

ONDERZOEKSOPZET

# Toegankelijkheid van stemlocaties

---

FEBRUARI 2019

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	2
Opzet.....	3
1 Aanleiding en doel.....	3
1.1 Aanleiding .....	3
1.2 Doel.....	3
2 Context .....	3
2.1 Wetswijziging .....	3
2.2 Basisbegrippen toegankelijkheid stemlokalen .....	4
2.3 Toegankelijkheid Amsterdamse stemlokalen.....	5
3 Afbakening en onderzoeksvragen.....	6
3.1 Afbakening .....	6
3.2 Onderzoeksvragen .....	7
4 Aanpak en planning.....	7
4.1 Aanpak .....	7
4.2 Planning .....	8
4.3 Onderzoeksteam .....	9
Verantwoording .....	10
5 Algemene werkwijze rekenkamer .....	10

## Samenvatting

De Rekenkamer Metropool Amsterdam onderzoekt de toegankelijkheid van stemlokalen voor burgers met een beperking. Door een wijziging in de Kieswet moeten per 1 januari 2019 alle stemlokalen toegankelijk zijn voor kiezers met een lichamelijke beperking. Toegankelijkheid gaat over het kunnen bereiken en betreden van een locatie, het gebruik kunnen maken van een stemhokje, maar ook over goede communicatie. Bijna 100.000 Amsterdammers hebben een lichamelijke beperking en zo'n 150.000 Amsterdammers hebben een verstandelijke of psychische beperking. Al deze inwoners kunnen knelpunten ervaren in het zelfstandig uitbrengen van hun stem. Voorbeelden van knelpunten zijn trappen, drempels en ontbrekende geleidelijnen bij stemlokalen maar ook moeilijk te begrijpen of ontbrekende informatie over toegankelijkheid. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer inzicht geven in de toegankelijkheid van stemlokalen en de informatievoorziening hierover vanuit de gemeente.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

*Zorgt de gemeente Amsterdam ervoor dat alle burgers die mogen stemmen, ook kunnen stemmen?*

Deze vraag zullen we beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 Zijn alle stemlokalen in Amsterdam toegankelijk voor mensen met een lichamelijke beperking?
- 2 Is de informatievoorziening van de gemeente Amsterdam (over toegankelijkheid van stemlokalen) aangepast aan mensen met een beperking?
- 3 Is de gemeenteraad geïnformeerd over de toegankelijkheid van stemlokalen?

# Opzet

## 1 Aanleiding en doel

### 1.1 Aanleiding

Per 1 januari 2019 moeten alle stemlokalen toegankelijk zijn voor kiezers met een lichamelijke beperking. Het VN-Verdrag Handicap, dat op 14 juli 2016 in Nederland in werking trad, vormde hiervoor de aanleiding. Het doel van het Verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de mensenrechten van mensen met een beperking. In het verdrag is aangegeven wat de overheid moet doen om ervoor te zorgen dat de positie van mensen met een beperking verbetert. Mede daardoor is er, naast aandacht voor mensen met een lichamelijke beperking, ook aandacht voor mensen met een andersoortige beperking (verstandelijk, psychisch) en hoe zij hun kiesrecht kunnen uitoefenen.

Voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) is het aanleiding om in 2019 toegankelijkheid tot een belangrijk thema van onderzoek te maken. De Rekenkamer Metropool Amsterdam wil de NVRK hierin volgen en zal in 2019 verschillende onderzoeken uitvoeren binnen het thema Toegankelijkheid.

In 2019 vinden er twee verkiezingen plaats: voor de Provinciale Staten en de waterschappen op 20 maart en voor het Europees Parlement op 23 mei. We hebben ervoor gekozen om tijdens de verkiezingen in maart de toegankelijkheid van stemlokalen te onderzoeken.

### 1.2 Doel

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre de gemeente Amsterdam ervoor zorgt dat alle burgers die mogen stemmen, ook kunnen stemmen. De nadruk ligt hierbij op de toegankelijkheid van stemlokalen voor mensen met een beperking.

## 2 Context

### 2.1 Wetswijziging<sup>1</sup>

Het kabinet streeft een inclusieve samenleving na waarin iedereen kan meedoen, ongeacht talenten of beperkingen.<sup>2</sup> Dat streven past bij de opdracht die de Nederlandse overheid heeft in het kader van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-Verdrag Handicap). De toegankelijkheid van het verkiezingsproces is in dat verband van groot belang.<sup>3</sup> Personen met een handicap moeten, net als iedereen, hun democratisch recht kunnen uitoefenen, en iedere kiezer die dat wil, moet zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zelfstandig zijn of haar stem uit te brengen.

