

Lessen trekken uit het Gorinchemse verkiezingsgeschil

Edward Brühheim¹

Deze bijdrage bespreekt het opmerkelijke verkiezingsgeschil in Gorinchem na de gemeenteraadsverkiezingen van 2026. Naar aanleiding van signalen over mogelijke fraude met volmachtstemmen besloot de gemeenteraad tot een uitzonderlijke maatregel: het ongeldig verklaren van de volledige stemming en het organiseren van een herstemming. Aan de hand van deze casus analyseert Edward Brühheim de kwetsbaarheden van het Nederlandse verkiezingsproces, de rol van vertrouwen in democratische verkiezingen en de juridische afwegingen rondom hertellingen, herstemmingen en verkiezingsgeschillen. De gebeurtenissen in Gorinchem bieden belangrijke lessen voor de toekomst van het Nederlandse kiesrecht.

1. Inleiding

Op 18 maart konden in 340 Nederlandse gemeenten stemgerechtigden deelnemen aan een stemming voor de reguliere verkiezing van de leden van de gemeenteraad. Alleen in de gemeenten Hilversum en Wijdmeren vonden geen gemeenteraadsverkiezingen plaats. Omdat er in het parlement een wetsvoorstel aanhangig is om deze gemeenten samen te voegen, zijn de verkiezingen in die gemeenten van rechtswege tot in het najaar uitgesteld.² In algemene zin lijken de verkiezingen goed te zijn verlopen. Dissonant was de gemeente Gorinchem. In de nacht van 30 op 31 maart jl. besloot de raad van die gemeente de stemming ongeldig te verklaren en een nieuwe stemming uit te schrijven.³ Zo iets komt in Nederland hoogstzelden voor en vraagt om een nadere beschouwing. Daar toe dient deze bijdrage.

2. Twee perspectieven op de gebeurtenissen in Gorinchem

Vanuit welk juridisch perspectief kijkt u naar de gebeurtenissen in Gorinchem? Vanuit een strafrechtelijk perspectief bezien is het beeld nog altijd troebel. Er bestaat onduidelijkheid over wat er in de aanloop naar de dag van de stemming, en op die dag zelf, in Gorinchem precies heeft plaatsgevonden en op welke schaal. De politie en het openbaar ministerie doen daar momenteel strafrechtelijk onderzoek naar. Daarom worden er vanuit de officiële kanalen over die gebeurtenissen maar weinig details gedeeld. Dat is begrijpelijk, want dat is in het belang van het strafrechtelijk onderzoek. Desalniettemin is op het moment van schrijven

al wel bekend dat de politie op 23 juni jongstleden een zestal personen heeft aangehouden op verdenking van valsheid in geschrifte en het medeplegen van het ronselen van volmachten.⁴ Mocht het daadwerkelijk tot strafrechtelijke vervolging van een of meer personen leiden, dan bestaat er gerede kans dat de strafrechter wordt gevraagd om voor het eerst de recent aangescherpte strafbepaling inzake het ronselen van volmachten toe te passen.⁵ In een eventueel strafproces zullen vermoedelijk ook meer details bekend worden gemaakt over wat zich in Gorinchem heeft afgespeeld. Tot die tijd moeten belangstellenden het doen met de feiten die de journalisten van NRC wisten te reconstrueren en blijft het beeld troebel.⁶

Auteur

1. Mr. dr. W.A.E. Brühheim is gastdocent bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en senior wetgevingsjurist bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

Noten

2. Art. 56b en 56d Wet algemene regels herindeling. Het voorstel van wet tot herindeling van de gemeenten Hilversum en Wijdmeren is op 4 december 2025 ingediend (Kamerstukken II 2025/26, 36 865, nr. 1-4).
3. Raadsvoorstel D-1023316 betreffende

'Toelating leden nieuwe raad', gewijzigd bij amendement van SP, VVD en CU-SGP, zoals door de raad van Gorinchem behandeld en aangenomen op 31 maart 2026.

