

From: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Date: Tuesday, July 8, 2025, 12:09 PM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: Openbaarmaking RSJ-advies 'Uitvoerbaar en effectief stemrecht voor ingesloten justitiabelen'

Attachments:

RSJ-advies+Uitvoerbaar+en+effectief+stemrecht+voor+ingesloten+justitiabelen.pdf

Van: Veen - Koning, H.G. van - BD/RSJ/ADV <TrudyV@rsj.nl> **Namens** Moraal, H.J. - BD/RSJ

Verzonden: dinsdag 8 juli 2025 11:43

Aan: Anneke de Graag <anneke.degraag@eerstekamer.nl>; EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>; 'Parlement (Vaste Kamercie JenV-Tweede Kamer)' <cie.vj@tweedekamer.nl>; 'Parlement (Vaste Kamercie VWS-Tweede Kamer)' <cie.vws@tweedekamer.nl>

CC: Westerhof, mr. R. - BD/RSJ/ADV <r.westerhof@rsj.nl>; 'm.julicher@tweedekamer.nl'

<m.julicher@tweedekamer.nl>; 'Kenniscoördinator VWS (Rolf Noordsij)' <r.noordsij@tweedekamer.nl>; Nijenhuis, F. - BD/RSJ/ADV <f.nijenhuis@rsj.nl>; Advies RSJ - RSJ <advies@rsj.nl>

Onderwerp: Openbaarmaking RSJ-advies 'Uitvoerbaar en effectief stemrecht voor ingesloten justitiabelen'

Geachte heer, mevrouw,

Graag attendeer ik u op het [advies 'Uitvoerbaar en effectief stemrecht voor ingesloten justitiabelen'](#) dat de Afdeling advisering van de RSJ vandaag openbaar heeft gemaakt. Het advies is op 24 juni 2025 aangeboden aan de demissionair staatssecretaris Rechtsbescherming en ter informatie verzonden aan de demissionair minister van Justitie en Veiligheid, de demissionair minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de demissionair staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport en de demissionair staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg.

De belangrijkste punten uit het advies worden hieronder beschreven.

Stemmen is een fundamenteel (grond)recht en ook ingesloten justitiabelen hebben in Nederland het recht om te stemmen. In de praktijk blijkt dat dit erg lastig is voor deze groep. Door verschillende belemmeringen kunnen zij nauwelijks van hun stemrecht gebruik maken. Daarmee gaan veel stemmen verloren. Stemmen zorgt namelijk voor meer betrokkenheid van justitiabelen bij de maatschappij en levert daarmee een bijdrage aan hun resocialisatie in de samenleving én aan de democratie.

De RSJ vindt het daarom van belang dat er meer gedaan wordt om het stemmen voor justitiabelen mogelijk te maken en publiceert daarover vandaag een advies.

Oplossingsrichtingen

De RSJ is nagegaan welke praktisch uitvoerbare verbeteringen kunnen worden aangebracht en geeft daarvoor verschillende oplossingsrichtingen. Er worden concrete voorstellen gedaan, zoals het inrichten van (mobiele) stembureaus in de inrichtingen, het verbeteren van de onderhandse en schriftelijke volmachtprocedure en algemene verbeteringen rondom het verkiezingsproces in de inrichtingen.

Daarbij moet worden voldaan aan de waarborgen van het stemproces, zoals transparantie en controleerbaarheid, en er moet natuurlijk ook aandacht zijn voor de orde en veiligheid in inrichtingen.

Door de praktische uitvoerbaarheid te vergroten hoopt de RSJ dat justitiabelen snel op een volwaardige manier deel kunnen nemen aan verkiezingen. Dit is immers zowel in het belang van de justitiabele als van de maatschappij.

Het volledige advies is te vinden op de RSJ website, samen met een [nieuwsbericht](#).

Met vriendelijke groet,

Han J. Moraal
Algemeen voorzitter

Korte Voorhout 8 | 2511 EK Den Haag

Postbus 30137 | 2500 GC Den Haag



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

www.rsj.nl

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

24 juni 2025

- **Uitvoerbaar en effectief
stemrecht voor
ingesloten justitiabelen**



Inhoud

Samenvatting	4
Afkortingenlijst	7
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Belangenafweging	9
1.4 Afbakening advies	10
1.5 Werkwijze	10
1.6 Leeswijzer	11
2 Het kiesrecht van justitiabelen: de wet en de praktijk	12
2.1 Wettelijk kader	12
2.1.1 Kiesgerechtigdheid	12
2.1.2 Mogelijkheid van stemmen door justitiabelen	13
2.2 Stemmen bij volmacht	14
2.3 Belemmeringen bij het stemmen via volmacht	15
2.3.1 Algemene belemmeringen voor justitiabelen	15
2.3.2 Belemmeringen bij stemmen via onderhandse volmacht voor justitiabelen	16
2.3.3 Belemmeringen bij stemmen via schriftelijke volmacht voor justitiabelen	17
2.3.4 Algemene nadelen volmachtprocedure	17
2.3.5 Aantallen volmachtstemmen justitiabelen onbekend	18
2.4 Stemmen bij volmacht schiet tekort	18
2.5 Tussenconclusie	20
3 Oplossingsrichtingen	21
3.1 Algemene verbeteringen rondom verkiezingen	21
3.2 Verbeteringen bij de volmachtprocedure	22
3.3 Mogelijkheid stemmen in (mobiel) stembureau	22
3.3.1 (Mobiel) stembureau in een inrichting in aanvulling op volmachtprocedure	23
3.3.2 Wettelijke mogelijkheden van een (mobiel) stembureau in een inrichting	23
3.3.3 Voorbeelden van een (mobiel) stembureau in inrichtingen	26
3.3.4 Analyse van de mogelijkheid van (mobiele) stembureaus	27
3.4 Mogelijkheid briefstemmen	30
3.4.1 Procedure briefstemmen	30
3.4.2 Analyse van de mogelijkheid van briefstemmen	31
3.5 Tussenconclusie	33
4 Conclusie en aanbevelingen	34
4.1 Conclusie	34
4.2 Aanbevelingen	35



Geraadpleegde stukken	37
Literatuurlijst	37
Overige bronnen	37
Bijlage 1 Overzicht van kiesgerechtigdheid per verkiezing	40
Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde deskundigen	41



Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) heeft op eigen initiatief het advies 'Uitvoerbaar en effectief stemrecht voor ingesloten justitiabelen' uitgebracht. Hieronder volgt een samenvatting van dit advies.

Signalen over het stemrecht van ingesloten justitiabelen

Het kiesrecht is een fundamenteel (grond)recht. Ook strafrechtelijk ingesloten justitiabelen hebben in Nederland het recht om te stemmen en om gekozen te worden. In dit advies wordt specifiek ingegaan op het stemrecht binnen het gevangeniswezen (PI's en JJI's) en de forensische zorg.

Het stemmen door justitiabelen is in het belang van de democratie en voor een goede resocialisatie. Alleen justitiabelen met verlof of voldoende bewegingsvrijheid mogen in persoon stemmen in een stembureau. Het overgrote deel van de justitiabelen kan alleen stemmen bij volmacht.

De RSJ kreeg de afgelopen periode veel verschillende signalen dat het stemmen bij volmacht voor ingesloten justitiabelen in de praktijk erg lastig is. Dit was aanleiding om een advies over dit onderwerp uit te brengen.

Stemmen bij volmacht in de praktijk lastig

In het advies worden de belemmeringen voor justitiabelen bij de volmachtprocedure in kaart gebracht. De RSJ concludeert dat stemmen bij volmacht niet of nauwelijks gebeurt door verschillende praktische problemen. Dit ligt zowel aan de procedure zelf, het verblijf in een gesloten inrichting, als aan de persoon van de justitiabele. Justitiabelen hebben bijvoorbeeld vaak een beperkt positief sociaal netwerk om iemand te machtigen. Daarnaast hebben zij geen vrije en zelfstandige toegang tot het internet en kopieer- en printfaciliteiten voor een schriftelijke volmacht. Het stemmen bij volmacht is dus in de wet geregeld, maar lukt door dit soort belemmeringen in de praktijk niet of nauwelijks.

Tot nu toe heeft de overheid niet veel gedaan om de bestaande mogelijkheden te verbeteren. De RSJ vindt het belangrijk dat er meer wordt gedaan om het stemmen voor justitiabelen mogelijk te maken.

Oplossingsrichtingen voor uitvoerbaar en effectief stemrecht

De RSJ is nagegaan welke praktisch uitvoerbare verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het advies geeft daarvoor verschillende oplossingsrichtingen.

Naast de rechtspositie van de ingesloten justitiabele is ook gekeken naar de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten en directeurs van inrichtingen. Daarnaast moet worden voldaan aan de waarborgen van het stemproces, zoals transparantie en controleerbaarheid.



Stemmen in persoon is een groot goed en heeft de voorkeur. De volmachtprocedure heeft diverse nadelen. De RSJ concludeert daarom dat moet worden ingezet op:

1. stemmen in een (mobiel) stembureau in de inrichting;
2. verbeteren van de onderhandse en schriftelijke volmachtprocedure;
3. algemene verbeteringen van het verkiezingsproces in de inrichtingen.

Deze oplossingsrichtingen helpen om het stemmen door ingesloten justitiabelen in de praktijk beter mogelijk te maken.

Wat betreft het briefstemmen als een oplossing voor de praktische problemen ziet de RSJ nu onvoldoende aanknopingspunten.

Aanbevelingen

De RSJ doet de volgende aanbevelingen:

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

Bied gemeenten en inrichtingen de mogelijkheid om een (mobiel) stembureau in te richten in de inrichting, waar zowel justitiabelen als personeelsleden kunnen stemmen. De uitwerking door een gemeente in samenwerking met een inrichting en in overleg met DJI, kan verschillen. Dit is afhankelijk van infrastructurele mogelijkheden, van de aard en omvang van de inrichting, de benodigde extra capaciteit, enzovoort. Te overwegen maatregelen zijn de volgende.

- Maak het stemmen in persoon voor ingesloten justitiabelen mogelijk met een openbaar (mobiel) stembureau in de inrichting, met beperkte openingstijden en met een beperkte taakstelling, waarbij de opkomst in het stembureau kan worden geteld en het tellen van de stemmen centraal bij het gemeentelijk stembureau plaatsvindt.
- Zorg voor toezicht op het stemproces door het aanwijzen van waarnemers vanuit de gemeente, vrijwilligersorganisaties of leden van de Commissie van Toezicht die in het kader van transparantie en controleerbaarheid toezien op het correct verlopen van het stemproces. Kijk hierbij naar de ervaringen met een (mobiel) stembureau in verpleeghuizen bij de Tweede Kamerverkiezingen onder de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19.
- Bevorder de training en benoeming door een gemeente van medewerkers van een inrichting, leden van de Commissie van Toezicht en medewerkers van vrijwilligersorganisaties om op een stembureau te werken.
- Waarborg de veiligheid en orde in de inrichting, ook in het stemlokaal. Houd rekening met de risico's van contact tussen de externe kiezers en de justitiabelen. Overweeg het invoeren van een aanmeldprocedure en een maximumaantal bezoekers, passend bij de inrichting.
- Houd wat betreft de openingstijden van het stembureau rekening met het dagprogramma in de inrichting en als het gaat om meerderjarige jeugdigen met de schooltijden.
- Pas zo nodig de wet aan.



2. Maak stemmen bij volmacht gemakkelijker

Verbeter daarnaast de huidige procedure van stemmen bij volmacht voor justitiabelen door het wegnemen van praktische problemen bij de uitvoering. DJI en de betrokken gemeenten kunnen hier een bijdrage aan leveren. Denk daarbij aan het volgende.

- Zorg voor de nodige begeleiding en ondersteuning van justitiabelen.
- Maak de procedure van de schriftelijke volmacht eenvoudiger en toegankelijker
- Evalueer de pilots van de gemeenten Den Haag en Zutphen die het doel hebben enkele drempels weg te nemen in de procedure van de schriftelijke volmacht.

3. Verbeter het verkiezingsproces

Verbeter tot slot de huidige procedure rondom de verkiezingen in het algemeen. Hierin is een rol weggelegd voor zowel DJI als voor inrichtingen en gemeenten. Die betreft het volgende.

- Informatie over verkiezingen moet worden uitgebreid met onafhankelijke informatie over verkiezingsprogramma's en standpunten van politieke partijen en moet actief worden verspreid binnen de inrichting.
- Voorlichting vanuit DJI over verkiezingen moet in eenvoudige taal gegeven worden, ondersteund met pictogrammen en ander toelichtend materiaal.
- De voorlichting rondom verkiezingen moet altijd in enkele andere talen beschikbaar zijn.
- Er moet worden geanticipeerd op (over)plaatsing en wijzigingen in het brief- of woonadres. Het is van belang dat een stempas tijdig in een instelling aankomt en niet naar een verkeerd adres wordt gestuurd of zoekraakt.



Afkortingenlijst

Bjj	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
Bvt	Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden
BRP	Basisregistratie personen
BSN	Burgerservicenummer
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
Kw	Kieswet
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire inrichting
Rtvi	Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting
Sr	Wetboek van Strafrecht
tbs	terbeschikkingstelling
VOG/VOG P	Verklaring Omtrent Gedrag/Verklaring Omtrent Gedrag Politiegegevens



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kiesrecht is een grondrecht van burgers dat wordt erkend en beschermd in internationale mensenrechtenverdragen en is opgenomen in de Nederlandse Grondwet (Gw). Ook strafrechtelijk ingesloten justitiabelen hebben in Nederland in beginsel actief en passief kiesrecht. Dat wil zeggen het (actief) recht om te stemmen (stemrecht) en het (passief) recht om gekozen te worden. In dit advies wordt specifiek ingegaan op het stemrecht van ingesloten justitiabelen.