Vóór 2019 bepaalde de Kieswet dat burgemeester en wethouders moeten zorgen dat ten minste 25% van de stemlokalen in de gemeente zodanig zijn gelegen en ingericht dat kiezers met een lichamelijke beperking zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen. Daarnaast mogen kiezers die vanwege hun lichamelijke gesteldheid (inclusief visuele gesteldheid) hulp behoeven, in het stemhokje hulp ontvangen.<sup>a</sup> Op 1 januari 2019 treedt een wijziging van artikel J 4 van de Kieswet in werking om de fysieke toegankelijkheid verder te waarborgen. Vanaf die datum zijn de volgende twee leden in dat artikel opgenomen:

- 1 J 4 2: Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat alle in de gemeente aangewezen stemlokalen zodanig zijn gelegen en zo zijn ingericht en uitgerust dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen.
- 2 J 4 3: Indien burgemeester en wethouders niet voldoen aan het tweede lid informeren zij de gemeenteraad over de reden hiervoor.

De groep mensen met een beperking waarop het VN-Verdrag Handicap van toepassing is, is heel divers. Een beperking kan fysiek, psychisch, verstandelijk, intellectueel en/of zintuiglijk zijn en is in principe langdurig van aard.<sup>4</sup> Zoals te lezen valt in bovenstaande wettekst, richt de wetwijziging zich op toegankelijkheid voor mensen met een lichamelijke beperking.

## 2.2 Basisbegrippen toegankelijkheid stemlokalen

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken zijn door PBTconsult toegankelijkheidseisen voor stembureaus opgesteld. De meest recente lijst (oktober 2018)<sup>5</sup> onderscheidt drie vormen van toegankelijkheid die van belang zijn om iedereen van een stemlocatie gebruik te kunnen laten maken. Elk reguliere stemlocatie moet bereikbaar, betreedbaar en bruikbaar zijn. Daarnaast wordt communicatie als basisbegrip aangemerkt.

*Communicatie:* Informatie over toegankelijkheid van stemlokalen via de gemeentelijke website en op de stempas.

---

<sup>a</sup> Artikel J 28 van de Kieswet luidt: Wanneer aan het stembureau blijkt dat een kiezer wegens zijn lichamelijke gesteldheid hulp heeft, staat het toe dat deze zich laat bijstaan. De kiesraad geeft aan dat een visuele beperking een voorbeeld is van een lichamelijke beperking.

(<https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/waterschappen/stemmen/hulp-bij-stemmen>).

Mensen met een verstandelijke of psychische beperking mogen niet in het stemhokje worden geholpen. In haar kamerbrief van 22 oktober 2018 heeft de minister van BZK laten weten dat bij de verkiezingen in 2021 geëxperimenteerd gaat worden met hulp in het stemhokje voor verstandelijk beperkten. Bij de Provinciale Staten verkiezingen in 2019 wil de minister voor deze groep de voorlichting verbeteren.

*Bereikbaar:* Kan men via de openbare weg bij het stemlokaal komen? Denk hierbij aan duidelijke bewegwijzering, verharde toegangswegen, markeringen bij obstakels en een hellingbaan.

*Betreedbaar:* Kan men vanaf de openbare weg tot in het stemlokaal komen? Denk hierbij aan de afwezigheid van hoge drempels en aanwezigheid van geleidelijnen.

*Bruikbaar:* Kan men de stemfaciliteiten in het stemlokaal gebruiken? Denk hierbij aan voldoende ruimte voor (het draaien van) een rolstoel of scootmobiel, aanwezigheid van een leesloop en juiste hoogte van stembussen en stemtafel.

*VNG: checklist in context*

VNG stelt in *Op weg naar 100% toegankelijke verkiezingen in 2019* dat het belangrijk is de checklist van PBTconsult in de juiste context te lezen: "Locaties van stemlokalen zijn veelal geen eigendom van gemeenten en kunnen niet zomaar verbouwd of aangepast worden, of alleen tegen zeer hoge kosten. Het is niet de bedoeling dat het aantal stemlokalen drastisch afneemt vanwege de (on)toegankelijkheid. Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft in haar kamerbrief (20 maart 2018) al aan dat mogelijk niet-volledig toegankelijke stemlokalen kunnen worden gebruikt om een bepaalde doelgroep te bereiken of om stemmen aantrekkelijker te maken.<sup>b</sup> Het is dus mogelijk om af te wijken van de 100% norm, mits daar goede redeneringen aan ten grondslag liggen en deze uitgelegd worden aan de raad."