4. Openbaar Ministerie, 'Zes aanhoudingen in onderzoek naar stemfraude Gorinchem', 24 juli 2026, om.nl.

5. De Wet aanscherping strafbepaling ronselen (Stb. 2025, 272) is op 1 oktober 2025 in werking getreden (Stb. 2025, 320).

6. M.L. Adriaanse & T. Kreling, 'Stemmen ronselen is in Gorinchem 'al dertig jaar' aan de gang, maar dit keer werden de stempassen wel erg gretig opgehaald', 16 april 2026, NRC.nl.



Tellen van de stemmen in Gorinchem © Lina Selg / ANP

Wat zich ook in Gorinchem heeft afgespeeld, iets heeft ervoor gezorgd dat het vertrouwen dat er sprake was van een vrije en eerlijke verkiezing is geknakt

Vanuit kiesrechtelijk perspectief gezien is het beeld daarentegen glashelder. Wat zich ook in Gorinchem heeft afgespeeld, iets heeft ervoor gezorgd dat het vertrouwen dat er sprake was van een vrije en eerlijke verkiezing is geknakt. Wat dit iets is, is in feite irrelevant. In casu was het een vermoeden van een, al dan niet bewijsbaar, strafbaar feit, maar het had evengoed een ongefundeerd gerucht kunnen zijn. Vertrouwen is immers niet louter gebaseerd op feiten,⁷ maar ook op gevoel. De gebeurtenissen in Gorinchem lijken daarmee een illustratie te zijn van een risico dat ik in 2023 in mijn proefschrift heb beschreven.⁸

In Nederland wordt bij verkiezingen circa 10% van de stemmen bij volmacht uitgebracht.⁹ In die gevallen heeft een stemgerechtigde – de gevolmachtigde – de bevoegdheid gekregen om in het stemlokaal ook namens een andere stemgerechtigde – de volmachtgever – aan de stemming deel te nemen. Die volmacht wordt in Neder-

land bijna altijd onderhands verleend.¹⁰ Daarvoor is dan geen medewerking van een verkiezingsautoriteit nodig. Het is een praktische en eenvoudige stemmethode, maar ook een stemmethode waarbij stemgerechtigden hoofdzakelijk zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor de correcte toepassing ervan. Als stemgerechtigden die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nemen, kan dit ertoe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen dat verkiezingen vrij en eerlijk verlopen. Daarvoor hoeft niet eens sprake te zijn daadwerkelijke inbreuken op fundamentele beginselen als de stemvrijheid of de stemgelijkwaardigheid, zoals het geval is bij verkiezingsdelicten. Voldoende angst aanwakkeren dat er mogelijk inbreuk gemaakt is, kan al voldoende zijn om het vertrouwen aan te tasten. Het is in het belang van alle stemgerechtigden om dat te voorkomen. Ook als dit het individuele belang – gemak – doorkruist. Concreet bedoel ik daarmee dat, zoals de Kieswet overigens ook voorschrijft,¹¹ alleen bij volmacht zou moeten stemmen wie écht niet anders kan.¹² En dat wie toch een volmacht verleent, dat op zodanige wijze moet doen dat de stemgelijkwaardigheid overeind kan blijven.¹³ In mijn proefschrift heb ik verschillende aanbevelingen gedaan die daaraan kunnen bijdragen.¹⁴ Want wat wij in Nederland op dit gebied vooral nodig hebben, is een gedragsverandering.