Een effectieve uitoefening van het stemrecht is in het belang van de democratie en kan bijdragen aan de resocialisatie van de justitiabele als lid van de maatschappij. Het uitgangspunt voor de vrije Nederlandse burger is stemmen in persoon in een stemlokaal. De wetgever heeft beoogd dat ingesloten justitiabelen gebruik kunnen maken van hun grondrecht door in de Kieswet te bepalen dat zij kunnen stemmen bij volmacht, of in persoon als op die dag sprake is van zodanige feitelijke bewegingsvrijheid dat dit mogelijk is en/of als zij aanspraak hebben op periodiek verlof.¹ Het stemmen in persoon wordt beschouwd als groot goed.²

Hoewel er in de praktijk enkele voorbeelden zijn van het inrichten van een (mobiel) stembureau in een penitentiaire inrichting (PI), justitiële jeugdinrichting (JJI) en tbs-kliniek waardoor het voor gedetineerden en tbs-gestelden bij voldoende bewegingsvrijheid mogelijk is om in persoon te stemmen, is dit geen standaardprocedure. Daarnaast kan in zijn algemeenheid periodiek verlof slechts worden verleend in een late fase van een straf of maatregel,³ voor het doel van re-integratie⁴ en alleen onder bepaalde (doorgaans strikte) voorwaarden. Het verlenen van verlof is mede afhankelijk van de beoordeling van het gedrag van een justitiabele en de risico's voor de samenleving bij verlof.⁵ Daarmee is het stemmen in een regulier stembureau meestal geen reële optie voor ingesloten justitiabelen. Het overgrote deel van deze groep zal daardoor gebruik moeten maken van de procedure van stemmen bij volmacht.

Er zijn de afgelopen jaren binnen de rechtspraak, literatuur, media en politiek verschillende signalen geweest die erop wijzen dat de procedure van stemmen bij

¹ Art. B 6 lid 2 Kw.

² De Lange & Mevis 2009, p. 2.

³ Denk aan gedetineerden die in de laatste fase van hun detentie in een beperkt beveiligde afdeling (BBA) of Inrichting voor stelselmatige daders verblijven en overdag buiten de inrichting naar werk of dagbesteding gaan en tbs-gestelden met (on)begeleid verlof.

⁴ Bij gedetineerden kan dit, anders dan voor arbeid, alleen met daaronder hangende vooraf vastgestelde (sub)doelen.

⁵ Zie de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) voor gedetineerden, artt. 20b-20c, voor stelselmatige daders en artikel 20d Rtvi voor levenslanggestraften, Verlofregeling TBS voor tbs-gestelden en Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) en Regeling verlof en STP jeugdigen voor jeugdigen. Enkele specifieke groepen gedetineerden komen niet in aanmerking voor verlof, bijvoorbeeld bij verblijf in zwaarbeveiligde regimes als een Extra Beveiligde Inrichting, Terroristenafdeling of Afdeling Intensief Toezicht (artt. 4 en 16 Rtvi).



volmacht door een ingesloten justitiabele, in de praktijk gepaard gaat met allerlei (praktische) belemmeringen.⁶ Hierdoor kunnen zij hun stemrecht feitelijk niet of alleen met grote moeite uitoefenen. Mede om deze reden zijn er in het verleden enkele initiatieven van gemeenten en inrichtingen geweest om stemmen in een mobiel stembureau binnen de inrichting of buiten op het terrein mogelijk te maken.

Het voorgaande vormde voor de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) aanleiding om op eigen initiatief een advies over dit onderwerp uit te brengen.

De RSJ wil met dit advies de belemmeringen in de uitoefening van het stemrecht van ingesloten justitiabelen in kaart brengen. Ook wil de RSJ nagaan op welke praktisch uitvoerbare wijze verbeteringen kunnen worden aangebracht. Niet alleen voor justitiabelen, maar ook voor gemeenten en inrichtingen. Daarmee wil de RSJ bijdragen aan een toegankelijke stemprocedure, met waarborgen voor transparantie en controleerbaarheid, voor alle kiesgerechtigde justitiabelen, zodat zij effectief gebruik kunnen maken van hun stemrecht als fundamenteel grondrecht.⁷

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit advies is als volgt.

Op welke praktisch uitvoerbare wijze kan recht worden gedaan aan een effectieve uitoefening van het stemrecht van ingesloten justitiabelen?

1.3 Belangenafweging

Het kiesrecht is een fundamenteel (grond)recht. Het stemrecht voor ingesloten justitiabelen is, zoals eerder aangegeven, zowel in het belang van de democratie als van een goede resocialisatie. Door te stemmen draag je bij aan de democratische rechtsstaat; je hebt invloed op de manier waarop de maatschappij wordt bestuurd. Het stemrecht doet een beroep op de justitiabele om zich actief bezig te houden met ontwikkelingen in de maatschappij, waar diegene indirect en doorgaans in de toekomst ook weer direct deel van uitmaakt. Voor deze groep is het bovendien van belang dat ze zich 'gehoord weten' door de Nederlandse samenleving en zich betrokken voelen bij het politieke en maatschappelijke proces.

⁶ Dit blijkt onder andere uit 'RSJ-advies op komst over stemmen', *de Bonjo* februari 2025; 'Kort Geding Bonjo over kiesrecht', *de Bonjo* december 2023; 'Als je wilt dat je stem meetelt...', *de Bonjo* april 2024; Basting 2024, p. 8; Rb. Den Haag 9 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17779; RSJ 9 november 2017, 17/1755/GA; RSJ 9 oktober 2020, R-20/5758/GA; RSJ 22 december 2021, 21/21831/TA; RSJ 20 februari 2023, 21/21894/GA; RSJ 3 juni 2024, 24/40955/GV; Mevis, 2011; Sackers 2007, p. 210; Sackers 2006; *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 1013; *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 983; *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2967; 'Kunnen gevangenen stemmen? Het is technisch onmogelijk', *Podcast Alicante*, www.nporadio1.nl, 15 maart 2021.

⁷ Het beginsel van minimale beperkingen komt aan de orde in paragraaf 2.1.2 van dit advies.



Ook de stem van degene die is ingesloten is waardevol en telt mee. Daarom is een effectieve uitoefening van het stemrecht zowel voor ingesloten justitiabelen belangrijk, als voor de maatschappij als geheel.

In dit advies heeft de RSJ naast de rechtspositie van de ingesloten justitiabele ook oog voor de positie van andere belanghebbenden, zoals gemeenten en directeuren en medewerkers van inrichtingen, gelet op de uitvoerbaarheid vanwege de personele capaciteit en de orde en veiligheid in inrichtingen. Daarnaast wordt rekening gehouden met de waarborgen waaraan het stemproces moet voldoen, zoals transparantie en controleerbaarheid.⁸ De RSJ zoekt hierin een passende balans.

1.4 Afbakening advies

De eerdergenoemde signalen over belemmeringen bij het stemrecht uit de praktijk betreffen voornamelijk kiesgerechtigde gedetineerden in penitentiaire inrichtingen. In dit advies betreft de RSJ ook meerderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen en personen die op strafrechtelijke titel in een forensische kliniek of zorginstelling verblijven. Deze personen worden hierna steeds 'justitiabelen' genoemd en de inrichtingen, klinieken en instellingen 'inrichtingen'.

Daarbij gaat het om de uitoefening van het stemrecht van een justitiabele die in een Nederlandse inrichting verblijft en geen of onvoldoende verlofmogelijkheden heeft om in persoon buiten de inrichting in een regulier stembureau te stemmen. Specifieke regelingen ten aanzien van Caribisch deel van het Koninkrijk en niet in dit advies expliciet genoemde groepen worden buiten beschouwing gelaten.

Gelet op de adviserende taak van de RSJ op het gebied van de strafrechtstoepassing richt dit advies zich alleen op de uitoefening van het stemrecht van justitiabelen en niet van andere groepen personen in de samenleving die in de praktijk beperkte stemmogelijkheden hebben.⁹

1.5 Werkwijze

Ter voorbereiding op dit advies zijn nationale en internationale wet- en regelgeving, kamerstukken, relevante (beleids-)documenten en literatuur bestudeerd. Ook is informatie uit reguliere werkbezoeken en periodieke overleggen met ketenpartners van de RSJ meegenomen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met deskundigen vanuit de wetenschap, beleid en praktijk. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 2 bij dit advies. De inhoud van dit advies geeft niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van de deskundigen weer.

⁸ Commissie Korthals Altes 2007, p. 5 en p. 66; *Kamerstukken II* 1984/85, 18 973, nrs. 2-5, p. 11.

⁹ Zoals civielrechtelijk ingeslotenen en personen die tijdelijk in een ziekenhuis zijn opgenomen.



1.6 Leeswijzer

Het advies zal in hoofdstuk 2 een beschrijving geven van het huidige wettelijk kader omtrent het kiesrecht van justitiabelen. Tevens worden (praktische) belemmeringen beschreven rondom de huidige stemprocedure voor het stemmen bij volmacht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte uiteenzetting van verschenen rapporten en ontwikkelingen rondom de (tekortkomingen van de) volmachtprocedure. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 oplossingsrichtingen uiteengezet. Hier worden suggesties gedaan voor het verbeteren van de huidige volmachtprocedure, maar ook worden andere stemprocedures geanalyseerd. Het stemmen via een (mobiel) stembureau en het briefstemmen worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt, mede aan de hand van praktijkvoorbeelden. Tot slot volgen de conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 4.



2 Het kiesrecht van justitiabelen: de wet en de praktijk

In dit hoofdstuk volgt eerst een uitwerking van de kiesgerechtigheid in Nederland in het algemeen en specifiek die van justitiabelen volgens de wet. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheid van stemmen door justitiabelen en de keuze van de wetgever voor de huidige wijze van stemmen. Daarna wordt de volmachtprocedure beschreven, gevolgd door praktische belemmeringen bij die procedure en een uiteenzetting waarom de volmachtprocedure tekortschiet.

2.1 Wettelijk kader

Voor de kiesgerechtigdheid van justitiabelen en de wijze van uitoefening van het stemrecht zijn internationaal recht,¹⁰ de Nederlandse Grondwet, het Wetboek van Strafrecht (Sr) en enkele aanverwante strafrechtelijke wetten, de Kieswet (Kw)¹¹, het Kiesbesluit¹² en de Kiesregeling¹³ relevant. De uitwerking hieronder is op de inhoud van die wetgeving gebaseerd.

2.1.1 Kiesgerechtigdheid

In Nederland is een persoon in het algemeen kiesgerechtigd als diegene de Nederlandse nationaliteit heeft, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet bij onherroepelijke uitspraak van de rechter is ontzet van het (actief en passief) kiesrecht.¹⁴ Dit laatste kan voorkomen bij een aantal specifieke delicten, mits sprake is van een veroordeling tot een gevangenisstraf van tenminste één jaar.¹⁵ Volledige ontzetting van het kiesrecht komt in Nederland bijna niet voor.¹⁶

De kiesgerechtigdheid wordt mede bepaald door het ingezetenschap. Een ingezetene van Nederland, van de provincie, van het waterschap en van de gemeente is iemand die onderscheidenlijk binnen het genoemde gebied werkelijke woonplaats heeft.¹⁷

Bij de gemeenteraadsverkiezingen, de waterschapsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen ook personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit kiesgerechtigd zijn, zoals burgers uit een andere EU-lidstaat.

¹⁰ Het recht op vrije, geheime verkiezingen is neergelegd in art. 3 Protocol 1 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en in art. 25 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Daaraan zijn verwant art. 10 Verdrag betreffende de Europese Unie, artt. 20 en 22 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artt. 39-40 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

¹¹ De Kieswet bevat de grondslagen voor de verkiezingen in Nederland en de uitvoeringswijzen.

¹² Het Kiesbesluit is een uitvoeringsregeling van de Kieswet en bevat een nadere praktische uitwerking van procedures.

¹³ In de Kiesregeling zijn voornamelijk modellen opgenomen.

¹⁴ Art. 4 jo. art. 54 Gw jo. art. B 5 Kw.

¹⁵ Art. 54 lid 2 Gw jo. art. 28 Sr; art. 14 Wet internationale Misdrijven. In de strafbaarstellingen van de Kieswet, het Wetboek van Strafrecht, de Wet wapens en Munitie, Wet op de Economische delicten en Wet internationale Misdrijven wordt steeds vermeld of ontzetting van het kiesrecht mogelijk is. Het betreft met name vormen van fraude met verkiezingsdocumenten (zoals stembiljetten) en delicten begaan met een terroristisch oogmerk of tegen de veiligheid van de Staat of onderdelen daarvan.

¹⁶ <https://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/kiesrecht/kiesrecht/>. Het zou gaan om ongeveer vijf gedetineerden in Nederland.

¹⁷ Art. B 4 Kw.



Zie bijlage 1 voor een overzicht van kiesgerechtigdheid per verkiezing.

2.1.2 Mogelijkheid van stemmen door justitiabelen

Tot 1983 waren alle personen die op de dag van stemming rechtens – waaronder strafrechtelijk – van de vrijheid waren beroofd, uitgesloten van de uitoefening van het kiesrecht.¹⁸ Dit is komen te vervallen met de invoering van het gelijke (actief en passief) kiesrecht voor iedere Nederlander als grondrecht in artikel 4 van de Grondwet, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Reden voor die invoering was volgens de wetgever – kortgezegd – dat het kiesrecht tot de fundamentele democratische grondrechten behoort.¹⁹

Artikel 15 lid 4 van de Grondwet bepaalt dat iemand aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, in de uitoefening van grondrechten kan worden beperkt voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. Een beperking in het kiesrecht mag dus, maar is niet onbegrensd. Dat volgt ook uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waaruit onder meer blijkt dat een algemene, automatische en ongedifferentieerde uitsluiting (zoals de situatie tot 1983) niet is toegestaan.²⁰

Daarnaast is in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw)²¹, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)²² en de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (Bvt)²³ het beginsel van minimale beperkingen vastgelegd. Dit houdt in dat een justitiabele aan geen andere beperking wordt onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de openbare orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk is. Ten aanzien van gedetineerden is expliciet bepaald dat de directeur de plicht heeft ervoor zorg te dragen dat gedetineerden gebruik kunnen maken van hun stemrecht.²⁴

Bij de invoering van het (actief en passief) kiesrecht van justitiabelen is volgens de memorie van toelichting overwogen op welke wijze het stemrecht het beste kon worden geregeld, omdat een onbelemmerde uitoefening van het stemrecht – door zelf

¹⁸ Daarnaast werd aan een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar of wegens bedelarij of landloperij of meer dan twee onherroepelijke veroordelingen voor openbare dronkenschap binnen een door de wet bepaalde termijn, tijdelijk of blijvend verlies van kiesrecht verbonden. Artikel 90 Grondwet 1972.

