het doel van dit wetsvoorstel: het bevorderen van de toegankelijkheid van het stemproces voor kiezers met een verstandelijke beperking. Wel heeft het College vragen gelet op het VN-verdrag handicap bij de wijze waarop de regering dit doel wil bereiken.

In zijn wetgevingsadvisering hanteert het College als toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland een vast beoordelingskader voor ontwerpwetgeving die het VN-verdrag handicap uitvoert of die mensen met een beperking raakt. Dit beoordelingskader is drieledig en omvat een grondbeginselen-check, een rechten-en verplichtingen-check en een coördinatiecheck.<sup>2</sup> In het licht van deze elementen adviseert het College de regering om:

- mensen met een beperking zichtbaar nauw te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van experimenten met assistentie bij het stemmen en om hun input expliciet te verwerken in het wetsvoorstel en de toelichting hierbij;
- in de toelichting bij het wetsvoorstel nader te onderbouwen waarom het beïnvloedingsrisico groter geacht wordt bij mensen met een verstandelijke dan een lichamelijke beperking en dan vooral waaruit blijkt dat dat risico groter is dan bij volmachtverlening;
- in de toelichting bij het wetsvoorstel te specificeren op grond van welke criteria de selectie van gemeenten die deelnemen aan het experiment precies plaatsvindt;
- nader in te gaan op de vraag hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot andere maatregelen om het stemmen toegankelijker te maken en hoe de volledige doelstelling van het voorstel zal worden bereikt met uitsluitend aandacht voor het stemhokje.

### **Grondbeginselen-check**

Het VN-verdrag handicap kent als belangrijke grondbeginselen onder andere persoonlijke autonomie, inclusief de vrijheid zelf keuzes te maken, volledige en daadwerkelijke participatie en toegankelijkheid.<sup>3</sup> Het verdrag verplicht partijen om te waarborgen dat mensen met een beperking effectief en ten volle kunnen participeren in het politieke en openbare leven (zie artikel 29 van het VN-verdrag handicap). Uitgangspunt is dat ieder mens met een beperking zo zelfstandig mogelijk moet kunnen stemmen. Verkiezingen moeten dus voor iedereen toegankelijk zijn.

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld College voor de Rechten van de Mens, *Advies over het voorstel van wet tot wijziging van het wetboek van Strafrecht in verband met de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs BES, de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES tot handhaving van het recht op onderwijs*, 14 januari 2021; College voor de Rechten van de Mens, *Aandachtspunten bij de Tijdelijke wet testbewijzen covid-19. Spoedadvies*, maart 2021.

<sup>3</sup> Artikel 3, onderdeel a, c en f, VN-verdrag handicap.

In het kader van bovengenoemde grondbeginselen merkt het College het volgende op. Het experiment met assistentie bij het stemmen vergroot de toegankelijkheid van het verkiezingsproces en kan een maatregel zijn die het verdrag daadwerkelijk verder ten uitvoer brengt. Kiezers met een beperking ervaren nog steeds belemmeringen bij het uitbrengen van hun stem. Bij het meldpunt Onbeperkt Stemmen ontving het College bijvoorbeeld meldingen over de ontoegankelijkheid van stemlokalen en stembiljetten.<sup>4</sup> Daarnaast hebben mensen met een verstandelijke beperking aangegeven dat zij graag hulp bij het stemmen zouden willen krijgen.<sup>5</sup> Door het voor hen mogelijk te maken om zich in het stemhokje te laten bijstaan, wordt de toegankelijkheid van het verkiezingsproces voor hen vergroot. Hierdoor zijn zij beter in staat om zelf, in persoon, aan de stemming deel te nemen, wat ook de autonomie en participatie bevordert. Het voorstel draagt dus in belangrijke mate bij aan de beginselen autonomie, participatie en toegankelijkheid.

### Rechten-en verplichtingen-check

*Zichtbare betrokkenheid van mensen met een beperking bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van experimenten met assistentie bij het stemmen*  
Uit artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap vloeit een algemene verplichting voort voor overheden om mensen met een beperking en hun organisaties nauw te betrekken bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving en beleid die hen betreffen of mede voor hen relevant zijn. Het College ziet dat mensen met een beperking en hun organisaties betrokken zijn bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Zo verwijst de regering op pagina twee van de toelichting naar een pamflet van Leder(in), Sien, KansPlus en de LFB.