3. De gekende feiten

In het belang van het strafrechtelijk onderzoek heeft noch de burgemeester van Gorinchem, noch de politie details naar buiten gebracht over wat er zich feitelijk in Gorinchem heeft voorgedaan. Dat gegeven is op zichzelf voor deze beschouwing al relevant. Het illustreert dat bij de

	Landelijk			Gorinchem		
	Toegelaten kiezers	Aantal volmacht-bewijzen	Percentage	Toegelaten kiezers	Aantal volmacht-bewijzen	Percentage
GR '26	Onbekend			14.532	2.117	14,57%
				15.656	2.033	12,99%
GR '22	6.935.708	763.829	11,01%	15.532	2.131	13,72%
GR '18	6.851.617	656.103	9,58%	14.914	1.783	11,96%
GR '14	6.748.218	689.601	10,22%	14.380	1.970	13,70%

beslechting van verkiezingsgeschillen soms een beslissing moet worden genomen, terwijl op dat moment nog niet alle feiten bekend zijn. Bekend is wel dat de burgemeester van Gorinchem ruim voor de dag van de stemming al signalen heeft ontvangen dat er bij deze verkiezing mogelijk stemmen geronseld zouden worden.¹⁵ De dag van de stemming zelf leek aanvankelijk echter normaal te zijn verlopen. Slechts één stembureau heeft in zijn proces-verbaal melding gemaakt van een bijzonderheid die op ronselen zou kunnen duiden. 'Kandidaat op lijst is vijf keer langsges- komen met één of twee personen die kwamen stemmen, waarbij hij dan een foto wilde maken voor de *socials*. Deze stemmers hadden telkens ook meerdere volmachten.'¹⁶ Het- zelfde stembureau noteerde ook: 'Relatief hoog aantal vol- machten (135/650). Veel van deze volmachten waren op dezelfde manier voorbereid: twee stempassen met kopie paspoort met een paperclip.'¹⁷

Het is belangrijk om te benadrukken dat wat hier staat opmerkelijk is, maar géén bewijs dat er stemmen zijn geronseld. Als de niet bij naam genoemde kandidaat inderdaad vijf keer is langsges- komen en daarbij telkens ver- gezeld zou zijn van twee personen die elk twee stemmen bij volmacht uitbrachten, dan was de maximale impact van deze individuele actie vijftien stemmen. Vijf stemmen die in persoon zijn uitgebracht plus tien uitgeoefende vol- machten.¹⁸

Wie uitzoomt ziet dat het percentage kiezers dat in Gorinchem op basis van een volmacht tot de stemming wordt toegelaten doorgaans boven het landelijk gemiddelde ligt

Dat er bij dit stembureau relatief een hoog percentage stemmen bij volmacht is uitgebracht (20,8%) is waar,¹⁹ maar dit komt vaker voor en hoeft niet op misstanden te duiden.²⁰ Het stembureau hield zitting in een stemlokaal dat gevestigd was in de multiculturele wijk Haarwijk.²¹ Uit eerder onderzoek is bekend, dat in wijken met een multi-etnische samenstel- ling of grote orthodox protestantse gemeenschap het percentage stemmen dat bij volmacht wordt uitgebracht vaker boven het landelijk gemiddelde ligt.²² Wie uit- zoomt, ziet dat het percentage kiezers dat in Gorinchem op basis van een volmacht tot de stemming wordt toegelaten doorgaans boven het landelijk gemiddelde ligt.²³

	Landelijk			Gorinchem		
	Toegelaten kiezers	Aantal volmacht-bewijzen	Percentage	Toegelaten kiezers	Aantal volmacht-bewijzen	Percentage
TK '25	10.643.142	991.649	9,32%	20.165	2.395	11,88%
TK '23	10.477.823	996.481	9,51%	21.952	2.311	10,53%
TK '21	10.569.589	964.811	9,13%	21.860	2.196	10,06%

7. N. Berlinski, M. Doyle, A.M. Guess e.a., 'The Effects of Unsubstantiated Claims of Voter Fraud on Confidence in Elections', *Journal of Experimental Political Science* (2023), vol. 10, p. 34–49.

8. W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht. Waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces? Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 194-196.

9. Brühem, Stemmen bij volmacht. Waar- borg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces? Den Haag: Boom Juri- disch 2023, p. 73.

10. Brühem, Stemmen bij volmacht. Waar- borg of bedreiging voor een vrij en eerlijk

verkiezingsproces? Den Haag: Boom juri- disch 2023, p. 86.