## 2.3 Toegankelijkheid Amsterdamse stemlokalen

In de Voortgangsrapportage Toegankelijkheid geeft de gemeente Amsterdam aan dat bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 24 van de 399 stemlocaties niet toegankelijk waren voor mensen met een beperking.<sup>6</sup> Dit is 6% van het totaal aantal locaties. De andere locaties waren: geheel toegankelijk én hadden een parkeerplaats voor gehandicapten (101 locaties); geheel toegankelijk (maar hadden geen parkeerplaats) (170 locaties); of toegankelijk, maar alleen met hulp (104 locaties).

Onderstaand kader geeft inzicht in het aantal Amsterdammers met een beperking dat mogelijk gebaat is bij meer toegankelijke stemlokalen.

---

<sup>b</sup> Mobiele stembureaus hoeven niet aan de toegankelijkheidscriteria te voldoen. Voor de stembureaus op de stations geldt dat het niet verplicht is om te voorzien in een parkeerplaats in de buurt. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/vraag-en-antwoord/wat-is-er-geregeld-voor-kiezers-met-een-beperking>

### *Amsterdammers met een beperking*

14% (93.000) van de Amsterdammers heeft een lichamelijke beperking (bewegen: 10%, zien: 6%, horen: 4%). Daarnaast hebben 263.000 Amsterdammers een of meer chronische ziekten. De drie meest gerapporteerde chronische ziekten in Amsterdam zijn hoge bloeddruk (12%), gewrichtsslijtage (9%) en ernstige aandoeningen van nek, schouder, elleboog, pols en hand (8%). Met name de laatste twee kunnen ervoor zorgen dat mensen moeite hebben met bewegen. 15% (100.000) van de Amsterdammers heeft een (licht) verstandelijke beperking / een laag IQ. 8% (52.000) van de Amsterdammers heeft ernstige psychische klachten.<sup>7</sup>

Voor al deze mensen geldt dat zij knelpunten kunnen ervaren in het zelfstandig uitbrengen van hun stem. Voorbeelden van knelpunten zijn: onbegrijpelijke of moeilijk te hanteren informatie voorafgaand aan het stemmen of in het stemhokje, de stemlocatie lastig kunnen bereiken vanwege gebrek aan invalidenparkeerplaatsen en de locatie moeilijk kunnen betreden vanwege trappen, drempels en ontbrekende geleidelijnen.<sup>8</sup>

## 3 Afbakening en onderzoeksvragen

### 3.1 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Stemgerechtigden (18+) met een beperking in de gemeente Amsterdam.<sup>c</sup>
- De verkiezingen voor Provinciale Staten en waterschappen op 20 maart 2019.

Omdat de wetswijziging ten aanzien van 100% toegankelijkheid mensen met een lichamelijke beperking betreft, zullen wij de delen van het onderzoek die gaan over fysieke toegankelijkheid van stemlokalen beperken tot deze groep (inclusief visuele beperking). Daar waar het onderzoek gaat over informatievoorziening over toegankelijkheid, nemen we zoveel mogelijk ook mensen mee met verstandelijke en psychische beperkingen.

---

<sup>c</sup> Alle Nederlanders van 18 jaar en ouder die niet door de rechter uit het kiesrecht zijn ontzet, hebben stemrecht. Voor gemeenteraads- en waterschapsverkiezingen hebben onder bepaalde voorwaarden ook niet-Nederlanders stemrecht of gelden vereisten ten aanzien van het ingezetenschap. Dat laatste is ook het geval voor de verkiezingen van de Provinciale Staten.

## 3.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

*Zorgt de gemeente Amsterdam ervoor dat alle burgers die mogen stemmen, ook kunnen stemmen?*

Deze vraag zullen we beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 Zijn alle stemlokalen in Amsterdam toegankelijk voor mensen met een lichamelijke beperking?
- 2 Is de informatievoorziening van de gemeente Amsterdam (over toegankelijkheid stemlokalen) aangepast aan met mensen met een beperking?
- 3 Is de gemeenteraad geïnformeerd over de toegankelijkheid van stemlokalen?

## 4 Aanpak en planning

### 4.1 Aanpak

#### Onderzoeksvraag 1

Voorafgaand aan de verkiezingen vormen we ons een beeld van de toegankelijkheid van stemlokalen en het beleid, de activiteiten en maatregelen van de gemeente op dat gebied. Hiertoe houden we een beperkt aantal interviews met ambtenaren en belangenorganisaties, en bestuderen we informatie en documentatie van de gemeente Amsterdam.

Op de verkiezingsdagen zelf observeren we de toegankelijkheid van 50 stemlokalen aan de hand van een checklist. Ook organiseren we een meldingsactie. Burgers met een beperking kunnen via onze website melding maken van toegankelijkheidsknelpunten die zij hebben ervaren tijdens het uitbrengen van hun stem. Ten slotte zetten we een enquête uit onder alle stembureauvoorzitters.