¹⁹ *Kamerstukken II*, 1984/85, 18973, nrs. 2-5, p. 6-7.

²⁰ Er is ruimte voor beperkende maatregelen met een ruime beoordelingsmarge van Staten (o.a. EHRM 2 maart 1987 ECLI:CE:ECHR:1987:0302JUD000926781 (*Mathieu-Mohin en Clerfayt/België*); EHRM 18 februari 1999, appl.nr. 24833/94, ECLI:NL:XX:1999:AD4560 (*Matthews/Verenigd Koninkrijk*). In de uitspraak in de zaak Hirst tegen het Verenigd Koninkrijk bepaalde het EHRM dat een algemene, automatische en ongedifferentieerde ontzetting van het kiesrecht buiten de beoordelingsmarge valt en in strijd is met art. 3 Eerste Protocol EVRM, EHRM 6 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1006JUD007402501 (*Hirst/Verenigd Koninkrijk*).

²¹ Art. 2 lid 3 Pbw.

²² Art. 2 lid 4 Bjj.

²³ Art. 2 lid 2 Bvt.

²⁴ Dit blijkt uit RSJ 9 november 2017, 17/1755/GA; RSJ 9 oktober 2020, R-20/5758/GA; RSJ 20 februari 2023, 21/21894/GA.



naar een stembureau te gaan – in het algemeen als onmogelijk werd beschouwd. Zoals al besproken in de inleiding, bepaalt de Kieswet dat justitiabelen bij volmacht kunnen stemmen, of in persoon als sprake is van periodiek verlof of anderszins zodanige feitelijke bewegingsvrijheid op die dag dat dit mogelijk is.²⁵ Deze beperking in de wijze van uitoefening van het stemrecht is (inter-)nationaalrechtelijk gezien toegestaan.

Uit de wetgeving is volgens de RSJ af te leiden dat stemmen bij volmacht voor ingesloten justitiabelen niet de enige optie is, maar een 'minimale' optie als voldoende bewegingsvrijheid of verlof ontbreekt om in persoon te stemmen.

Bij de parlementaire behandeling van de invoering van het stemrecht voor justitiabelen werd door de wetgever expliciet benoemd dat een volwaardige uitoefening van het kiesrecht verzekerd moest zijn.²⁶ De vraag rijst of dit het geval is, vanwege de verschillende signalen van praktische belemmeringen waardoor justitiabelen hun stemrecht feitelijk niet of met grote moeite zouden kunnen uitoefenen.

Aangezien, zoals gezegd, het overgrote deel van de justitiabelen gebruik moet maken van de procedure van stemmen bij volmacht, wordt hierna eerst ingegaan op deze procedure, waarbij de belemmeringen in kaart worden gebracht. De wettelijke mogelijkheid van stemmen in een stembureau bij een situatie van voldoende bewegingsvrijheid, wordt in paragraaf 3.3 van dit advies uitgewerkt.

2.2 Stemmen bij volmacht

Stemmen bij volmacht is mogelijk via een onderhandse of via een schriftelijke volmacht.²⁷ Met een volmacht geeft de kiezer toestemming aan een ander om, namens diegene, diens stem uit te brengen. De gevolmachtigde moet ook zelf een stem uitbrengen.

- **Onderhandse volmacht:**
Bij stemmen via een onderhandse volmacht draagt de justitiabele de stempas na ondertekening over aan een kiesgerechtigd persoon (de gevolmachtigde) die in dezelfde gemeente staat ingeschreven. Hierbij moet een kopie van het identiteitsbewijs van de justitiabele gevoegd worden. De gevolmachtigde moet ook een handtekening zetten.
- **Schriftelijke volmacht:**
De justitiabele geeft een ander een volmacht door het indienen van een schriftelijke aanvraag (verzoekschrift) bij de gemeente van inschrijving (woonadres). Een (kopie van een) identiteitsbewijs is dan niet nodig, een Burgerservicenummer (BSN) volstaat. De justitiabele moet het formulier

²⁵ Art. B 6 Kw.

²⁶ *Kamerstukken II* 1984/85, 18973, nrs. 2-5, p. 10.

²⁷ Geregeld in hoofdstuk L van de Kieswet.



downloaden vanaf de website van de gemeente waar hij ingeschreven staat in de basisadministratie, deze printen en invullen. Sommige gemeenten bieden de mogelijkheid voor een aanvraag via een digitaal formulier of DigiD. De justitiabele wijst op het formulier een gemachtigde aan,²⁸ die ook in een andere gemeente ingeschreven kan staan, tenzij er beperkingen zijn op grond van de Kieswet.

Zo is voor de verkiezingen van de Gemeenteraad en de Provinciale Staten vereist dat de volmachtgever en de gevolmachtigde in dezelfde kieskring ingeschreven staan. Ook de gevolmachtigde moet verklaren dat deze bereid is om als gevolmachtigde op te treden. Als beiden de verklaring ondertekend hebben, zorgt de burgemeester ervoor dat het volmachtbewijs naar de gevolmachtigde wordt gestuurd.

2.3 Belemmeringen bij het stemmen via volmacht

Uit de signalen die in de inleiding zijn genoemd, gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd, alsmede signalen uit periodieke overleggen en reguliere werkbezoeken, blijkt dat zich in de praktijk inderdaad belemmeringen voordoen die zowel gelden bij het stemmen bij onderhandse als bij schriftelijke volmacht door justitiabelen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de algemene praktische belemmeringen en daarna op specifieke belemmeringen bij elk van beide procedures. Vervolgens worden enkele algemene nadelen van de volmachtprocedure beschreven.

2.3.1 Algemene belemmeringen voor justitiabelen

- Justitiabelen hebben vaak een beperkt positief sociaal netwerk en krijgen weinig ondersteuning vanuit hun achterban. Ook is een aanzienlijk deel van hen minderbegaafd, heeft psychische problematiek en heeft problemen met het vinden van werk, inkomen en een woning. Men is vaak minder zelfredzaam en minder goed in staat zonder begeleiding te participeren in de samenleving.²⁹ Daardoor is het voor justitiabelen lastig om de volmacht over te dragen aan een betrouwbaar persoon in hun netwerk, die dan zelf ook een stem moet uitbrengen, en om vanuit het eigen netwerk hulp te krijgen bij de voor hen ingewikkelde procedure.
- Justitiabelen hebben in beginsel geen vrije en zelfstandige toegang als het gaat om gebruik van het internet en kopieer- en printfaciliteiten voor het administratieve proces.
- Justitiabelen ontvangen bij de uitoefening van het stemrecht (uitzonderingen daargelaten) weinig ondersteuning van de medewerkers van de inrichting.

²⁸ Ook de gevolmachtigde kan de procedure starten door het downloaden, invullen en ondertekenen van het formulier, vervolgens dit toezenden aan de justitiabele (volmachtgever) die ondertekent en het naar de gemeente stuurt.

²⁹ Dit volgt mede uit de uitkomsten van de invoeringstoets van de Wet straffen en beschermen. Ook DJI onderkent dat bij een deel van de justitiabelen sprake is van een beperkt doenvermogen, een licht verstandelijke beperking of een verslaving, Beleidskader beoordeling gedrag gedurende gehele detentie, *Scrt.* 2024, 39138.



- Verkiezingsinformatie wordt niet altijd tijdig en breed verspreid binnen de inrichting, ondanks dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de directeuren van inrichtingen rondom verkiezingen uitgebreid schriftelijk informeert en oproept tot het besteden van aandacht aan de verkiezingen. Daarvoor heeft DJI permanent een interne en externe website over verkiezingen ingericht en stelt het voorlichtingsmateriaal beschikbaar. Een voorbeeld van waar dit wel goed verloopt is een van de JJI's³⁰, waar gedurende het onderwijs voorlichting wordt gegeven met gebruik van lesmateriaal van Pro-Demos. Ook bestaat de mogelijkheid om een stemwijzer in te vullen en wordt op alle afdelingen een verkiezingskrant (een gewone versie en een voor laaggeletterden) verspreid.
- Het voorlichtingsmateriaal vanuit DJI wordt voor de meeste justitiabelen als (te) ingewikkeld beschouwd.³¹
- Voorlichting rondom verkiezingen (zoals een vertaalde voorbeeldstempas) ontbreekt in andere talen, terwijl een deel van de kiesgerechtigde justitiabelen het Nederlands (nog) niet of niet voldoende beheerst. Het is wel mogelijk dat gemeenten begeleidende brieven in andere talen meestuurt.
- Binnen de inrichting is beperkt (digitale en schriftelijke) toegang tot onafhankelijke informatie over verkiezingsprogramma's en standpunten van politieke partijen.

2.3.2 Belemmeringen bij stemmen via onderhandse volmacht voor justitiabelen

- De justitiabele beschikt niet (tijdig) over een stempas. Het risico hierop is groot. Zo kan iemand op de peildatum van registratie van kiesgerechtigden geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, waardoor de stempas niet op een adres aan de hand van de Basisregistratie Personen (BRP) kan worden bezorgd. Daarnaast kan het adres (door plaatsing in een inrichting of overplaatsing) een andere zijn dan waar de justitiabele ten tijde van de verkiezingen verblijft.³² Daardoor komt de stempas niet altijd (tijdig) aan in de inrichting. De post van een oorspronkelijk woonadres, voormalige inrichting of (doorgaans briefadres bij een) zorgverlener wordt niet altijd doorgestuurd of afgegeven. Voor het (tijdig) aanvragen van een vervangende stempas gelden dezelfde administratieve belemmeringen als in paragraaf 2.3.1 staan benoemd.
- De justitiabele staat wel bij een gemeente ingeschreven maar beschikt niet over een (kopie) identiteitsbewijs.
- De justitiabele is afhankelijk van de ondersteuning van de medewerkers van de inrichting voor het maken van een (veilige)³³ kopie van het identiteitsbewijs dat in een opslagruimte van de inrichting ligt.

³⁰ Dit bleek uit een gesprek met medewerkers van de JJI die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

³¹ Uit de gevoerde gesprekken met directeuren van inrichtingen blijkt dat de voorlichting van DJI bij de verkiezingen van het Europees Parlement in 2024 als te ingewikkeld werd ervaren.

³² Uit gesprekken met inrichtingen blijkt dat er verschillend omgegaan wordt met het inschrijven van een justitiabele in een inrichting.

³³ Waarop het BSN onzichtbaar is gemaakt, staat vermeld dat het een kopie is, op welke datum de kopie is afgegeven en waarvoor de kopie bedoeld is, om fraude te voorkomen.



- De justitiabele is afhankelijk van een bezoeker die als gevolmachtigde wil optreden. Bezoekuren, reisafstand en kosten kunnen een rol spelen. Extra nadelig kan zijn dat door een toenemend capaciteitstekort binnen het gevangeniswezen en de forensische zorg, justitiabelen minder vaak in de eigen regio worden geplaatst.
- De potentiële gevolmachtigde staat niet in dezelfde gemeente als de justitiabele ingeschreven, terwijl dat is vereist.
- Een justitiabele die is ingeschreven in de gemeente van vestiging van de inrichting maar feitelijk elders woont of woonde, heeft doorgaans geen sociaal netwerk in de gemeente waar hij gedetineerd is en kan daarom geen volmacht afgeven.³⁴
- De justitiabele die tijdens zijn detentie is ingeschreven in de gemeente waarin de inrichting is gevestigd, kan bij de gemeenteraadsverkiezingen niet stemmen voor de gemeenteraad van zijn eigen woonplaats. Door plaatsingen buiten de eigen regio, vanwege capaciteitsproblemen bij DJI, geldt dit ook bij verkiezingen voor het bestuur van het Waterschap en de Provinciale Staten.
- Medewerkers van een inrichting zouden per persoon maximaal twee volmachten op zich kunnen nemen, maar willen niet als gevolmachtigde optreden in verband met hun privacy en veiligheid (woonplaatsgegevens).
- Justitiabelen geven aan hun volmacht ook niet te willen afgeven aan de medewerkers, in verband met het stemgeheim.

2.3.3 Belemmeringen bij stemmen via schriftelijke volmacht voor justitiabelen

- Stemmen via een schriftelijke volmacht gaat gepaard met veel bureaucratie, zoals machtigingsformulieren opzoeken, printen en opsturen. Dit is voor justitiabelen vaak al zo ingewikkeld dat zij ervan afzien. Sommige medewerkers van inrichtingen geven aan dat zij dit graag willen ondersteunen, maar dat dit in een kleine inrichting eenvoudiger te regelen is (met korte lijntjes met de gemeente) dan in een grote inrichting.
- De potentiële gevolmachtigde staat niet in dezelfde kieskring als de justitiabele ingeschreven, terwijl dat is vereist.
- De procedure kost tijd en moet daarom tijdig worden gestart. De duur van de procedure is mede afhankelijk van de doorlooptijd bij de gemeente(n) en de actie van de gevolmachtigde. Het is mogelijk een probleem om het vanuit een inrichting op tijd voor de verkiezingen af te ronden.³⁵

2.3.4 Algemene nadelen volmachtprocedure

Het stemmen bij volmacht wordt sowieso niet als de ideale vorm van stemmen gezien. Nadelen van het stemmen bij volmacht zijn dat het stemgeheim en de stemvrijheid niet geborgd is en dat niet gecontroleerd kan worden of de gevolmachtigde

³⁴ Dit blijkt uit RSJ 9 november 2017, 17/1755/GA; RSJ 9 oktober 2020, R-20/5758/GA; RSJ 22 december 2021, 21/21831/TA; RSJ 20 februari 2023, 21/21894/GA; RSJ 3 juni 2024 24/40955/GV; *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2967.