11. Art. L 1 Kieswet.

12. Edward Brühem, 'Stem zelf. Verleen bewust een volmacht. Of stem niet', AA20240976; en J. Bijl, 'Niet de volmacht is het probleem, maar de lakse kiezer', 3 mei 2026, watisdemocratie.substack.com.

13. Edward Brühem, 'Blanco volmachten zijn een acuter probleem voor eerlijke ver- kiezingen dan ronselen', 10 januari 2024, Nederlandrechtsstaat.nl.

14. W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht. Waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces? Den Haag: Boom

juridisch 2023, p. 219-239.

15. Livestream van de informatiebijeenkomst d.d. 24 maart 2026, 5m20s tot 6m00s, Gemeentegorinchem.connectedviews.nl.

16. Model N 10-1 van Stembureau 16 ('Wijkcentrum Rozenobel') te Gorinchem d.d. 18 maart 2026, rubriek 1.2.3.

17. Model N 10-1 van Stembureau 16 ('Wijkcentrum Rozenobel') te Gorinchem d.d. 18 maart 2026, rubriek 1.2.3.

18. Art. L 4 Kieswet.

19. In 2022 werd bij Stembureau 16 ('Wijk- centrum Rozenobel') te Gorinchem 26,17% van de kiezers op basis van een volmacht tot de stemming toegelaten. Bij de Tweede

Kamerverkiezing in 2025 was dat 12,93%.

20. *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, nr. 3, p. 3.

21. J. van Raalte, 'Moet de verkiezing in Gorinchem opnieuw? Een duivels dilemma', *Trouw* 27 maart 2026.

22. H. Van der Kolk, gebruik volmachtstem- men bij verkiezingen 2012 en 2014, Enschede: Universiteit Twente: 2014, p. 25. Kiesraad.nl.

23. De auteur dankt het bureau van de Kiesraad en de gemeente Gorinchem voor het ter beschikking stellen van de in deze bijdrage gerepresenteerde data.

Bij Tweede Kamerverkiezingen is een vergelijkbaar beeld zichtbaar. Ook bij die verkiezingen ligt het percentage kiezers dat bij volmacht stemt in Gorinchem hoger dan het landelijk gemiddelde.

Tot slot de in het proces-verbaal opgetekende waarneming dat veel gevolmachtigden ogenschijnlijk dezelfde voorbereidingen voor hun deelname aan de stemming hebben getroffen. Dat is opmerkelijk, maar opnieuw geen bewijs dat er stemmen zijn geronseld. Ja, het kan erop duiden dat er (blanco) volmachtbewijzen zijn gedistribueerd.²⁴ Dan is in elk geval de in de Kieswet voorgeschreven procedure voor het verlenen van een volmacht niet goed gevolgd en mogelijk zelfs sprake van ronselpraktijken. Er is echter ook een andere verklaring denkbaar. Als, bijvoorbeeld vanuit de moskee, voorlichting is gegeven over het stemmen bij volmacht kan gevolmachtigden zijn aangeraden om het volmachtbewijs en de kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever met een paperclip bijeen te houden, zodat er geen documenten – en dus stemmen – verloren gaan. Dat is een prima tip.

Als het bij de meldingen van dit ene stembureau zou zijn gebeven, zou er in Gorinchem vermoedelijk helemaal geen herstemming hebben plaatsgevonden. Maar het bleef hier niet bij. Op zondag 24 maart maakte de gemeente Gorinchem in een persbericht wereldkundig dat de burgemeester signalen had ontvangen dat het stemproces niet volgens de regels is verlopen.²⁵ Er zou mogelijk stemfraude zijn gepleegd.²⁶ In een openbare informatiebijeenkomst lichtte de burgemeester toe tot en met woensdag 25 maart meer dan tien meldingen te hebben ontvangen. Niet alleen over het ronselen van volmachten,²⁷ maar ook over omkoping, bedrog en het bezit van vervalste verkiezingsbescheiden.²⁸ Meldingen van stemgerechtigden, maar ook van leden van andere stembureaus. Er drong zich een ongemakkelijke vraag op: wat nu?

