

35 165 Verkiezingen
29 614 Grondrechten in een pluriforme samenleving
Nr. 94 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
 en de minister van Binnenlandse Zaken en
 Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft op 8 juli jl. een ongevraagd advies gepubliceerd met de titel 'Uitvoerbaar en effectief stemrecht voor ingesloten justitiabelen'. De RSJ heeft in het advies aangegeven dat er voor ingesloten justitiabelen in een penitentiare inrichting (PI), justitiële jeugdinrichting (JJl) of klinische forensische zorg verschillende belemmeringen zijn om daadwerkelijk hun stemrecht uit te oefenen. Het advies bevat aanbevelingen om de uitoefening van het stemrecht door justitiabelen in justitiële inrichtingen te vergemakkelijken. Vanwege de inhoud van het advies, dat zowel ziet op de (uitleg van de) Kieswet als op de mogelijkheden om te stemmen door justitiabelen, is deze reactie gezamenlijk opgesteld door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het kiesrecht is een fundamenteel recht. Iedereen die het recht heeft om te stemmen, moet dat recht zo goed mogelijk kunnen uitoefenen. Het is uiteraard van belang dat justitiabelen zo min mogelijk belemmeringen ervaren bij het uitoefenen van stemrecht. Waar uitvoerbaar en passend binnen de juridische kaders, worden de aanbevelingen daarom overgenomen. Zo zal de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) inzetten op het wegnemen van belemmeringen bij de uitvoering van de volmachtprocedures en het faciliteren van het verkiezingsproces.¹ Daarnaast beziet DJI momenteel in één PI, bij wijze van pilot, of voor de aanstaande Tweede Kamerverkiezing een (mobiel) stembureau ingericht kan worden binnen de kaders van de Kieswet, dat past binnen de veiligheidseisen van DJI en uitvoerbaar is. Dit doet DJI in samenwerking met de betreffende gemeente. Indien dit haalbaar blijkt en positief wordt geëvalueerd, wordt verkend of dit in de toekomst voor meerdere PI's mogelijk is.

¹ Voor wat betreft de particuliere inrichtingen in de forensische zorg, zal DJI hen vragen om de door de RSJ geconstateerde belemmeringen zoveel als mogelijk weg te nemen. De wijze waarop zij dit doen, is aan de particuliere inrichtingen zelf. Desgewenst kunnen particuliere instellingen gebruik maken van voorlichtingsmateriaal van DJI.

Verderop in deze brief wordt een uitgebreidere beleidsreactie gegeven op het advies en de aanbevelingen van de RSJ.

Advies en aanbevelingen RSJ: drempels voor justitiabelen bij uitoefening van het stemrecht

De RSJ wijst op signalen dat het justitiabelen in de praktijk nauwelijks lukt om hun stemrecht uit te oefenen doordat het ingewikkeld is om iemand te volmachten.² Ten eerste is een justitiabele op verschillende manieren afhankelijk van een potentiële gevolmachtigde, terwijl justitiabelen vaak niet of slechts in beperkte mate over een positief sociaal netwerk beschikken. Daarnaast is een aanzienlijk deel van de justitiabelen verminderd zelfredzaam, bijvoorbeeld als gevolg van een licht verstandelijke beperking, wat het moeilijker maakt een al complex proces te begrijpen. Verder hebben justitiabelen in beginsel geen vrije en zelfstandige toegang tot het internet en print- en kopieerfaciliteiten voor het administratieve proces. Dat bemoeilijkt ook de toegang tot onafhankelijke informatie over verkiezingsprogramma's en standpunten van politieke partijen. Daarnaast ervaren justitiabelen volgens de RSJ weinig ondersteuning van medewerkers van de justitiële inrichting waar zij verblijven en is het voorlichtingsmateriaal niet overal tijdig beschikbaar of te ingewikkeld. Ook wijst de RSJ erop dat aan het stemmen bij volmacht principiële bezwaren kleven, zoals het opgeven van het stemgeheim.

De RSJ schrijft dat ten aanzien van de onderhandse volmacht met een stempas specifiek de postbezorging van stembescheiden op problemen stuit, doordat de adresregistratie van justitiabelen in de Basisregistratie Personen (BRP) niet altijd actueel is. Ook het niet beschikken over een (kopie van het) identiteitsbewijs is een belemmering voor de onderhandse volmacht. Verder wijst de RSJ op een andere complicerende factor waarbij de potentiële gevolmachtigde in dezelfde gemeente moet stemmen als waar de justitiabele staat ingeschreven.