Slechts verwijzen naar een pamflet dat door verschillende (belangen)organisaties is opgesteld, is echter onvoldoende om te voldoen aan de verplichting van artikel 4, derde lid, van het VN-verdrag. Uit die bepaling volgt dat mensen met verschillende (verstandelijke) beperkingen en hun (representatieve) organisaties middels nauw overleg worden betrokken bij het inrichten, uitvoeren en evalueren van de experimenten met assistentie bij het stemmen. Het College vermoedt dat dit gebeurt, bijvoorbeeld in de slipstream van de totstandkoming van het Actieplan Toegankelijk Stemmen, maar zoals het College in eerdere adviezen heeft benadrukt, verdient het in het licht van het VN-verdrag handicap aanbeveling om dit tijdig, actief en in nauw overleg over precies het onderwerp waar dit voorstel betrekking op heeft, zichtbaar te maken in de toelichting bij het voorstel.

Ook is het cruciaal voor het bereiken van de doelstelling van het voorstel dat deze doelgroep wordt betrokken bij het vormgeven van de voorlichting over de

---

<sup>4</sup> Zie College voor de Rechten van de Mens, *Eindresultaten meldpunt “Onbeperkt Stemmen” 2021*, 28 april 2021.

<sup>5</sup> Zie College voor de Rechten van de Mens, *Onbeperkt stemmen. Rapportage over de toegankelijkheid van verkiezingen voor mensen met een beperking*, juni 2017.

experimenten en de training van stembureauleden.

Het College vindt het dan ook positief dat de regering in overleg met (belangen)organisaties zal bezien op welke wijze de doelgroep het beste geïnformeerd kan worden over de experimenten en adviseert de regering om ook deze betrokkenheid en input expliciet te verwerken in het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting.

Tevens vraagt het College zich af hoe de evaluatie van de experimenten precies plaatsvindt, met name als deze iets moeten zeggen over de behoefte aan hulp in het stemhokje voor mensen met een andere dan een lichamelijke beperking. Welke factoren, behalve de daadwerkelijke aantallen mensen die hiervan gebruik maken, worden meegewogen? Denk bijvoorbeeld aan de effectiviteit van de voorlichting en de (on)mogelijkheid in een andere gemeente de stem uit te brengen, bijvoorbeeld in een buurgemeente die wel meedoet aan het experiment.

*Onderbouwing beïnvloedingsrisico en eerdere interpretatieve verklaring*

Zoals hierboven al is aangegeven, moet stemmen volgens het VN-verdrag handicap toegankelijk zijn voor iedereen. Artikel 29 van het verdrag stelt een aantal concrete eisen aan de toegankelijkheid van de verkiezingen. Zo moeten de stemprocedures, -faciliteiten en voorzieningen ‘adequaate, toegankelijk en gemakkelijk te begrijpen en te gebruiken zijn’.<sup>6</sup> De overheid moet hiervoor onder andere begrijpelijke informatie over het stemproces en een overzichtelijk stembiljet verschaffen. Ook moeten kiezers met een beperking in het geheim en zonder intimidatie kunnen stemmen.<sup>7</sup> Tot slot moeten mensen met een beperking bij het uitbrengen van hun stem hulp kunnen krijgen door een persoon naar eigen keuze.<sup>8</sup>

De tijdelijke experimentenwet maakt het mogelijk om te experimenteren met het geven van hulp in het stemhokje aan kiezers met een andere dan een lichamelijke beperking en geeft hiermee uitvoering aan artikel 29 van het VN-verdrag. Zij krijgen echter hulp door een neutraal en daartoe speciaal getraind stembureau lid en niet door een persoon naar eigen keuze, zoals dat wel mogelijk is voor mensen met een lichamelijke beperking. Volgens de regering biedt dit de beste waarborg voor de stemvrijheid en het waarborgen van het stemgeheim van de kiezer die de hulp krijgt. Als het kiezers wordt toegestaan om een eigen begeleider mee te nemen in het stemhokje, bestaat volgens de regering het risico dat zij door hun begeleider worden beïnvloed. Het College vraagt de regering uit te leggen of de stelling dat dit risico groter geacht wordt bij mensen met een verstandelijke dan bij mensen met een lichamelijke beperking is gebaseerd op objectieve, uit wetenschappelijk onderzoek blijkende feiten en, zo ja, welke.

---

<sup>6</sup> Artikel 29 a onder i VN-verdrag handicap.