4. Het besluit tot het houden van een herstemming

4.1. Wat aan het besluit ten grondslag lag

In Gorinchem waren er signalen dat de verkiezing van de leden van de raad niet helemaal vrij en eerlijk is verlopen. Het is opvallend dat deze signalen direct of indirect aan de burgemeester zijn afgegeven en dus niet openbaar zijn geworden op de manier waarop de wetgever het heeft gedacht. De wetgever zag voor zich dat de stembureaus de bezwaren optekenen van eenieder die zich in het stemlokaal met een bezwaar meldt.²⁹ Zo'n bezwaar kan ook zijn 'Ik heb mijn stempas ten onrechte niet ontvangen'³⁰ of

'Men heeft geprobeerd mij om te kopen.' Bezwaren hoeven dus niet per se te zien op wat zich in het stemlokaal voordoet. Daarnaast kunnen de stembureaus in hun proces-verbaal aantekening maken van bijzonderheden die zich tijdens de stemming of de stemopneming hebben voorgedaan.³¹ Bijvoorbeeld van een incident waarbij een tweede persoon een stemhokje probeerde te betreden, terwijl dat niet is toegestaan.³² De in de processen-verbaal vermelde bezwaren en bijzonderheden zouden een beeld moeten schetsen van het verloop van de zitting van het stembureau. Daarom is het goed om ook incidenten die (uiteindelijk) zijn opgelost, daarin op te tekenen. De vraag is: wordt dat ook altijd gedaan? En zo nee, wat weerhoudt stembureauleden daarvan? Daar lijkt weinig zicht op te zijn. Terwijl het relevante vragen zijn voor wie de kwaliteit van het verkiezingsproces wil monitoren.

Na de zitting worden de processen-verbaal van de stembureaus openbaar gemaakt.³³ Op die manier kan eenieder zich zelfstandig een oordeel vormen over het verloop van de verkiezing, is de gedachte. Als bezwaren en bijzonderheden direct of indirect signalen aan burgemeesters worden medegedeeld, is dat op zichzelf niet problematisch. Het is wel minder transparant. Ingewikkelder wordt het als, zoals in Gorinchem, ook leden van drie stembureaus achteraf signalen melden.³⁴ Het roept de vraag op waarom die bijzonderheden niet in de processen-verbaal van deze stembureaus waren opgeschreven. Op de dag van de stemming was de stembureau naar aanleiding van een melding vanuit de gemeente nota bene nog verzocht extra alert te zijn.³⁵

Als signalen alleen direct en indirect bij de burgemeester binnenkomen is dat niet alleen minder transparant; het brengt de burgemeester ook in een lastigere positie. In dit geval was er gelukkig de openbare melding van één stembureau, maar voor het overige moest het publiek en – belangrijker – het vertegenwoordigend orgaan, dat over de geldigheid van de stemming moet beslissen, het doen met het woord van de burgemeester. Het proces-verbaal van een stembureau is tenminste nog door minimaal drie leden van dat stembureau ondertekend. Met die ondertekening verklaren de leden van het stembureau dat wat daarin staat daadwerkelijk door het stembureau is waargenomen of vastgesteld.³⁶

Wat zou er gebeurd zijn als in Gorinchem de leden van het stembureau met nummer zestien óók ervoor hadden gekozen geen bijzonderheden in hun proces-verbaal te vermelden? In dat geval had de raad louter op basis van het woord van haar voorzitter,³⁷ de burgemeester, een oordeel moeten vellen. Een onderdeel van het eerste genoemde geloofsbrievenonderzoek na een verkiezing van de leden van een vertegenwoordigend orgaan is immers het beslissen over geschillen die met betrekking tot de verkiezing zijn gerezen.³⁸ Het bestaan van dergelijke geschillen kan blijken uit de processen-verbaal, maar de leden van het vertegenwoordigend orgaan zijn bij het vormen van hun oordeel over het vrij en eerlijk verloop van een verkiezing niet beperkt tot wat in de processen-verbaal is opgetekend. Daarbij kunnen zij dus ook andere signalen betrekken. Bijvoorbeeld signalen uit de media,³⁹ klachten die stemgerechtigden persoonlijk tegenover hen hebben geuit⁴⁰ of, zoals in Gorinchem, meldingen die bij de burgemeester zijn binnengekomen. Elk signaal dat er