De schriftelijke volmacht gaat volgens de RSJ gepaard met veel bureaucratie (machtigingsformulieren opzoeken, printen en opsturen), wat voor veel justitiabelen zo ingewikkeld is dat zij ervan afzien. Daarnaast is volgens de RSJ (doorloop)tijd hier een probleem, terwijl het proces ruim voor de verkiezingen moet zijn afgerond.

Gelet op de hiervoor genoemde belemmeringen doet de RSJ een drietal aanbevelingen om recht te doen aan het stemrecht van

² Er zijn twee volmachtprocedures. Bij een onderhandse volmacht wordt de volmacht geregeld op de achterkant van de stem- of kiezerspas, welke wordt overhandigd aan de gevolmachtigde. Bij een schriftelijke volmacht wordt een formulier naar de gemeente verstuurd om een andere kiezer te volmachten. De gevolmachtigde krijgt dan een volmachtbewijs van de gemeente.

ingesloten justitiabelen:

1. *Maak stemmen in een (mobiel) stembureau in de inrichting mogelijk*
De RSJ gaat daarbij onder meer in op de juridische (on)mogelijkheden (deze worden hieronder bij de beleidsreactie toegelicht).
2. *Maak stemmen bij volmacht gemakkelijker*
De RSJ beveelt aan om daarnaast de huidige procedure van stemmen bij volmacht voor justitiabelen te verbeteren, door het wegnemen van praktische problemen bij de uitvoering. Daarbij geeft de RSJ het volgende ter overweging: zorg voor de nodige begeleiding en ondersteuning van justitiabelen, maak de procedure eenvoudiger en gemakkelijker en evalueer de pilots van de gemeenten Den Haag en Zutphen, gericht op het wegnemen van drempels bij stemmen via volmacht.
3. *Verbeter het verkiezingsproces*
Tot slot beveelt de RSJ enkele algemene verbeteringen rondom het verkiezingsproces van justitiabelen aan. Dit betreft onder andere het – samen met inrichtingen en gemeenten - verbeteren van de informatie over verkiezingen met onafhankelijke informatie over verkiezingsprogramma's en standpunten van politieke partijen, voorlichting in eenvoudige taal en anticiperen op (over-)plaatsing en wijzigingen in het adres.

Beleidsreactie

Het kiesrecht is een fundamenteel recht. Iedereen die het recht heeft om te stemmen, moet dat recht zo goed mogelijk kunnen uitoefenen. Het is daarom van belang dat justitiabelen zo min mogelijk belemmeringen ervaren bij het uitoefenen van stemrecht. Waar uitvoerbaar en passend binnen de juridische kaders, worden de aanbevelingen van de RSJ daarom overgenomen.

Maak stemmen in een (mobiel) stembureau in de inrichting mogelijk

De Kieswet (artikel B 6) bepaalt dat personen wier vrijheid is ontnomen, bij volmacht stemmen. Op die manier hebben justitiabelen dezelfde mogelijkheid om te stemmen als andere mensen die niet in staat zijn zelf hun stem uit te brengen in een stemlokaal. Een uitzondering hierop zijn personen die op de dag van stemming verlof hebben of op basis van het regime waarin zij verblijven genoeg bewegingsvrijheid hebben om in persoon aan de stemming te kunnen deelnemen. De RSJ concludeert echter dat – in aanvulling op de volmachtprocedure – ingezet zou moeten worden op de mogelijkheid om te stemmen in een (mobiel) stembureau in de inrichting.

Het is op dit moment volgens de Kieswet alleen mogelijk een (mobiel) stembureau in te richten in een justitiële inrichting, als de opzet van de inrichting het toelaat dat iedereen vrijelijk toegang heeft tot het stembureau. Bij wijze van pilot beziet DJI momenteel in één PI of voor de aanstaande Tweede Kamerverkiezing een (mobiel) stembureau ingericht kan worden binnen de kaders van de Kieswet, dat past binnen de veiligheidseisen van DJI en uitvoerbaar is. Dit doet DJI in samenwerking met de betreffende gemeente. Indien dit haalbaar blijkt en er positief wordt geëvalueerd, wordt verkend of dit in de toekomst voor meerdere PI's mogelijk is.