³⁵ Brüheim 2023, p. 234.



daadwerkelijk stemt op de persoon en de partij van keuze van de volmachtgever.³⁶ Hiermee wordt geen recht gedaan aan het uitgangspunt dat het stemrecht een strikt persoonlijk (grond)recht is. Tot slot is er een verschil tussen de ingesloten justitiabele en de vrije burger. In beginsel heeft de vrije burger een keuze tussen verschillende stemprocedures en de justitiabele niet.

2.3.5 Aantallen volmachtstemmen justitiabelen onbekend

Landelijke cijfers over de uitoefening van het stemrecht van justitiabelen in inrichtingen voor detentie en forensische zorg zijn niet voorhanden vanwege de anonimiteit van het stemproces. Per gemeente wordt het aantal kiesgerechtigden bijgehouden, maar dit is niet gespecificeerd naar justitiabelen.

Uit gesprekken met directeuren van inrichtingen blijkt dat gemiddeld genomen per inrichting slechts een handvol justitiabelen gaat stemmen via een onderhandse volmacht. Van de schriftelijke volmacht wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Dit kan aan een beperkte motivatie van de justitiabelen liggen, bijvoorbeeld door een verminderde maatschappelijke betrokkenheid, of het op de voorgrond staan van psychische problematiek. Steevast wordt echter in de gesprekken benoemd dat er zodanige praktische belemmeringen zijn, dat dit justitiabelen er in het algemeen van weerhoudt om te gaan stemmen. De schriftelijke volmachtprocedure is daarnaast in het algemeen minder bekend. In inrichtingen waar veel aandacht wordt besteed aan de verkiezingen en extra ondersteuning wordt geboden (actieve communicatie, printen van formulieren), wordt een grotere opkomst ervaren. Buiten kijf staat dat hoe meer praktische belemmeringen er zijn, hoe minder er wordt gestemd.

2.4 Stemmen bij volmacht schiet tekort

De RSJ constateert op basis van het voorgaande dat justitiabelen in de praktijk mede door de vele praktische en persoonlijke belemmeringen niet of nauwelijks gebruik maken van hun stemrecht. Ook de gemeenten en inrichtingen onderkennen praktische belemmeringen.

De Commissie Korthals Altes (hierna: de Commissie) stelde in haar rapport uit 2007 'Stemmen met vertrouwen' dat kiesgerechtigden in het algemeen zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld moeten worden om direct deel te nemen aan het verkiezingsproces. Het verkiezingsproces zelf moet volgens de Commissie aan de volgende acht waarborgen voldoen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Deze waarborgen vormen volgens de Commissie het toetsingskader voor de bestaande en toekomstige vormen van stemmen.³⁷ Het belang van deze waarborgen wordt onderschreven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie van BZK) en de Kiesraad.³⁸ Ook bij de wijziging van de Kieswet in 2020

³⁶ Brüheim 2023, p. 42, p. 220-221, p. 241 en p. 244. Volgens Brüheim betreft het daarmee, hoewel beperkt, een schending van een fundamenteel beginsel voor vrije en eerlijke verkiezingen.

³⁷ Commissie Korthals Altes 2007, p. 5-6 en p. 101.

³⁸ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.



werden transparantie en controleerbaarheid als belangrijke waarborgen in de memorie van toelichting onderstreept.³⁹

De RSJ constateert dat bij de volmachtprocedure aan een aantal waarborgen niet wordt voldaan. De Commissie vermeldt dat het verkiezingsproces in de praktijk ook niet volledig aan alle waarborgen kan voldoen. Deze zijn niet absoluut. Daarom acht de Commissie het noodzakelijk om daar een goede balans tussen te vinden, waarbij ook de uitvoerbaarheid en de kosten een rol spelen, alsmede de flexibiliteit die het verkiezingsproces moet hebben om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Gesteld kan worden dat er bij de volmachtprocedure evenmin een balans is tussen de genoemde waarborgen en dat een effectieve uitoefening van het stemrecht van justitiabelen door stemmen bij volmacht in het algemeen niet mogelijk is.⁴⁰

Dit laatste betoogde ook Bonjo, de belangenorganisatie van (ex-)gedetineerden, in een kort geding tegen de Staat der Nederlanden in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in november 2023.⁴¹ De rechter achtte het naar aanleiding van de praktische problemen voorstelbaar dat de Staat en/of Bonjo na de verkiezingen een onderzoek zou laten doen en/of de gang van zaken rondom de betreffende Tweede Kamerverkiezingen zou evalueren. Bonjo heeft laten weten gedurende het adviestraject van de RSJ vervolgacties tijdelijk te hebben uitgesteld.

Naar aanleiding van het kort geding is vanuit het Rijkstraineeprogramma van de overheid een rapport opgesteld over het stemmen bij volmacht door justitiabelen.⁴² Dit rapport gaat alleen over de onderhandse volmacht; de schriftelijke volmacht is niet meegenomen in het onderzoek. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat betrokken partijen geen verantwoordelijkheid nemen en naar elkaar wijzen als het gaat om de problemen rond de uitoefening van het stemrecht. Er zou sprake zijn van 'systeemdenken': het kan nu eenmaal niet anders volgens de wet en het is altijd zo gegaan. Vanuit de overheid is hierop nog geen vervolgactie gekomen.

Van groot belang is dat de overheid zich actief dient in te zetten om de uitoefening van grondrechten mogelijk te maken; door de detentiesituatie gaan klassieke grondrechten over in een positieve verplichting voor de insluitende overheid.⁴³ Het stemrecht is een

³⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35489, nr. 3.

⁴⁰ Commissie Korthals Altes 2007, p. 6 en p. 101.

⁴¹ Rechtbank Den Haag 9 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17779. Bonjo pleitte voor het buiten werking stellen van de volmachtprocedure ex artikel B 6, eerste lid Kieswet en voor het beschikbaar stellen van toegankelijke mobiele stembureaus in de inrichtingen en invoering van het stemmen per brief, naar analogie met het briefstemmen voor Nederlanders in het buitenland. De voorzieningenrechter was in deze zaak terughoudend omdat er geen spoedeisend belang was en het om een wet in formele zin gaat die niet in strijd is met internationale verdragen.

⁴² *Stemmen achter slot en grendel. Een analyse naar de (on)mogelijkheid om te stemmen voor gedetineerden*, onafhankelijk onderzoek voor de Kiesraad, maart 2024 (intern). De RSJ heeft kennisgenomen van dit rapport.

⁴³ De Lange & Mevis 2009, p. 1.



grondrecht van iedere burger, en dus ook van een ingesloten justitiabele, dat slechts tot op zekere hoogte beperkt mag worden.⁴⁴

In de gesprekken die de RSJ heeft gevoerd, kwam ook naar voren dat niet moet worden onderschat wat het positieve effect is van het daadwerkelijk gebruik kunnen maken van het stemrecht. De justitiabele weet zich, hoewel 'niet gezien', wel door de maatschappij gehoord en wordt betrokken bij de ontwikkelingen in de politiek en maatschappij.

2.5 Tussenconclusie

De Kieswet biedt justitiabelen de mogelijkheid om te stemmen bij volmacht, of in persoon als op die dag sprake is van zodanige feitelijke bewegingsvrijheid dat dit mogelijk is en/of als zij aanspraak hebben op periodiek verlof.

De uitoefening van het stemrecht van justitiabelen kan echter in de praktijk niet of nauwelijks geëffectueerd worden door praktische of persoonlijke belemmeringen die komen kijken bij de (schriftelijke of onderhandse) volmachtprocedure. Dit grondrecht van justitiabelen komt hierdoor onder druk te staan. Tot op heden zijn er vanuit de overheid beperkt inspanningen verricht voor de verbetering van de bestaande mogelijkheden. De RSJ vindt het belangrijk dat er meer inspanning komt om een uitvoerbaar en effectief stemrecht voor justitiabelen mogelijk te maken.

Dit is wat de RSJ betreft aanleiding om in het volgende hoofdstuk te kijken naar oplossingsrichtingen. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met een goede balans tussen de door de Commissie Korthals Altes genoemde waarborgen van het stemproces, zoals transparantie en controleerbaarheid, en de praktische uitvoerbaarheid. Daarbij zal, zoals eerder gezegd, niet alleen rekening worden gehouden met de belangen van justitiabelen, maar ook naar die van andere belanghebbenden, zoals gemeenten en directeuren en medewerkers van inrichtingen.

⁴⁴ Op grond van artikel 15 lid 4 Gw. Dit komt zoals eerder genoemd ook tot uitdrukking in het beginsel van minimale beperkingen dat in de verschillende beginselenwetten voor justitiabelen is vastgelegd.



3 Oplossingsrichtingen

Op basis van gesprekken met justitiabelen, gemeenten en inrichtingen, heeft de RSJ verschillende oplossingsrichtingen verkend die kunnen bijdragen aan een effectief stemrecht van justitiabelen. In dit hoofdstuk stelt de RSJ eerst een aantal algemene verbeteringen voor rondom verkiezingen, ten behoeve van het stemrecht van justitiabelen. Vervolgens wordt ingegaan op verbeteringen van de procedure van het stemmen bij onderhandse of schriftelijke volmacht. Daarna komen verschillende alternatieven aan de orde, zoals het inrichten van een (mobiel) stembureau binnen of op het terrein van de inrichting en briefstemmen.

3.1 Algemene verbeteringen rondom verkiezingen

- Informatie over de verkiezingen en het stemproces moet door de directie en medewerkers actief en breed binnen de inrichting worden verspreid.
- De voorlichting voor justitiabelen vanuit DJI moet in eenvoudige taal geschreven worden, ondersteund met pictogrammen. Dit kan door DJI in samenwerking met het ministerie van BZK en eventueel in afstemming met de Kiesraad⁴⁵ worden ontwikkeld.
- De voorlichting rondom verkiezingen moet ook altijd in enkele andere talen beschikbaar zijn, waaronder in het Engels. Een deel van de kiesgerechtigde justitiabelen beheerst het Nederlands (nog) niet of niet voldoende en justitiabelen zijn immers afhankelijk van de informatie die de inrichting aanlevert. Zij hebben, in tegenstelling tot de vrije burger, geen eenvoudige toegang tot middelen of personen om informatie te vertalen over het verkiezingsproces.
- DJI moet zorgen voor onafhankelijke informatie via beginselprogramma's, verkiezingsprogramma's en -folders, campagnes en debatten.
- DJI moet zorgen voor eenduidig beleid voor het inschrijven van justitiabelen in inrichtingen.⁴⁶ Na (over)plaatsing in een inrichting moet een wijziging van een briefadres zo snel mogelijk doorgegeven worden, zodat een stempas naar het juiste adres gaat en niet vanuit een oud adres (eventueel een vorige inrichting) moet worden doorgestuurd, daar blijft liggen en/of zoekraakt. Als dat wenselijk is, gelet op de persoonlijke situatie van de justitiabele – als dat

⁴⁵ Mogelijk zal de Kiesraad na een wetswijziging in de toekomst, in plaats van de huidige afgebakende adviestaak, een algemene adviesbevoegdheid krijgen over aangelegenheden die verkiezingen betreffen. Daarbij krijgt de Kiesraad een grotere rol ten behoeve van de kwaliteitsbevordering in het verkiezingsproces. Onderdeel daarvan is het overgedragen krijgen van het ministerie van BZK van ondersteunende taken (waaronder het opstellen van instructies en factsheets en vaststellen van modellen) aan gemeenten bij de organisatie van het verkiezingsproces. Dit is in het licht van een eerder aangekondigde transitie van de Kiesraad tot een autoriteit. *Kamerstukken II 2023/24 36552*, nrs. 2 en 3. Het wetsvoorstel moet nog worden goedgekeurd door de Eerste Kamer.

⁴⁶ Ondanks dat de gedetineerde zelf verantwoordelijk is voor het doorgeven van een adreswijziging, met ondersteuning van een medewerker van de inrichting. *Circulaire BRP en briefadres*, 7 november 2016, te vinden op <https://www.rvlg.nl/circulaire-brp-briefadres>.



geen nadelen heeft op bijvoorbeeld het gebied van huisvesting⁴⁷ – moet ook een wijziging van een woonadres zo snel mogelijk worden doorgegeven, zodat de stempas rechtstreeks naar de inrichting wordt gezonden. Bij de keuze voor een bepaald adres moet rekening worden gehouden met korte detenties/klinische plaatsingen of te verwachten overplaatsingen.

- Als duidelijk is dat de justitiabele op de dag van de verkiezingen niet meer in de inrichting verblijft maar op zijn woonadres of in een andere inrichting, dan moet de inrichting de stempas tijdig doorsturen.

3.2 Verbeteringen bij de volmachtprocedure

- Algemeen: Informatie over de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, is nodig binnen de inrichting. Ook over de optie van de schriftelijke volmacht. Bij het proces van stemmen bij volmacht mag in het kader van de zorgplicht enige begeleiding en ondersteuning van justitiabelen door medewerkers van de inrichting worden verwacht om praktische belemmeringen te verminderen of weg te nemen.⁴⁸
- Onderhandse volmacht: De medewerkers van de inrichting moeten de justitiabele ondersteunen bij de tijdige aanvraag van een identiteitsbewijs als hij dat nog niet heeft of als dit is zoekgeraakt. Dit met het oog op de benodigde kopie bij het verlenen van een onderhandse volmacht.⁴⁹
- Schriftelijke volmacht: DJI en de betrokken gemeenten moeten ervoor zorgen dat het schriftelijk machtigingsformulier eenvoudiger/sneller te verkrijgen is binnen de inrichting. Er moet tijdig gestart worden met de voorbereiding, ook in verband met de termijn van het uiterlijk vijf dagen voor verkiezing inleveren van de aanvraag bij de gemeente. Enkele gemeenten hebben hierin het initiatief genomen. Zo is de Gemeente Den Haag bezig met een pilot waarbij de gevolmachtigde via DigiD de schriftelijke volmacht kan downloaden. De gemeente Zutphen heeft een drempel weggenomen door zelf actief aanvraagformulieren naar de inrichting te sturen.⁵⁰

3.3 Mogelijkheid stemmen in (mobiel) stembureau

Vooraf wordt opgemerkt dat de procedure van stemmen in een stembureau niet nader wordt uitgelegd, omdat deze stemprocedure in de vrije maatschappij gangbaar is en daarmee verondersteld wordt bekend te zijn.