Als signalen alleen bij de burgemeester binnenkomen is dat niet alleen minder transparant; het brengt de burgemeester ook in een lastigere positie

bij de verkiezing iets is misgegaan, kan dus bij de oordeelsvorming worden betrokken. Mits het ten laatste tijdens de beraadslaging van het vertegenwoordigend orgaan over het verloop van de verkiezing is ingebracht. Alles wat daarna geschied, kan geen invloed meer hebben op de verkiezingsuitslag.⁴¹

4.2. De afweging

Zoals in de vorige deelparagraaf is vermeld, beslist het vertegenwoordigend orgaan in oude samenstelling over de geschillen die met betrekking tot de verkiezing zijn gerezen.⁴² Het woord geschil duidt hier niet op een juridisch geschil, maar op een meningsverschil tussen volksvertegenwoordigers over het vrij en eerlijk verloop van de verkiezing. Dat kan elk aspect van het verkiezingsproces betreffen,⁴³ met uitzondering van de geldigheid van de kandidatenlijsten.⁴⁴ De volksvertegenwoordigers baseren zich daarbij niet alleen op de in de processen-verbaal vermelde bezwaren en bijzonderheden, maar ook op wat verder nog ter vergadering wordt ingebracht.⁴⁵ Bij de besluitvorming dienen zij zich te laten leiden door de feiten en de regels zoals die in de verkiezingsregelgeving zijn vastgelegd; niet door politiek opportunisme of onderbuikgevoelens.⁴⁶ Toch is het geen zuiver juridisch oordeel. In de kern betreft het een oordeel over de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag.⁴⁷ Daarom is dat oordeel niet opgedragen aan de commissie voor de geloofsbrieven, maar aan het vertegenwoordigend orgaan als geheel.⁴⁸ Hetgeen overigens niet wegneemt dat de wetgever er in reactie op uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM)⁴⁹ voor zou kunnen kie-

De Kieswet kent twee instrumenten die gebruikt kunnen worden om geschillen die bij een verkiezing zijn gerezen te beslechten: hertellen en herstemmen

zen de bestuursrechter de bevoegdheid te geven te toetsen of een vertegenwoordigend orgaan in redelijkheid tot het genomen besluit heeft kunnen komen.⁵⁰ Dat zou ook in lijn zijn met de *Code of Good Practice in Electoral Matters* van de Venetië Commissie en aanbevelingen van OVSE/ODIHR aan Nederland.⁵¹ Het kabinet heeft overigens ook plannen in deze richting.⁵² Op deze plaats zal ik daarop echter niet verder ingaan.⁵³

De Kieswet kent twee instrumenten die gebruikt kunnen worden om geschillen die bij een verkiezing zijn gerezen te beslechten: hertellen en herstemmen. Wanneer moet het vertegenwoordigend orgaan overgaan tot een hertelling? Wanneer moet de stemming bij een of meer stembureaus ongeldig verklaard worden en kan de verkiezing niet eerder worden afgerond dan nadat opnieuw is gestemd? De Kieswet bevat daarvoor geen scherpe criteria. In Gorinchem leidde dit bij een enkel raadslid tot de verzuchting dat hij als 'hobbyist' graag meer ondersteuning had gekregen bij de te maken afweging.⁵⁴ Enerzijds

24. Kamerstukken II 1992/93, 22972, nr. 3, p. 3.

25. 'Onderzoek naar vermoedens stemfraude gemeenteraadsverkiezingen Gorinchem', 24 maart 2026, Gorinchem.nl

26. 'Gemeenteraadsverkiezingen; hoe nu verder?', 27 maart 2026, Gorinchem.nl

27. Art. Z 8 Kieswet.

28. Resp. art. 126 en 127 Sr en art. Z 1 en Z 3 Kieswet. Livestream van de informatiebijeenkomst d.d. 27 maart 2026, 13m17s tot 14m03s, Gemeentegorinchem.connectedviews.nl.