De RSJ meent dat het ook onder de huidige Kieswet mogelijk is om een (mobiel) stembureau in te richten dat níet voor het publiek toegankelijk is. Dat is echter niet juist. Dat kan worden uitgelegd aan de hand van de volgende twee punten:

1. De RSJ gaat voorbij aan twee belangrijke waarden van het verkiezingsproces: transparantie en controleerbaarheid. Deze waarden brengen met zich mee dat een stemlokaal op een plek moet worden ingesteld waar iedereen het verkiezingsproces kan waarnemen. Dit is een belangrijke pijler van het verkiezingsproces, zoals recent bevestigd door de Kiesraad³ en de Afdeling advisering van de Raad van State.⁴ Door te regelen dat eenieder in een stemlokaal mag zijn, wordt gewaarborgd dat eenieder kan waarnemen wat er in een stemlokaal gebeurt, en met eigen ogen (en oren) kan aanschouwen dat de juiste procedures worden gevolgd. Bij de meest recente aanpassing van artikel J 35 is ook expliciet genoemd dat aanwezigheid in het stemlokaal het mogelijk maakt dat er bezwaren ingediend kunnen worden over zaken zoals kiezersbeïnvloeding.⁵
2. De RSJ verwijst in zijn argumentatie naar artikel J 35, eerste lid. Hierin staat: *“gedurende de tijd dat het stembureau zitting houdt, is eenieder bevoegd in het stemlokaal te vertoeven, voor zover de orde daardoor niet wordt verstoord en de voortgang van de zitting niet wordt belemmerd.”* De RSJ lijkt artikel J 35 zo te interpreteren dat het zou kunnen worden benut om alle buitenstaanders gedurende de gehele zitting van het stembureau buiten de deur te houden om zo

³ De Kiesraad heeft er in een recent advies blijk van gegeven dat zij artikel J 35, eerste lid, van de Kieswet zo opvat dat een stemlokaal openbaar toegankelijk moet zijn voor eenieder, en dat het beperken van die openbaarheid afbreuk doet aan de kernwaarden van het verkiezingsproces, namelijk onder andere aan de transparantie en controleerbaarheid van het proces. Zie Advies over de Tijdelijke wet verkiezingen Covid-19, 7 september 2020, www.kiesraad.nl, p. 5.

⁴ De Afdeling advisering van de Raad van State deelt de opvatting van de Kiesraad, zie *Kamerstukken II* 2020/21, 35 590, nr. 4.

⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 489, nr. 3, p. 61.

de orde in de inrichting in het algemeen te handhaven. Dit staat echter haaks op de geest en doelstelling van artikel J 35, zoals onder punt 1 is toegelicht.⁶ Ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft recent nogmaals bevestigd dat het inrichten van een niet publiek toegankelijk stemlokaal in een inrichting zich niet tot de Kieswet verhoudt.⁷

Maak stemmen bij volmacht gemakkelijker

De RSJ doet een aantal suggesties om het stemmen bij volmacht gemakkelijker te maken. Wat begeleiding en ondersteuning van justitiabelen betreft, is het reeds praktijk dat justitiabelen met vragen terecht kunnen bij een medewerker, zoals de mentor, casemanager of groepsleider. Deze mogelijkheid wordt ook vermeld op de informatieposters die in de inrichtingen worden verspreid in aanloop naar verkiezingen. De belemmeringen die de RSJ omschrijft bij de volmachtprocedure zijn specifiek voor de context van ingesloten justitiabelen. Ook de verbeteringen zien op het verminderen van de belemmeringen die komen door het ingesloten zijn, niet op de schriftelijke volmachtprocedure zelf. Zo wordt de informatieverstrekking verbeterd door het informatieblad voor justitiabelen te verduidelijken (zie toelichting op het informatieblad hieronder) en zullen medewerkers proactief bij justitiabelen onder de aandacht brengen dat zij geholpen kunnen worden bij de volmachtprocedure.