<sup>7</sup> Artikel 29 a onder ii VN-verdrag handicap.

<sup>8</sup> Artikel 29 a onder iii VN-verdrag handicap.

Een persoon met een verstandelijke beperking kan gebruikmaken van de volmacht en iemand anders voor zich laten stemmen. Volmachtverlening gebeurt doorgaans in de privésfeer, waarbij beïnvloeding niet is uit te sluiten. Gelet op het VN-verdrag handicap vraagt het College de regering om nader toe te lichten waarom beïnvloeding via de volmacht een minder grote rol speelt dan als de persoon zelf zijn stem uitbrengt met hulp in het stembokje. Het beïnvloedingsargument dat aan het voorstel ten grondslag ligt, verliest bovendien aan kracht in het geval een kiesgerechtigde meervoudige beperkingen heeft. Zo krijgt iemand met een verstandelijke én lichamelijke beperking wel hulp in het stembokje. Dat in tegenstelling tot iemand die alleen een verstandelijke beperking heeft. Volgens het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap moet de regering zorgen voor de verwezenlijking van de in dit verdrag erkende rechten voor *alle* mensen met een beperking en moet het geen wetgeving en beleid formuleren die kunnen leiden tot onderscheid op grond van het type beperking.<sup>9</sup>

Tot slot vraagt het verband tussen het wetsvoorstel en de interpretatieve verklaring die de regering bij de ratificatie van het verdrag heeft afgelegd met de uitleg over artikel 29 om nadere toelichting.<sup>10</sup> De vraag rijst wat de betekenis van deze verklaring nog is wanneer in de toekomst ook mensen met een verstandelijke beperking assistentie in het stembokje kunnen krijgen. Het College adviseert de regering om hier nader op in te gaan in de toelichting bij het wetsvoorstel.

#### *Selectie experimenteergemeenten*

Verder ziet het College dat het besluit om een gemeente aan te wijzen als experimenteergemeente wordt genomen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast zijn gemeenten vrij om bij het experiment een hoger aantal stembureaus aan te wijzen waar bijstand kan worden verleend door een extra stembureaulid. Het College vraagt zich af of het voorgestelde aantal van tien tot vijftien gemeenten voldoende inzicht zal geven in de behoefte aan hulp. Ook zou het College graag willen weten op grond van welke criteria de selectie van gemeenten die deelnemen aan het experiment precies plaatsvindt en in hoeverre gemeenten vrij zijn om zichzelf hiervoor aan te melden of om te weigeren mee te doen. Om de toegankelijkheid te waarborgen is het immers belangrijk dat er voldoende stemlokalen in de buurt zijn waar mensen met een andere dan lichamelijke beperking terecht kunnen voor hulp bij het stemmen.

---

<sup>9</sup> VN-Comité inzake de rechten van personen met een handicap, [CRPD/C/19/D/19/2014](#), 29 maart 2018: “*This conventional obligation (art. 5) implies that States parties must ensure the realization of the rights under the Convention for all persons with disabilities, and refrain from establishing discriminatory legislation and practice that can result in factors of discrimination depending on the type of impairment.*”

<sup>10</sup> Trb. 2016, 105, blz. 20.

Het College verzoekt de regering dan ook om de selectiecriteria transparant te maken en toe te lichten op grond waarvan experimenteergemeenten worden aangewezen.

Het College onderstreept het belang van een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022. Dit is een uitgelezen moment voor mensen met een beperking om invloed uit te oefenen op het politieke landschap in hun gemeente.

#### **Coördinatie-check**

Tot slot is voor de beoordeling van het wetsvoorstel ter verwezenlijking van het recht om deel te nemen aan het politieke en openbare leven in het VN-verdrag handicap relevant hoe een voorstel zich verhoudt tot andere (voorgenomen) maatregelen van de regering die uitvoering geven aan of relevant zijn voor de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland. Het College adviseert om te verduidelijken hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot andere maatregelen om het stemmen toegankelijker te maken, zoals de experimenten met vervroegd stemmen (*early voting*) bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021. Het College geeft de regering dan ook in overweging om ook daar nader op in te gaan.

Voor vragen of een nadere toelichting kunt u contact opnemen met Vlada Burmistrova (beleidsadviseur), via [v.burmistrova@mensenrechten.nl](mailto:v.burmistrova@mensenrechten.nl) of

Met vriendelijke groet,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert  
voorzitter