29. Art. J 35 lid 3 en art. N 8 lid 3 Kieswet. Rubrieken 1.2.2 en 1.3.2 van Model Na 10-1 en Rubrieken 1.2.2 en 1.3.2 van Model Na 10-2 van Bijlage 1 bij Modellenregeling Kiesraad (Bijlage 1 bij *Stcrt.* 2026, 6394).

30. *Handelingen II* 2008/09, nr. 91 (3 juni 2009), p. 7138.

31. Rubrieken 1.2.3 en 1.3.3 van Model Na 10-1 en Rubrieken 1.2.3 en 1.3.3 van Model Na 10-2 van Bijlage 1 bij Modellenregeling Kiesraad (Bijlage 1 bij *Stcrt.* 2026, 6394). Praktijkvoorbeelden van bijzonderheden worden genoemd in L.S.A. Trapman, 'Verkiezingsgeschillen en de weg naar de rechter', in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.),

Rechter & Politiek (Bovend'Eert-Bundel), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 52.

32. Tenzij het stembureau een kiezer heeft toegestaan zich te laten bijstaan bij het uitbrengen van zijn stem vanwege zijn lichamelijke gesteldheid (vgl. art. J 28 Kieswet).

33. Art. Na 33 lid 1 en art. Na 34 lid 1 Kieswet.

34. Livestream van de informatiebijeenkomst d.d. 30 maart 2026, 14m12s tot 14m38s, Gemeentegorinchem.connectedviews.nl.

35. Livestream van de informatiebijeenkomst d.d. 24 maart 2026, 07m36s tot 07m55s, Gemeentegorinchem.connectedviews.nl.

36. Art. N 10 lid 2 jo. J 12 lid 3 Kieswet.

37. Art. 9 Gemeentewet.

38. Art. V 4 lid 1 Kieswet.

39. Kamerstukken II 1988/89, 20264, nr. 8, p. 139 en Kamerstukken II 2023/24, 35165, nr. 68.

40. *Handelingen I* 1989/90, nr. 1 (26 september 1989), p. 23.

41. Kamerstukken II 1992/93, 22972, nr. 3, p. 12.

42. Art. V 4 lid 1 Kieswet.

43. OSCE/ODIHR, *Handbook for the observation of election dispute resolution*,

OSCE: Warsaw 2019, p. 7;

44. Art. V 4 lid 2 Kieswet.

45. Kamerstukken II 1988/89, 20264, nr. 8, p. 139.

46. EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15 (*Mugemangango/België*), § 97.

47. Zie voor een uitleg van het begrip betrouwbaarheid: W.A.E. Brüheim, *Stemmen bij volmacht. Waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces?* Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 193.

48. Kamerstukken II 1988/89, 20264, nr. 8, p. 78.

49. EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15 (*Mugemangango/België*), § 139; en EHRM 16 juli 2024 zaaknr. 24159/22 en 25751/22 (*Gunnarsson & Norddahl/IJsland*), § 89.

50. Vgl. A. Mulder e.a., 'Verkiezingsgeschillen in Nederland. Keurt de slager zijn eigen vlees?', *NJB* 2021/793 § 5; R. van der Hulle, 'De rol van de rechter in politieke geschillen. Over political questions, klimaatverandering en verkiezingen', *AA20210647*, juni 2021, p. 647-652, p. 651; en Trapman, 'Verkiezingsgeschillen en de weg naar de rechter', in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Rechter & Politiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 56.