#### Onderzoeksvraag 2

De gemeente Amsterdam verspreidt informatie aan stemgerechtigden via de gemeentelijke website en lokale media, zoals huis-aan-huisbladen en de speciale stem-editie van de stadsdeelkrant. Idealiter wordt hierin ook aandacht besteed aan toegankelijkheid. Deze informatie zullen we beoordelen op tijdigheid, vindbaarheid, volledigheid en begrijpelijkheid.

#### Onderzoeksvraag 3

Op basis van onderwerpen die zijn geagendeerd en/of besproken in de gemeenteraad en raadscommissies gaan we na in hoeverre de raad voorafgaand aan de verkiezingen is geïnformeerd over de toegankelijkheid van stemlokalen.



## 4.2 Planning

Het onderzoek start in februari 2019 en wordt uitgevoerd rondom de verkiezingen op 20 maart. In de week na de verkiezingen publiceren we een tussenbericht. Dit bevat alleen op de verkiezingsdag geobserveerde feiten.

We gaan ervan uit dat we de nota van bevindingen begin mei kunnen aanbieden aan de ambtelijke organisatie voor wederhoor. We streven ernaar om het onderzoek voor het zomerreces te publiceren.

### 4.3 Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam is als volgt samengesteld:

Directeur	Jan de Ridder
Onderzoekers	John van Leuken (projectleider)
	Carolien de Blok

# Verantwoording

## 5 Algemene werkwijze rekenkamer



### Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

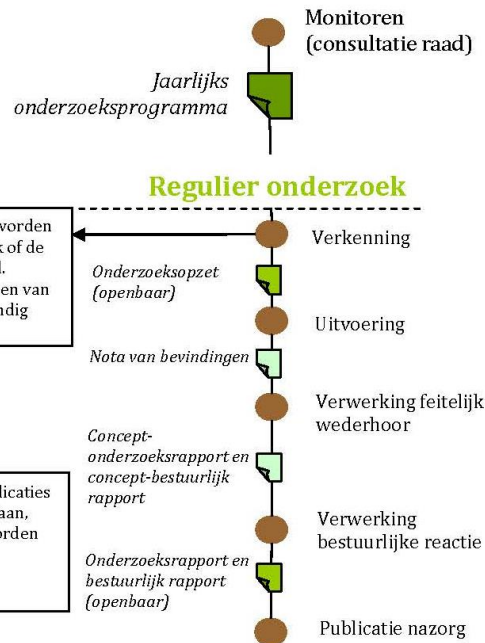
### Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

- Na de verkenning kan worden afgezien van onderzoek of de start worden uitgesteld.
- Soms zullen de resultaten van een verkenning zelfstandig worden gepubliceerd.

Als er in tussentijdse publicaties conclusies en oordelen staan, zal ook om een reactie worden gevraagd.

### Werkwijze



### Spelregels

#### Vooraf

- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet art 183<sup>1</sup>*) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem art 183<sup>2</sup>*).
- De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden vooraf geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

#### Gesprekken tijdens het onderzoek

- Vóór een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
- Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren.

### Volg de rekenkamer op social media

Twitter [twitter.com/RekenkamerMA](https://twitter.com/RekenkamerMA)  
 LinkedIn [linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam)

#### Bevindingen & feitelijk wederhoor

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt **één maand** van te voren gemeld.
- Bij het feitelijk wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijke onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

#### Bestuurlijke reactie & definitieve rapporten

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept-onderzoeksrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen de definitieve rapporten (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) 24 uur voor de publicatiedatum onder embargo toegestuurd.
- De wijze van behandeling van het onderzoek wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt.

## Eindnoten

<sup>1</sup> TK, Kamerbrief over toegankelijkheid verkiezingsproces, 20 maart 2018.

<sup>2</sup> Regeerakkoord, Kamerstukken II, 2017/18, 34 700, nr. 34, blg. 820240, blz. 15.

<sup>3</sup> Regeerakkoord, blz. 8.

<sup>4</sup> VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, artikel 1.

<sup>5</sup> PBTconsult, Toegankelijkheidcriteria stembureaus 2018, versie oktober 2018.

<sup>6</sup> Gemeente Amsterdam, Iedereen doet mee in Amsterdam! Voortgangsrapportage Toegankelijkheid 2018, 14 november 2018.

<sup>7</sup> GGD Amsterdam, Gezondheid in beeld, 2016.

<sup>8</sup> NIVEL en Trimbos instituut (2017). Toegankelijkheid Tweede Kamerverkiezingen 2017 voor mensen met een beperking: hindernissen én oplossingen.