⁴⁷ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Circulaire BRP en briefadres*, 7 november 2016, te vinden op <https://www.rvig.nl/circulaire-brp-briefadres>.

⁴⁸ Dit blijkt uit RSJ 20 februari 2023, 21/21894/GA.

⁴⁹ DJI 2021, *Handreiking Bestuurlijk akkoord Re-integratie van (ex-) gedetineerde burgers*, p. 8-9.

⁵⁰ In de PI Zutphen is bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen wel relatief veel gebruik gemaakt van de schriftelijke volmacht. De gemeente Zutphen heeft dit gestimuleerd door de procedure te promoten in de inrichtingen en actief de nodige formulieren naar casemanagers van de PI Zutphen te sturen. Medewerkers van de PI hebben de gedetineerden ondersteund bij hun aanvraag. Informatie uit gesprekken met Gemeente Zutphen en PI Zutphen.



3.3.1 (Mobiel) stembureau in een inrichting in aanvulling op volmachtprocedure

In de literatuur wordt gesteld dat gezien de praktische belemmeringen die volmachtstemmen opwerpt, (expliciete) uitbreiding van deze vorm van stemmen voor de hand ligt. Door een stembureau in te richten in een inrichting, kan de positieve verdragsverplichting om de uitoefening van het grondwettelijke kiesrecht mogelijk te maken, worden ingevuld.⁵¹ Waar mogelijk kan dit van de inrichting worden verlangd. Stemmen in persoon wordt namelijk beschouwd als een groot goed.⁵²

Ook wordt gesteld dat door in persoon in een stemlokaal op de verkiezingsdag het stemrecht uit te kunnen oefenen, de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen het best gewaarborgd kunnen worden.⁵³ Het kan bovendien leiden tot een grotere maatschappelijke betrokkenheid.

De Commissie Korthals Altes zag eveneens goede mogelijkheden voor het inrichten van een stembureau in een inrichting. Dit heeft ten opzichte van de volmachtprocedure als voordeel dat de justitiabele zelf zijn stem kan uitbrengen.⁵⁴ De Commissie acht het noodzakelijk om een balans tussen de eerdergenoemde acht waarborgen te vinden. Alleen bij het stemmen in het stemlokaal kan volgens de Commissie in voldoende mate aan de aangegeven waarborgen worden voldaan. Dit heeft vanwege de transparantie en controleerbaarheid van het stemproces de voorkeur.⁵⁵

Gelet op het voorgaande kan gedacht worden aan het inrichten van een (mobiel) stembureau in de inrichting of op het terrein van de inrichting, met ingebouwde waarborgen voor onder meer de transparantie en controleerbaarheid van het stemproces.

3.3.2 Wettelijke mogelijkheden van een (mobiel) stembureau in een inrichting

De Kieswet bepaalt dat de beperking van de wijze van stemmen bij volmacht niet geldt als justitiabelen in persoon kunnen stemmen bij verlof⁵⁶ of een zodanige feitelijke bewegingsvrijheid op de dag van de stemming dat dit mogelijk is.

In het geval een (mobiel) stembureau in de inrichting of op het terrein ervan is ingericht, kan aan kiesgerechtigde justitiabelen in beginsel voldoende feitelijke bewegingsvrijheid worden geboden om ter plekke in persoon te kunnen stemmen.

De wetgever heeft gesteld dat het gemeenten vrij staat om in overleg met de desbetreffende directies in penitentiaire inrichtingen en tbs-klinieken een stemlokaal aan te wijzen of een mobiel stembureau in te stellen. Vanuit de inrichting mag geen

⁵¹ Mevis 2011.

⁵² De Lange & Mevis 2009, p. 2.

⁵³ Brühem 2023, p. 226.

⁵⁴ Commissie Korthals Altes 2007, p. 5 en p. 66.

⁵⁵ Commissie Korthals Altes 2007, p. 101.

⁵⁶ Die mogelijkheid wordt zoals in de inleiding besproken in dit advies buiten beschouwing gelaten.



sprake zijn van bezwaren gelet op de dagelijkse gang van zaken daarbinnen. Daarbij geldt op grond van de Kieswet als randvoorwaarde dat dit stembureau openbaar en toegankelijk is voor alle kiezers.⁵⁷

In de Tweede Kamer is in het verleden regelmatig gesteld dat een stemlokaal in een inrichting niet aan 'de eis van openbaarheid' kan voldoen.⁵⁸ Tegelijkertijd heeft de wetgever ook benoemd dat de mogelijkheid sterk afhankelijk is van de concrete mogelijkheden die de desbetreffende instelling biedt.⁵⁹ Dit is tegenstrijdig.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat vanuit een gemeente en/of inrichting de afgelopen jaren een aantal keer voorafgaand overleg met de Kiesraad of het ministerie van BZK is geweest voor het inrichten van een (mobiel) stembureau. De 'eis van openbaarheid' is tot nu toe vanuit het ministerie van BZK zo uitgelegd dat iedere burger het recht heeft om op elk gewenst moment in een stembureau te verblijven en dit is steeds reden om deze wijze van stemmen in een inrichting niet toe te staan.

De RSJ vraagt zich – net als meerdere deskundigen die de RSJ sprak – af of dat terecht is. Volgens de wetgever moet het stemproces transparant en controleerbaar zijn en wordt de eis van openbaarheid steeds daaraan gekoppeld.⁶⁰

Daarnaast luidt artikel J 35 van de Kieswet: '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.' Uit het opschrift van paragraaf 8 van hoofdstuk J van de Kieswet blijkt ook dat de artikelen J 35 tot en met J 38 van deze wet over de orde in het stemlokaal gaan. De RSJ meent dat, zowel gelet op de wettekst zelf als op de toelichting daarbij, uit deze bepaling niet volgt dat iedere burger per definitie het recht heeft om op elk gewenst moment in een stembureau te verblijven; deze bevoegdheid wordt in de Kieswet begrensd via de toevoeging in J 35 van de Kieswet over de ordeverstoring en zittingsbelemmering.

Een burger heeft in het algemeen niet onbeperkt toegang tot een inrichting en moet zich aan de huisregels houden. Daarnaast is voorstelbaar dat er bij het verlenen van ongelimiteerde en/of ongereguleerde toegang van burgers aan stemlokalen in

⁵⁷ *Kamerstukken II 1984/85, 18 973, nrs. 2-5; Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2967.* De Kiesraad vermeldt dit ook op zijn website <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/algemeen-stemmen/mogen-gedetineerden-stemmen>.

⁵⁸ *Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 983; Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1256; Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2967.*

⁵⁹ De toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toen, na overleg met het Ministerie van Justitie, expliciet bericht dat er vanuit de Kieswet geen belemmeringen waren om een mobiel stembureau in FPC de Kijvelanden zitting te laten houden. Dit kwam onder meer door de transparante entree met grote glazen puien waardoor de kiezers gedurende de tijd dat het stembureau zitting hield zich in het stemlokaal konden bevinden de stemhokjes en tafel zichtbaar waren voor het publiek. Daarnaast was het stemproces door het aanbrengen van technische voorzieningen, visueel en hoorbaar te volgen. *Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2967.*

⁶⁰ *Kamerstukken II 1984/85, 18 973, nrs. 2-5, Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 983.*



inrichtingen, situaties van ordeverstoring kunnen ontstaan of de voortgang van de zitting kan worden belemmerd. De toegang kan daarom worden begrensd.

Een parallel kan worden getrokken met de rechtspraak. Ook hier hebben burgers niet onbeperkt toegang tot een rechtbank. Er is in het kader van de huisregels onder meer sprake van een beveiligingscontrole bij de ingang van een rechtbank, een aanmeldprocedure bij de bode en een maximumaantal bezoekers per rechtszaal. Ondanks de openbaarheid van de rechtspraak op basis van de Grondwet,⁶¹ vinden bijvoorbeeld sommige strafzittingen (zoals in het belang van de openbare orde of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte) achter gesloten deuren plaats.⁶² Hierbij vindt een belangenafweging plaats.⁶³ Een rechterlijke uitspraak wordt wel te allen tijde in het openbaar gedaan.

Bij verkiezingen tijdens de coronapandemie bestond de mogelijkheid om in zorginstellingen en inrichtingen een bijzonder of mobiel stembureau met beperkte toegang in te richten, waar alleen bewoners en andere personen (zoals personeel) die toegang hadden, konden stemmen. Er werden waarnemers aangewezen die getuige waren van het verloop van de zitting, bezwaar konden indienen bij het stembureau en een verslag uitbrachten van hun bevindingen.⁶⁴ De Kiesraad was in een advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 overigens kritisch op deze mogelijkheid vanwege het gebrek aan toegankelijkheid, transparantie en controleerbaarheid. Anderzijds gaven de bevindingen van de waarnemers geen aanleiding om te besluiten tot een herstemming of hertelling van deze stembureaus.⁶⁵

Het gaat er in de Kieswet dus niet zozeer om dat iedere burger per definitie het recht heeft om op elk gewenst moment aanwezig te zijn, maar om een afweging tussen de waarborgen voor het ordelijk, controleerbaar en overzichtelijk verlopen van het kiesproces en het zorgen voor een goede balans daartussen. De RSJ wijst hierbij op

⁶¹ Art. 121 Gw.

⁶² Artikel 269 Wetboek van Strafvordering.

⁶³ Gewezen wordt op het voorbeeld van de PI Vught, waar in 2025 op het terrein een extra beveiligde zittingszaal in gebruik is genomen om strafzaken binnen de beveiligde muren van de inrichting te kunnen behandelen. Bij de belangenafweging in verband met het aanwijzen van een zittingsplaats gaf de wetgever aan dat twee criteria een overheersende rol spelen: een goede toegankelijkheid van rechtspraak en een goede bedrijfsvoering van het gerecht. De nadruk lag in onderhavig geval op het laatste. Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 april 2025, *Stcrt.* 2025, 12617. Beoogd wordt hiermee om rechtszaken op een veilige, gecontroleerde en toekomstbestendige manier te laten plaatsvinden. Er is naast de procespartijen ruimte voor acht journalisten, 'gewone' burgers mogen niet naar binnen. De openbaarheid van deze zittingen wordt gewaarborgd door een videoverbinding. Hiermee wordt volgens DJI het strafproces toegankelijk gehouden, zonder concessies te doen aan de veiligheid. <https://www.dji.nl/actueel/nieuws/2025/03/28/nieuwe-zittingszaal-in-pi-vught-officieel-in-gebruik>; <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/hogste-gevangenisbaas-blij-met-strenger-ebi-regime-we-doen-dit-om-de-maatschappij-veilig-te-houden-142629>.

⁶⁴ Wet van 4 november 2020, houdende tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met Covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19), *Stb.* 2020, 426 en Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2021 (Tijdelijke wet Tweede Kamerverkiezing covid-19), *Stb.* 2021, 36.

⁶⁵ Kiesraad 2021, p. 6-7.



het eerdergenoemde rapport van de Commissie Korthals Altes en de daarin beschreven benodigde balans tussen de acht waarborgen. Door in een inrichting op een andere manier invulling te geven aan de waarborgen, kan nog steeds worden voldaan aan de openbaarheid in verband met transparantie en controleerbaarheid.

3.3.3 Voorbeelden van een (mobiel) stembureau in inrichtingen

In het verleden zijn er verschillende initiatieven geweest voor het inrichten van een (mobiel) stembureau in een inrichting of daarbuiten, op het (afgesloten) terrein van de inrichting. Doorgaans waren deze stembureaus slechts enkele uren open. Medewerkers van de inrichting en de gemeente waren nauw betrokken bij de organisatie. Soms waren medewerkers van de inrichting getraind en door een gemeente benoemd om op een stembureau te werken. Bij deze wijze van stemmen is een identiteitsbewijs nodig; het ontbreken daarvan vormt net als bij de onderhandse volmacht een probleem. De aanwezige identiteitsbewijzen van kiesgerechtigde justitiabelen werden uitgedeeld vóór het moment van stemmen en later weer ingenomen.

Het tellen van hoeveel kiesgerechtigden hebben gestemd en het tellen van de stemmen op lijstniveau gebeurde in de inrichting. Het tellen van alle stemmen op lijst- en kandidaatsniveau gebeurde niet in de inrichting, maar centraal bij het gemeentelijke stembureau (dit wordt 'beperkte taakstelling' genoemd). De inrichting van een (mobiel) stembureau leidde bij deze pilots tot een grotere opkomst van justitiabelen.⁶⁶

Voorbeelden van inrichtingen die dit de afgelopen jaren op verschillende manieren hebben gedaan zijn de volgende.

In PI De Karelskamp in de gemeente Almelo is in 2017 en 2018 een mobiel stembureau ingericht dat niet openbaar toegankelijk was. In 2017 hebben 37 van de 44 stemgerechtigden daar hun stem uitgebracht voor de Tweede Kamerverkiezingen. In 2018 hadden 100 justitiabelen de mogelijkheid om hun stem uit te brengen; onbekend is hoeveel van hen daar toen gestemd hebben.⁶⁷ Bij de Tweede Kamerverkiezingen in november 2023 stond het ministerie van BZK een herhaling van deze werkwijze niet toe.

In Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) de Kijvelanden wordt bij iedere verkiezing succesvol gebruikgemaakt van een mobiel stembureau in de inrichting. De justitiabelen gaven aan het fijn te vinden in de inrichting te kunnen stemmen. In 2024 hebben 22 justitiabelen hun stem uitgebracht voor de verkiezingen van het Europees Parlement.⁶⁸

⁶⁶ Dit blijkt uit de gesprekken die de RSJ in het kader van dit advies heeft gevoerd.