Bij een schriftelijke volmacht hoeven de justitiabele en de gemachtigde alleen een formulier in te vullen, met daarop het BSN van de justitiabele. Het is bij de schriftelijke volmacht dus geen probleem als de justitiabele de stempas of het identiteitsbewijs niet heeft. Medewerkers kunnen helpen bij het opzoeken van het BSN. Een justitiabele maakt zelf de keuze welke volmachtprocedure wordt gevolgd. Afhankelijk van die keuze kan een formulier nodig zijn om de volmacht te regelen. DJI zorgt ervoor dat zowel het formulier 'Verzoek om bij volmacht te stemmen' als het formulier 'Verzoek om een kiezerspas' tijdig beschikbaar is voor justitiabelen. Dit sluit aan bij positieve ervaringen die in het verleden hiermee zijn opgedaan in de gemeente Zutphen.⁸ Hetgeen de gemeente Den Haag aanbiedt aan kiezers in het buitenland – het met DigiD volledig digitaal invullen, ondertekenen en versturen van een machtigingsformulier – kan voor meerdere doelgroepen de toegankelijkheid om te stemmen vergroten. Alle andere gemeenten worden aangemoedigd van dit voorbeeld kennis te nemen. De ontwikkelingen worden gevolgd, mede met het oog op mogelijk toekomstig gebruik hiervan door justitiabelen.

⁶ En zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis, *Kamerstukken II* 1984/85, 18 973, nrs. 2-5, p. 9 en *Kamerstukken II* 1985/86, 18 973, nr. 10, p. 2.

⁷ Rechtbank Den Haag 9 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17779.

⁸ Bij de Tweede Kamerverkiezing in 2023 stuurde deze gemeente proactief de aanvraagformulieren voor de schriftelijke volmacht op naar de PI Zutphen. Zie tevens p. 22 van het RSJ-advies.

Verbeter het verkiezingsproces

De RSJ doet tevens een aantal suggesties om het verkiezingsproces in de inrichtingen te verbeteren. Het is uiteraard van belang dat justitiabelen zo goed mogelijk toegang hebben tot informatie over de verkiezingen en het stemproces, ter voorbereiding op het uitbrengen van hun stem. Het behoort echter niet tot de taak van DJI om inhoudelijke informatie zoals standpunten van politieke partijen te verstrekken aan justitiabelen. DJI kan daarin wel een faciliterende rol spelen, binnen de mogelijkheden van de inrichting en met inachtneming van beperkingen als gevolg van de vrijheidsbeneming. Justitiabelen hebben doorgaans geen vrije en zelfstandige toegang tot het internet. Voor zover dit niet wordt verhinderd door opgelegde beperkingen en veiligheidsmaatregelen, zet DJI zich in aanloop naar aankomende verkiezingen in om justitiabelen die dat willen de mogelijkheid te bieden een stemhulp (Stemwijzer of Kieskompas) te gebruiken. Dat kunnen zij bijvoorbeeld doen in de ruimtes die bedoeld zijn voor het regelen van zaken voor re-integratie, zoals het Re-integratiecentrum (RIC) in de PI. Ook is gekeken of de websites van politieke partijen, waarop hun partijprogramma's staan, veilig zijn om op de lijst toegestane websites te zetten waar justitiabelen toegang toe hebben. Helaas is dat niet het geval, omdat de sites contactmogelijkheden bieden (chatfuncties of vragenformulieren) en dat een reden is om ze vanuit veiligheidsoverwegingen uit te sluiten. Wel geldt voor een groot deel van de justitiabelen dat zij toegang hebben tot televisie, kranten en radio, waardoor bijvoorbeeld verkiezingsdebatten en opinieprogramma's kunnen worden gevolgd. In zijn totaliteit bezien, biedt dit voldoende mogelijkheden voor justitiabelen om zich inhoudelijk voor te bereiden.

Verder is naar aanleiding van het RSJ-advies het informatieblad over de verkiezingen en stemmogelijkheden herschreven op B1-niveau, zodat het voor alle justitiabelen begrijpelijker is. Ook wordt dit informatieblad vertaald naar het Engels, Papiaments en Fries. Dit informatieblad wordt ruim voor verkiezingen verspreid.

De RSJ adviseert ook om te anticiperen op (over-)plaatsingen en wijzigingen in het adres, omdat de justitiabele mogelijk de stempas niet op tijd heeft. De schriftelijke volmacht biedt echter al een oplossing voor de gevallen waarin de justitiabele niet tijdig zijn of haar fysieke stempas in bezit heeft, omdat de stempas niet nodig is voor de schriftelijke volmachtprocedure.

Tot slot

We zijn de RSJ erkentelijk voor dit advies. Naar aanleiding van dit advies wordt een aantal verbeteringen doorgevoerd, zodat justitiabelen effectief gebruik kunnen maken van hun stemrecht.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F. Rijkaart