⁶⁷ <https://www.oost.nl/nieuws/264876/stem-overijssel-gevangenen-mogen-ook-stemmen-mobiel-stembureau-in-gevangenis-almelo> <https://www.tubantia.nl/almelo/ook-100-gedetineerden-mogen-stemmen-in-almelo-de-korte-klap~ad10ed71/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

⁶⁸ <https://www.fivoor.nl/nieuws/stembureau-fpc-de-kijvelanden>.



Voor de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 is op een locatie van FPC Pompestichting een stembureau ingericht. Dit is ook geprobeerd in de locatie Zeeland, maar dat is niet gelukt.⁶⁹

In juni 2024 is een bus gebruikt als mobiel stembureau naast de vrouwengevangenis in Ter Peel. Dit werd georganiseerd op uitdrukkelijk verzoek van de vrouwelijke justitiabelen die hun stempas in de inrichting hadden ontvangen.⁷⁰

Ook justitiabelen (jeugdigen ouder dan 18 jaar) in Rijks Justitiële Jeugdinrichting De Hartelborgt hebben tweemaal kunnen stemmen voor Tweede Kamerverkiezingen. Dit leidde de eerste keer tot een opkomst van 35 personen.⁷¹ Ook hier werd het stemmen per mobiel stembureau door het ministerie van BZK niet meer toegestaan bij de Tweede Kamerverkiezingen in november 2023.

3.3.4 Analyse van de mogelijkheid van (mobiele) stembureaus

Zoals gezegd heeft de wetgever in het verleden benoemd dat de mogelijkheid van een stembureau in een inrichting sterk afhankelijk is van de concrete mogelijkheden.⁷² Uit pilots met een mobiel stembureau blijkt dat dit goed kan functioneren als de orde en de veiligheid het toelaten en het in het gebouw of daarbuiten op het terrein van de inrichting, te realiseren valt.

Bij de meeste stembureaus die in het verleden in een inrichting zijn georganiseerd, was sprake van een besloten stembureau. Dat wil zeggen dat alleen justitiabelen en medewerkers van de inrichting er hun stem konden uitbrengen. Het bijeenbrengen van de openbaarheid en de geslotenheid van een inrichting kan problematisch zijn. In het kader van de orde en veiligheid in de inrichting zijn er mogelijke risico's wanneer justitiabelen en externe kiezers gezamenlijk in het stembureau aanwezig zijn. Externe kiezers kunnen alleen piepvrij naar binnen door een detectiepoortje en krijgen mogelijk ook te maken met fouillering. Inrichtingen worden logistiek zwaarder belast als het gaat om grote groepen externe kiezers. Daarvoor is maar beperkte ruimte en mankracht. Daarnaast hebben externe vrijwilligers een VOG politiegegevens (VOG P)⁷³ nodig.

Ook in de Tweede Kamer is regelmatig gememoreerd dat het inrichten van een stembureau in inrichtingen een inbreuk op de geregelde interne gang van zaken betekent en extra personele inspanningen vergt.⁷⁴

Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken met zowel DJI als verschillende inrichtingen en gemeenten dat zij bereid zijn om deze mogelijkheid nader te onderzoeken en zich daarvoor in willen zetten, vanwege de vele belemmeringen bij de volmachtprocedure.

⁶⁹ Dit blijkt uit RSJ 22 december 2021, 21/21831/TA.

⁷⁰ <https://www.11nieuws.nl/nieuws/2667138/stemmen-in-de-gevangenis-het-kan-in-evertsoord>.

⁷¹ Het gaat hier om zowel jeugdigen als medewerkers. Op het moment van stemmen verbleven ongeveer 100 jeugdigen (waaronder ook niet-kiesgerechtigden) in de JJI.

⁷² *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2967.

⁷³ Een VOG waarbij naast justitiële documentatie ook politiegegevens worden geraadpleegd voor functies die een hoge mate van integriteit vereisen. Deze functies zijn opgenomen in de Regeling aanwijzing functies VOG politiegegevens.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1984/85, 18 973, nrs. 2-5, p. 11; *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 983; *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2967.



In het rapport van de Commissie Korthals Altes werd voorgesteld om na te gaan of het, vanuit het oogpunt van veiligheid en orde, in de inrichting mogelijk is gedurende een dagdeel een stembureau binnen een inrichting te openen, waar zowel justitiabelen als personeelsleden kunnen stemmen. Daarbij zou de inzet van daartoe aangewezen personen als waarnemers⁷⁵ kunnen worden overwogen. Voor de procedure moet volgens deze commissie een afwijkende wettelijke regeling worden getroffen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de niet-openbare toegankelijkheid en afwijkende openingstijden. De RSJ vraagt zich, zoals gezegd, af of dat wat de openbaarheid betreft nodig is.

Uit de beleidsreactie op het rapport van de Commissie blijkt dat er enkele kanttekeningen bij het voorstel werden geplaatst. Eén daarvan is het feit dat een justitiabele vaak niet ingeschreven staat in de gemeente van de inrichting. Daarnaast heeft het veel gevolgen voor de sterk gereguleerde gang van zaken in een inrichting. Daarbij moet worden bedacht dat deze inrichtingen erg van elkaar verschillen, zowel wat betreft het regime als de feitelijke inrichting. Een ongestoorde tenuitvoerlegging van de straf of maatregel, handhaving van de orde en veiligheid en een eenduidige regeling wat betreft de uitoefening van het kiesrecht van justitiabelen, moet zwaarder wegen.⁷⁶

De RSJ vindt dit onterecht vanwege de vele belemmeringen voor justitiabelen bij het stemproces en het daardoor niet effectief kunnen uitoefenen van het stemrecht als grondrecht. De RSJ ziet daarnaast in het algemeen wel degelijk goede mogelijkheden voor een (mobiel) stembureau in inrichtingen, met oog voor de aard en omvang van verschillende inrichtingen en de orde en veiligheid daarbinnen. Daarbij wordt ook gewezen op de verschillende keren dat dit al is georganiseerd en de pogingen die daarvoor vanuit de praktijk door gemeenten en inrichtingen zijn ondernomen. Veel gesprekspartners van de RSJ toonden motivatie en bereidheid om zich hiervoor in te zetten.

Verder kan gedacht worden aan het geven van meer bekendheid aan de mogelijkheid van het aanvragen van een Kiezerspas, waarmee de justitiabele kan stemmen in een stembureau van de gemeente waar hij dan verblijft, in plaats van de gemeente van inschrijving (met uitzondering van gemeenteraadsverkiezingen).⁷⁷ Dit is overigens een belangrijk voordeel ten opzichte van de volmachtprocedure waarbij dit niet mogelijk is. Wel zijn hier enige administratieve handelingen voor nodig.

⁷⁵ Waarmee niet wordt bedoeld op internationale waarnemers op grond van art. J 39 Kw.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 26. De RSJ gaat ervanuit dat wordt bedoeld: zwaarder dan de voordelen van de mogelijkheid om in een stembureau binnen een inrichting te stemmen.

⁷⁷ Geregeld in Hoofdstuk K van de Kieswet. Dit moet uiterlijk vijf dagen voor de stemming schriftelijk of uiterlijk op de dag voor stemming om twaalf uur mondeling worden aangevraagd. Stemgerechtigden die een kiezerspas hebben aangevraagd en ontvangen, maar naderhand verwachten dat zij desondanks toch niet in staat zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen, kunnen hun kiezerspas op grond van art. L 14 lid 2 Kieswet ook omzetten in een volmachtbewijs. Dit leidt tot een ruimere kring van mogelijke gevolmachtigden, omdat het in alle gemeenten kan worden gebruikt binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden.



Enkele aanpassingen ten opzichte van een regulier stembureau liggen daarbij wat de RSJ betreft voor de hand, zoals beperkte openingstijden en een beperkte taakstelling. De wetgever gaf immers bij de invoering van artikel J 35 van de Kieswet ten aanzien van het inrichten van stembureaus in een inrichting aan: "Eén van de genoemde bezwaren, te weten het feit dat de kiezers geen controle kunnen uitoefenen op het tellen der stemmen, zou enigszins kunnen worden weggenomen door de in een inrichting gevestigde stembureaus een beperkte taakstelling te geven".⁷⁸

Volgens het advies van de Kiesraad over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 (tijdens de coronapandemie) kan een mobiel stembureau met beperkte openstelling in het algemeen het beste bij een kleinschalige stemlocatie ingezet worden, zoals een zorginstelling waar een afgebakend aantal kiezers woont of verblijft. Een voorwaarde daarbij is dat het mobiele stembureau na afloop van de stemming wordt verplaatst naar een tellocatie waar kiezers in het openbaar kunnen toezien op het verloop van de telling.⁷⁹

De precieze wijze kan door een gemeente met de inrichting en in overleg met DJI worden afgestemd. Een goede samenwerking tussen de gemeente en de inrichting is daarbij noodzakelijk. De directeur van de inrichting kan bijvoorbeeld in overleg met DJI en de gemeente een vooraf vastgesteld aantal belangstellenden gelegenheid bieden om zich aan te melden en tijdens het stemmen in het stemlokaal te verblijven. Voor deze belangstellenden geldt uiteraard de toegangscontrole die van kracht is voor elke bezoeker van de inrichting en dat men zich aan de huisregels houdt. Vanwege de interne orde en veiligheid van zowel de gehele inrichting als het stemlokaal kunnen nadere aanwijzingen worden gegeven tijdens hun aanwezigheid. Ook vanwege de risico's van contact tussen de externe kiezers en de justitiabelen.

Vanwege de beperkte toegang van burgers tot een inrichting kan aan het aanwijzen van specifieke waarnemers⁸⁰ worden gedacht, zoals ook de Commissie Korthals Altes voorstelde en tijdens de coronapandemie in zorginstellingen en inrichtingen mogelijk was.⁸¹

Daarbij kan gedacht worden aan vanuit de gemeente benoemde, getrainde medewerkers van de inrichting, leden van de Commissie van Toezicht van een

⁷⁸ De stembussen van deze stembureaus zouden na afloop van de stemming gesloten en verzegeld moeten worden en vervolgens overgebracht naar een der gewone stembureaus, waar de stemmen zouden moeten worden geteld; *Kamerstukken II* 1984/85, 18 973, nrs. 2-5, p. 11. Overigens is het de RSJ niet duidelijk waarom dit het bezwaar slechts 'enigszins' zou wegnemen.

⁷⁹ Kiesraad 2021, p. 6-7.

⁸⁰ Mogelijk zal de Kiesraad na een wetswijziging in de toekomst, in plaats van de huidige afgebakende adviestaak, een algemene adviesbevoegdheid krijgen over aangelegenheden die verkiezingen betreffen. Daarbij krijgt de Kiesraad een grotere rol ten behoeve van de kwaliteitsbevordering in het verkiezingsproces. Onderdeel daarvan is dat de Kiesraad waarnemers kan aanstellen om waarnemingen te verrichten. Dit is in het licht van een eerder aangekondigde transitie van de Kiesraad tot een autoriteit. *Kamerstukken II* 2023/24 36552, nrs. 2 en 3. Het wetsvoorstel moet nog worden goedgekeurd door de Eerste Kamer.

⁸¹ Mogelijk zal dit in de toekomst bij een epidemie wederom mogelijk zijn. Daarvoor is een wetsvoorstel in voorbereiding. *Kamerstukken II* 2023/24, 36 554, nr. 7.



inrichting en vrijwilligers van bijvoorbeeld Stichting Herstel en Terugkeer, Gevangenzorg Nederland en Humanitas. Deze leden van de Commissie van Toezicht en vrijwilligers beschikken al over de benodigde VOG en zijn bekend met de inrichting. Uit het contact van de RSJ met leden van de kerngroep Commissies van Toezicht en de genoemde vrijwilligersorganisaties hierover, blijkt dat zij zich willen inzetten voor zorg, een goede rechtspositie en het op humane wijze uitoefenen van grondrechten voor en door justitiabelen. Stemmen hoort daarbij. Aan motivatie en bereidheid tot inzet rondom verkiezingen, is geen gebrek. Over de praktische invulling moet nog verder worden nagedacht.

3.4 Mogelijkheid briefstemmen

Wat de RSJ betreft kan ook gedacht worden aan het invoeren van de mogelijkheid van briefstemmen. Een alternatief waar kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland gebruik van kunnen maken.⁸² Onder hen bevinden zich ook justitiabelen die in een inrichting in het buitenland zitten.

Omdat deze procedure minder breed bekend is, wordt deze eerst uitgelegd.

3.4.1 Procedure briefstemmen

Bij de procedure van briefstemmen⁸³ worden kiesgerechtigden apart geregistreerd in een kiesregister met hun buitenlandse adres, een handtekening en een kopie van een geldig identiteitsbewijs, zodat het Nederlanderschap kan worden vastgesteld.

Kiezers die per brief stemmen ontvangen de volgende documenten: een kandidatenlijst, een briefstembewijs, een stembiljet (deze kunnen zij ook zelf printen), een envelop voor het stembiljet, een geadresseerde retourenvelop en een handleiding. Zij vullen hun stembiljet in, vouwen het dicht en stoppen het in de daarvoor bestemde envelop. Deze envelop wordt samen met het ondertekende briefstembewijs en een kopie van een identiteitsdocument in de retourenvelop gedaan. De retourenvelop kan per post worden verstuurd naar het briefstembureau of naar een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging, of daar persoonlijk worden bezorgd. Na ontvangst van het ingevulde stembiljet en briefstembewijs en een kopie van een geldig identiteitsbewijs worden ter controle de gegevens en handtekening vergeleken met de informatie in het kiesregister. Bij het briefstemmen zijn dus waarborgen ingebouwd om te controleren dat de briefstem van een bepaalde persoon is. Verder wordt gecontroleerd of deze persoon niet ook in een Nederlandse gemeente staat ingeschreven, om te voorkomen dat men zowel een stembiljet als een stempas ontvangt. Wanneer iemand in een gemeente is ingeschreven maar tijdelijk in het buitenland verblijft, wordt de gemeente verzocht de stempas te vernietigen.

⁸² Dat betreft niet-ingezetenen die permanent in het buitenland wonen, inclusief de kiezers uit Curaçao, Aruba en Sint-Maarten. Het gaat om ongeveer 114.000 kiezers. Daarnaast bestaat er een regeling voor kiesgerechtigden die tijdelijk in het buitenland verblijven maar in een Nederlandse gemeente staan ingeschreven; zij zijn dus wel ingezetene en kunnen ook per brief stemmen. Voor de procedure van briefstemmen, zie www.stemmeninhetbuitenland.nl.

⁸³ Geregeld in hoofdstuk M van de Kieswet.



3.4.2 Analyse van de mogelijkheid van briefstemmen

Volgens verschillende gesprekspartners zou briefstemmen voor justitiabelen een goed alternatief zijn voor, of een goede aanvulling kunnen zijn op het stemmen bij volmacht. Briefstemmen heeft ten opzichte van de volmachtprocedure als groot voordeel dat de justitiabele zelf zijn stem kan uitbrengen. Hierbij is wel sprake van een andere beleving (voelt afstandelijker en is meer administratief) dan bij stemmen in persoon in een stembureau.

Briefstemmen voor justitiabelen vraagt een aantal aanpassingen ten opzichte van de bestaande briefstemprocedure. Er is een kiezersregister nodig waar persoonsgegevens in geregistreerd worden. Daarnaast is een lijst nodig van justitiabelen die in een inrichting verblijven en hun briefstembewijs daar willen ontvangen. In die gevallen moet de gemeente van inschrijving hierover geïnformeerd worden, om dubbelstemmen te voorkomen. Het briefstemmen zou daarnaast onder de geprivilegieerde post moeten vallen, in verband met het briefgeheim.⁸⁴

Bij de invoering van het stemrecht voor justitiabelen is de optie van briefstemmen aan de orde gekomen. Voor deze optie is toen niet gekozen, omdat dit volgens de wetgever een te groot risico van fraude en onregelmatigheden met zich mee zou brengen.⁸⁵ Dit zou later nader onderzocht worden, maar dat is – voor zover de RSJ kon nagaan – niet gebeurd, althans niet concreet gericht op de risico's bij justitiabelen.⁸⁶ In de loop der tijd is via Kamervragen in de Tweede Kamer meermaals opgeroepen tot nader onderzoek.⁸⁷ Dit is niet opgevolgd.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat over het risico van onregelmatigheden, beïnvloeding en onderschepping van briefstembewijzen, verschillend wordt gedacht. De Gemeente Den Haag, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de regeling van het briefstemmen, meent dat in de huidige procedure voldoende waarborgen zijn ingebouwd om fraude en onderschepping tegen te gaan. Bij DJI zijn de meningen verdeeld over het gevaar van onregelmatigheden en beïnvloeding in de inrichting. De RSJ meent echter dat de directeur van een inrichting met een goede interne organisatie het gevaar van onregelmatigheden bij briefstemmen kan minimaliseren. Briefstembewijzen kunnen daarnaast kort voor het moment van stemmen worden uitgereikt, met de controle dat de justitiabele het stembiljet persoonlijk invult. Na het uitbrengen van de briefstem kan deze worden verzonden in de retourenvelop. Het

⁸⁴ Voor gedetineerden bestaat daarvoor de Regeling geprivilegieerde post gedetineerden.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 1984/85, 18973, nrs. 2-5, p. 12.

⁸⁶ Er zijn in 1984 en 1985 wel meer algemene adviezen over de uitbreiding van het briefstemmen uitgebracht door destijds de Vereniging voor Bevolkingsboekhouding en Militaire Zaken, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Kiesraad. Genoemde nadelen bij de algemene uitbreiding van het briefstemmen waren toen het risico van toename van fraude bij verkiezingen en het aanzienlijk doen toenemen van de werklust voor de gemeenten. Ook waren er twijfels of er behoefte bestaat aan deze mogelijkheid naast de mogelijkheid van stemmen in een stembureau en bij volmacht. Daarnaast paste het niet bij de destijds bestaande en verwachte ontwikkelingen op het gebied van automatisering. *Kamerstukken II* 1987-88, 20264, nr. 3.

⁸⁷ *Aanhangsel Handelingen II* 2005/06, nr. 1256; *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 983.



genoemde gevaar van beïnvloeding van justitiabelen bestaat bovendien bij elke stemprocedure.

Tijdens de coronapandemie was briefstemmen in Nederland specifiek mogelijk voor kiesgerechtigden van 70 jaar en ouder.⁸⁸ Hiervoor konden lokale briefstembureaus worden aangewezen. De Kiesraad benoemde in zijn advies over de evaluatie van deze tijdelijke wet dat deze briefstemprocedure met meer waarborgen omgeven zou moeten worden. Zo is een potentieel risico dat de weg van de postzending naar het briefstembureau zich onttrekt aan controle. Verder bleek het vertrouwen in het briefstemmen erg laag ten opzichte van stemmen in het stemlokaal. Het in omloop hebben van ongebruikte briefstembescheiden vergroot daarnaast de kans op misbruik. Wat de Kiesraad betreft zou briefstemmen alleen op aanvraag mogelijk moeten zijn.⁸⁹

Een ander nadeel is dat het administratieve proces nauw luistert en dat deze procedure in het algemeen als ingewikkeld wordt beschouwd. Daardoor heeft de justitiabele extra ondersteuning nodig om te voorkomen dat er veel ongeldige stemmen worden uitgebracht.⁹⁰ Ook is bij deze wijze van stemmen een (kopie van een) identiteitsbewijs nodig;⁹¹ het ontbreken daarvan kan net als bij de onderhandse volmacht en het stemmen in een stembureau een probleem vormen. Verder is nadelig dat briefstemmen voor kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland op dit moment alleen mogelijk is voor de Tweede Kamerverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Een groot nadeel van briefstemmen is dat de kiesgerechtigde niet de meest actuele politieke ontwikkelingen kan meenemen bij het uitbrengen van zijn stem en daarmee in het nadeel is ten opzichte van kiezers met een eigen stempas.⁹² Verder voldoet deze procedure niet aan een aantal van de acht waarborgen van de Commissie Korthals Altes, bijvoorbeeld transparantie en toegankelijkheid.⁹³

Al met al lijken er op voorhand veel risico's en nadelen te kleven aan de procedure van briefstemmen voor justitiabelen. Dit geldt te meer als dit wordt afgezet tegen de voordelen van het stemmen in een (mobiel) stembureau in een inrichting. Daarbij acht de RSJ het onwenselijk om drie verschillende stemprocedures voor justitiabelen in te voeren. Gelet op het voorgaande ziet de RSJ op dit moment onvoldoende aanknopingspunten voor de invoering of het verder onderzoeken van het stemmen per brief.

⁸⁸ Art. 11a lid 1 Tijdelijke wet Tweede Kamerverkiezing covid-19, *Stb.* 2021, 36.

⁸⁹ Kiesraad 2021, p. 8.

⁹⁰ Bij het briefstemmen tijdens de coronapandemie leidde dit tot veel fouten, mogelijk door onvoldoende duidelijke instructies en communicatie op maat. Kiesraad 2021, p. 9.

⁹¹ Dit was overigens niet het geval bij het briefstemmen tijdens de coronapandemie, maar werd door de Kiesraad benoemd als risico met betrekking tot het vaststellen dat het stembiljet daadwerkelijk van de kiezer afkomstig is. Kiesraad 2021, p. 8.

⁹² Brühem 2023, p. 65.

⁹³ Commissie Korthals Altes 2007, p. 5 en p. 66.



3.5 Tussenconclusie

Er zijn verschillende praktische verbeteringen mogelijk zowel voor de procedure rondom de verkiezingen in het algemeen, als voor de procedures van het stemmen bij onderhandse of schriftelijke volmacht. Denk hierbij aan betere voorlichting en ondersteuning vanuit de inrichtingen en gemeentes. Daarentegen blijven bepaalde factoren belemmerend werken, zoals het stemgeheim en het ontbreken van een positief sociaal netwerk. De RSJ wijst op de verschillende oproepen in het verleden om de stemmogelijkheden uit te breiden. Een (mobiel) stembureau binnen de inrichting biedt een goede mogelijkheid om de uitvoerbaarheid van het stemrecht van justitiabelen te vergroten in aanvulling op de volmachtprocedure. Hiervan zijn verschillende praktijkvoorbeelden beschikbaar. De Kieswet biedt iedereen de mogelijkheid om in het stemlokaal te verblijven, voor zover de interne orde daardoor niet wordt verstoord en de voortgang van de zitting niet wordt belemmerd. Dit houdt wat de RSJ betreft niet in dat de toegang voor burgers onbegrensd is. De transparantie en controleerbaarheid van het stemproces moeten echter wel worden gewaarborgd. Enkele aanpassingen ten opzichte van een regulier stembureau liggen wat de RSJ betreft voor de hand. Ten aanzien van de uitvoering gaven veel gesprekspartners aan bereid te zijn zich te willen inzetten bij de organisatie van een (mobiel) stembureau. Wat betreft de mogelijkheid van briefstemmen ziet de RSJ op dit moment te veel risico's en nadelen aan de invoering daarvan of een verder onderzoek daarnaar.



4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Conclusie

De wetgever had met de volmachtprocedure voor ingesloten justitiabelen een volwaardige uitoefening van het stemrecht voor ogen. De RSJ concludeert dat stemmen bij volmacht echter niet of nauwelijks gebeurt en dat dit wat betreft justitiabelen die willen stemmen, te wijten is aan verschillende praktische problemen in de uitvoering. Dit ligt zowel aan kenmerken van de procedure zelf, het verblijf in een gesloten inrichting, als aan de persoon van de justitiabele. Kortom, stemmen bij volmacht is op papier geregeld, maar het stemrecht kan hiermee niet of nauwelijks geëffectueerd worden. De wetgever biedt de justitiabele ook de mogelijkheid om in persoon te stemmen bij periodiek verlof of bij voldoende bewegingsvrijheid. In de praktijk zijn daar slechts beperkte mogelijkheden voor.

Daarmee is het stemproces in de praktijk onvoldoende toegankelijk voor justitiabelen, terwijl het een fundamenteel grondrecht is. Deelname van een justitiabele aan het democratisch proces is belangrijk voor zowel de justitiabele als de maatschappij als geheel. Tot op heden zijn er vanuit de overheid beperkt inspanningen verricht voor de verbetering van de bestaande mogelijkheden. Daarom zijn meer inspanningen nodig voor een uitvoerbaar en effectief stemrecht voor justitiabelen. Door de balans te verbeteren tussen de verschillende waarborgen die bij een verkiezingsproces horen, kan een effectieve uitoefening van het stemrecht van justitiabelen ontstaan. Als gekeken wordt op welke praktisch uitvoerbare wijze daaraan recht kan worden gedaan, zijn er verschillende opties.

Stemmen in persoon is een groot goed en heeft dus de voorkeur. Aan de volmachtprocedure kleven enkele nadelen. De RSJ concludeert daarom in de eerste plaats dat – in aanvulling op de volmachtprocedure – ingezet zou moeten worden op de mogelijkheid om te stemmen in een (mobiel) stembureau in de inrichting. De Commissie Korthals Altes heeft eerder al aanbevolen de mogelijkheid van het inrichten van een mobiel stembureau in de inrichting te onderzoeken.

De RSJ meent ook dat de mogelijkheid van een (mobiel) stembureau binnen de huidige mogelijkheden van de wet valt. Gelet op de wettekst zelf, evenals op de toelichting bij artikel J 35 van de Kieswet, volgt uit die bepaling niet dat iedere burger per definitie het recht heeft om op elk gewenst moment in een stembureau te verblijven. Het stemproces moet transparant en controleerbaar zijn en dit kan op andere manieren worden geborgd, bijvoorbeeld via de inzet van waarnemers van de gemeente, vrijwilligersorganisaties, leden van de Commissie van Toezicht van de inrichting of door een beperkt aantal aangemelde bezoekers toe te laten. Voorbeelden uit de praktijk laten zien dat maatwerkoplossingen mogelijk zijn, mits voldoende voorbereiding, samenwerking, begeleiding en inzet worden geboden. De bereidheid daartoe is er in de praktijk.



Daarnaast moet worden ingezet op verbeteringen rondom de onderhandse en schriftelijke volmachtprocedure. Ook kan worden ingezet op algemene verbeteringen rondom het verkiezingsproces. Dergelijke algemene verbeteringen hebben momenteel vooral een positieve invloed op de volmachtprocedure waar het overgrote deel van de ingesloten justitiabelen op is aangewezen, gelet op de huidige (beperkte) mogelijkheden om in een stembureau te stemmen. De RSJ meent dat de invoering van de expliciete mogelijkheid van een (mobiel) stembureau in inrichtingen naar verwachting zal leiden tot een reële optie om te stemmen. Hierdoor zullen meer ingesloten justitiabelen gebruik maken van hun stemrecht. Daarmee leidt het tot een effectievere uitoefening van het stemrecht van ingesloten justitiabelen als geheel.

Opgemerkt wordt nog dat de RSJ in dit advies ook de mogelijkheid van briefstemmen heeft onderzocht als alternatief voor de volmachtprocedure. Voor de invoering daarvan of het verder onderzoeken van die mogelijkheid ziet de RSJ op dit moment onvoldoende aanknopingspunten.

4.2 Aanbevelingen

De RSJ wil met onderstaande concrete aanbevelingen bijdragen aan de verbetering van de toegankelijkheid van het stemproces, zodat justitiabelen hun stemrecht effectief kunnen uitoefenen. Dit is niet uitputtend; daarvoor wordt verwezen naar de oplossingsrichtingen in hoofdstuk 3.

Gekeken is naar hoe het verkiezingsproces zo dicht mogelijk in de buurt komt van het in persoon stemmen in een regulier stembureau, waarbij voldaan wordt aan de eisen van transparantie en de controleerbaarheid van het stemproces. De RSJ heeft ook rekening gehouden met overige belanghebbenden, zoals gemeenten en directeurs en medewerkers van inrichtingen, met het oog op de uitvoerbaarheid vanwege orde en veiligheid binnen de inrichtingen en de huidige ontwikkelingen rondom personele capaciteit.

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

Bied gemeenten en inrichtingen de mogelijkheid om een (mobiel) stembureau in te richten in de inrichting, waar zowel justitiabelen als personeelsleden kunnen stemmen. De uitwerking door een gemeente in samenwerking met een inrichting en in overleg met DJI, kan verschillen. Dit is afhankelijk van infrastructurele mogelijkheden, van de aard en omvang van de inrichting, de benodigde extra capaciteit, enzovoort. Te overwegen maatregelen zijn de volgende.

- Maak het stemmen in persoon voor ingesloten justitiabelen mogelijk met een openbaar (mobiel) stembureau in de inrichting, met beperkte openingstijden en met een beperkte taakstelling, waarbij de opkomst in het stembureau kan worden geteld en het tellen van de stemmen centraal bij het gemeentelijk stembureau plaatsvindt.
- Zorg voor toezicht op het stemproces door het aanwijzen van waarnemers vanuit de gemeente, vrijwilligersorganisaties of leden van de Commissie van



Toezicht die in het kader van transparantie en controleerbaarheid toezien op het correct verlopen van het stemproces. Kijk hierbij naar de ervaringen met een (mobiel) stembureau in verpleeghuizen bij de Tweede Kamerverkiezingen onder de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19.

- Bevorder de training en benoeming door een gemeente van medewerkers van een inrichting, leden van de Commissie van Toezicht en medewerkers van vrijwilligersorganisaties om op een stembureau te werken.
- Waarborg de veiligheid en orde in de inrichting, ook in het stemlokaal. Houd rekening met de risico's van contact tussen de externe kiezers en de justitiabelen. Overweeg het invoeren van een aanmeldprocedure en een maximumaantal bezoekers, passend bij de inrichting.
- Houd wat betreft de openingstijden van het stembureau rekening met het dagprogramma in de inrichting en als het gaat om meerderjarige jeugdigen met de schooltijden.
- Pas zo nodig de wet aan.

2. Maak stemmen bij volmacht gemakkelijker

Verbeter daarnaast de huidige procedure van stemmen bij volmacht voor justitiabelen door het wegnemen van praktische problemen bij de uitvoering. DJI en de betrokken gemeenten kunnen hier een bijdrage aan leveren. Denk daarbij aan het volgende.

- Zorg voor de nodige begeleiding en ondersteuning van justitiabelen.
- Maak de procedure van de schriftelijke volmacht eenvoudiger en toegankelijker
- Evaluer de pilots van de gemeenten Den Haag en Zutphen die het doel hebben enkele drempels weg te nemen in de procedure van de schriftelijke volmacht.

3. Verbeter het verkiezingsproces

Verbeter tot slot de huidige procedure rondom de verkiezingen in het algemeen. Hierin is een rol weggelegd voor zowel DJI als voor inrichtingen en gemeenten. Die betreft het volgende.

- Informatie over verkiezingen moet worden uitgebreid met onafhankelijke informatie over verkiezingsprogramma's en standpunten van politieke partijen en moet actief worden verspreid binnen de inrichting.
- Voorlichting vanuit DJI over verkiezingen moet in eenvoudige taal gegeven worden, ondersteund met pictogrammen en ander toelichtend materiaal.
- De voorlichting rondom verkiezingen moet altijd in enkele andere talen beschikbaar zijn.
- Er moet worden geanticipeerd op (over)plaatsing en wijzigingen in het brief- of woonadres. Het is van belang dat een stempas tijdig in een instelling aankomt en niet naar een verkeerd adres wordt gestuurd of zoekraakt.



Geraadpleegde stukken

Literatuurlijst

Bastings 2024

T. Bastings, 'Nieuwe trend?', *de Bonjo* februari 2024.

Brüheim 2023

W.A.E. Brüheim, *Stemmen bij volmacht. Waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces?* (Proefschrift Universiteit Utrecht), Utrecht: Boom juridisch 2023.

Commissie Korthals Altes 2007

Commissie Korthals Altes, *Stemmen met vertrouwen*, Den Haag: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007.

Kiesraad 2021

Kiesraad, *Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021*, Den Haag: Kiesraad 2021.

De Lange & Mevis 2009

J. de Lange & P.A.M. Mevis, 'Grondrechten voor gedetineerden; een korte verkenning', *Detentie (Handboeken veiligheid)* 2009/13.7.

Mevis 2011

P.A.M. Mevis, annotatie bij EHRM 23-11-2010, 60041/08 en 60054/08, *Sancties* 2011/3.

Sackers 2006

H.J.B. Sackers, annotatie bij EHRM 06-10-2005, 74025/01, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NJCM-bull.)* 2006/2.

Sackers 2007

H.J.B. Sackers, 'Stemrecht in detentie, beter een half ei dan een lege dop?', *Sancties* 2007, afl. 4, p. 210.

Overige bronnen

Kamerstukken

Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1256 (Vragen van de leden Irrgang en De Wit (beiden SP) aan de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Justitie over stemmen in gevangenen).



Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 1013 (Vragen van de leden Irrgang en De Wit (beiden SP) aan de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Justitie over stemmachines in gevangenissen).

Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 983 (Vragen van het lid Van Velzen (SP) aan de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Justitie over de uitoefening van het kiesrecht door gedetineerden).

Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 2967 (Vragen van het lid Van Velzen (SP) aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie over het stemmen vanuit gevangenissen en tbs-klinieken).

Kamerstukken II, 1984/85, 18973, nrs. 2-5 (Wijziging van de bepalingen in de Kieswet, de gemeentewet en de Provinciewet betreffende de uitsluiting van het kiesrecht en van de verkiesbaarheid alsmede regeling van de uitoefening van het kiesrecht door hen aan wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen).

Kamerstukken II 1987/88, 20264, nr. 3 (Nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen (Kieswet)).

Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 26 (Brief van de staatssecretaris van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties).

Kamerstukken II 2019/20, 35489, nr. 3 (Wijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, de Waterschapswet, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen)).

Kamerstukken II 2023/24 36552, nrs. 2 en 3 (Wijziging van de Kieswet, houdende regels over taken van de Kiesraad met het oog op de bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces (Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces)).

Kamerstukken II 2023/24, 36 554, nr. 7 (Nota van wijziging bij Wijziging van de Kieswet in verband met het stellen van regels ten behoeve van het houden van een verkiezing ten tijde van een epidemie (Epidemieafdeling Kieswet)).

Wet- en regelgeving

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Grondwet

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

Kiesbesluit

Kiesregeling

Kieswet

Penitentiaire beginselenwet

Reglement justitiële jeugdinrichtingen

Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting

Regeling verlof en STP jeugdigen

Tijdelijke wet Tweede Kamerverkiezingen Covid-19



Tijdelijke wet verkiezingen Covid-19
Verdrag betreffende de Europese Unie
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Verlofregeling tbs
Vreemdelingenwet 2000
Wet internationale misdrijven
Wet op de economische delicten
Wet wapens en munitie
Wetboek van Strafrecht
Wetboek van Strafvordering

Jurisprudentie

EHRM 2 maart 1987 ECLI:CE:ECHR:1987:0302JUD000926781 (*Mathieu-Mohin en Clerfayt /België*).

EHRM 18 februari 1999, appl.nr. 24833/94, ECLI:NL:XX:1999:AD4560 (*Matthews/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 6 oktober 2005 ECLI:CE:ECHR:2005:1006JUD007402501 (*Hirst/Verenigd Koninkrijk*).

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

RSJ 9 november 2017, 17/1755/GA.

RSJ 9 oktober 2020, R-20/5758/GA.

RSJ 22 december 2021, 21/21831/TA.

RSJ 20 februari 2023, 21/21894/GA.

RSJ 3 juni 2024, 24/40955/GV.

Overige stukken

DJI, *Handreiking Bestuurlijk akkoord Re-integratie van (ex-) gedetineerde burgers* 2021, p. 8-9.

Stemmen achter slot en grendel. Een analyse naar de (on)mogelijkheid om te stemmen voor gedetineerden, onafhankelijk onderzoek voor de Kiesraad, maart 2024 (niet openbaar).



Bijlage 1 Overzicht van kiesgerechtigdheid per verkiezing

De kiesgerechtigdheid in Nederland wordt mede bepaald door het ingezetenschap (werkelijke woonplaats⁹⁴). Afhankelijk van het soort verkiezing is een persoon kiesgerechtigd als deze:

Europees Parlement

- Nederlander is of een ingezetene van het Europese deel van Nederland. De Nederlandse nationaliteit hier niet vereist, maar wel het zijn van onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie (eventueel in het Caribisch deel van Nederland) en tevens niet zijn uitgesloten van het kiesrecht in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn.⁹⁵ De kiesgerechtigde niet-Nederlander die onderdaan is van een andere EU-lidstaat en ingezetene is van Nederland kan zijn kiesrecht in Nederland of in de lidstaat waarvan hij onderdaan is uitoefenen.⁹⁶

Tweede Kamer

- Nederlander is of een ingezetene van Nederland, met uitzondering van degene die op de dag van kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats heeft in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De uitzondering geldt niet voor iemand die ingezetene is geweest voor ten minste tien jaren. Ook geldt het niet voor iemand die in Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederlandse openbare dienst werkzaam is alsmede de echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel en kinderen, voor zover dezen met hem een gemeenschappelijke huishouding voeren.⁹⁷

Provinciale Staten

- Nederlander is en een ingezetene is van de provincie.⁹⁸

Algemeen bestuur van een waterschap

- een ingezetene is van het waterschap. De Nederlandse nationaliteit is hier niet vereist.⁹⁹

Gemeenteraad

- een ingezetene is van de gemeente. De Nederlandse nationaliteit is hier niet vereist, maar wel het zijn van onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie of het hebben van langdurig ingezetenschap van ten minste vijf jaren in combinatie met rechtmatig verblijf op grond van bepaalde artikelen van de Vreemdelingenwet¹⁰⁰ of de Wet toelating en uitzetting BES.¹⁰¹

⁹⁴ Artikel B 4 Kw.

⁹⁵ Artikel Y 3 Kw.

⁹⁶ Artikel Y 31 Kw.

⁹⁷ Artikelen B 1 Kw.

⁹⁸ Artikelen B 2 Kw.

⁹⁹ Artikelen B 2a Kw.

¹⁰⁰ Artikel 8, onder a, b, c, d, e of l, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰¹ Artikelen B 3 Kieswet. Niet-Nederlandse diplomaten en hun gezinnen zijn niet kiesgerechtigd.



Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde deskundigen

Mr. H. (Hans) Barendrecht	Directeur bestuurder, Stichting Gevangenzorg Nederland
Mr. M. (Melanie) Bijl	Senior juridisch adviseur, Kiesraad
M. (Mieke) Bouwmeester MSc	Beleidsadviseur Zorg en Veiligheid, Gemeente Zutphen
J. (Jaap) Brandligt	Directeur Bonjo
K. (Khalil) Chait	Programma Manager Detentie en Thuisadministratie, Vereniging Humanitas
F.M. (Frans) Douw	Bestuurder, Stichting Herstel en Terugkeer
F. (Frank) Geers	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur PI Almelo, Dienst Justitiële Inrichtingen
Dr. J. (Joris) Gijsenbergh	Senior onderzoeker, Kiesraad
P. (Paul) Hesseling	Vicevoorzitter Kerngroep Commissie van Toezicht/voorzitter Commissie van Toezicht Detentiecentrum Rotterdam
J.C. (Josta) van der Kooye	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur JC Zaanstad, Dienst Justitiële Inrichtingen
Mr. A.J. (Arend) de Korte	Vestigingsdirecteur PI Zuid-Oost, Dienst Justitiële Inrichtingen
M. (Marieke) Kruithof	Procesregisseur zorg en veiligheid/coördinator Detentie en Re-integratie, Gemeente Zutphen
Mr. drs. J.L. (Jordi) L'Homme	Advocaat-partner, Kötter, L'Homme & Plasman Advocaten
Dr. T. (Toon) Molleman	Plaatsvervangend Divisiedirecteur gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring, Dienst Justitiële Inrichtingen
S.K. (Surin) Paltan MA	Manager Primair Proces (locatiedirecteur), RJJI de Hartelborgt Spijkenisse



Drs. N. (Nathalie) Pilk	Projectmanager Kiezers buiten Nederland, Gemeente Den Haag
M. (Mark) van Reeven	Vestigingsdirecteur JC Zaanstad, Dienst Justitiële Inrichtingen
Prof. mr. H.J.B. (Henny) Sackers	Emeritus hoogleraar sanctierecht, Radboud Universiteit Nijmegen
J.J.W. (Jur) Verbeek	Lid Kerngroep Commissies van Toezicht/Lid Commissie van Toezicht PI de Schie
S. (Sanderien) Vermeulen	Medewerker Vrije Tijd en Vorming, RJJJ de Hartelborgt Spijkenisse
Drs. D. (Danny) Vette	Vestigingsdirecteur PI Arnhem, Dienst Justitiële Inrichtingen
C.H. (Cherina) Visscher LLB	Projectleider & Adviseur, Gemeente Zutphen
S. (Samira) Voorham	Projectmanager Verkiezingen, Dienstpubliekszaken/Gemeente Den Haag
R.M.J.V. (Rianne) Wijntjes	Teammanager Bedrijfsvoering, FPC De Kijvelanden/Fivoor

Er is tevens gesproken met een Coördinerend beleidsmedewerker en een Programmamanager verkiezingen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dit advies vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs de mening van deze geraadpleegde deskundigen.