51. *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002), § II.3.3.a, p. 15; OSCE/ODIHR, The Netherlands: Early Parliamentary Elections 9 June 2010, *Election Assessment Mission Rapport 2010*, Warsaw 9 September 2010, p. 10-11; en OSCE/ODIHR, The Netherlands, Parliamentary Elections 17 March 2021, *Election Expert Team Final Report*, Warsaw 19 July 2021, p. 12.

52. Kamerstukken II 2025/26, 35165, nr. 99.

53. Zie over dit onderwerp: L. Trapman, 'Een nieuw stelsel voor de beslechting van verkiezingsgeschillen', *NJB* 2024/1945, afl. 30, p. 2345-2355; L.H.M. Loeber, 'De beslechting van geschillen in het verkiezingsproces', *AA20260353*, mei 2026, p. 353-360; en B. Michel, 'Verkiezingsfouten en het onderzoek van de geloofsbrieven. Is de Tweede Kamer rechter in eigen zaak?', *NJB* 2012/1814, afl. 31, p. 2180-2186.

54. Livestream van de vergadering van de raad van Gorinchem d.d. 30 maart 2026, 23m24s tot 23m58s, Gemeentegorinchem.connectedviews.nl.

waarborgt het ontbreken van strikte criteria dat er voldoende ruimte is om waar nodig tot een herstemming of zelfs een herstemming te kunnen besluiten.⁵⁵ Anderzijds kan een gebrek van harde criteria ertoe leiden dat de beoordeling op willekeurige wijze of langs louter partijpolitieke lijnen wordt gedaan.⁵⁶ De Kiesraad en de Afdeling advisering van de Raad van State hebben daarom geadviseerd om in de Kieswet criteria op te nemen waarin is uitgewerkt wanneer een herstemming noodzakelijk is.⁵⁷ Ook Jurgens & De Lange,⁵⁸ Broeksteeg⁵⁹ en Trapman⁶⁰ pleiten voor een inperking van de discretionaire ruimte van het vertegenwoordigend orgaan. Dat voorstel heeft ook mijn sympathie. Toch geven de gemeenteraadsverkiezingen die dit voorjaar hebben plaatsgevonden mij ook aanleiding daarbij twee kanttekeningen te plaatsen.

De eerste kanttekening is dat de gebeurtenissen die aanleiding kunnen geven te besluiten tot het houden van een herstemming zo divers van aard zijn, dat het mij toeschijnt dat het vertegenwoordigend orgaan wel een ruime beoordelingsruimte gelaten moet worden. Gelet hierop is de vraag dan of de inperking van de beoordelingsruimte van het vertegenwoordigend orgaan in de praktijk de impact zal hebben op de besluitvorming die ervan wordt verwacht. In de parlementaire geschiedenis zijn verschillende situaties beschreven die het vertegenwoordigend orgaan aanleiding kunnen geven de stemming ongeldig te verklaren en een nieuwe stemming uit te schrijven. Voorbeelden zijn: als er ongeldige stembiljetten zijn uitgegeleid door een stembureau;⁶¹ als de leden van het stembureau de stembus (tijdelijk) onbeheerd in het stemlokaal hebben achtergelaten;⁶² of als door een gifwolk of een terroristische dreiging een grote groep stemgerechtigden niet in staat was naar het stembureau te komen.⁶³ Stuk voor stuk redenen gebaseerd op feiten die: zich bij de stemming hebben voorgedaan dan wel daarop invloed hadden; de verkiezingsautoriteiten zijn aan te rekenen dan wel buiten de invloedssfeer van deze autoriteiten hebben plaatsgevonden maar de uitvoering van hun werkzaamheden danig hebben gefrustreerd of gecompromiteerd; afbreuk hebben gedaan aan het vrij en eerlijk verloop van de stemming; en invloed kunnen hebben gehad op de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan. Dat ook verkiezingsfraude ertoe kan leiden dat de stemming bij een of meer stembureaus ongeldig wordt verklaard en diensgevolge moet worden overgedaan wordt in de parlementaire geschiedenis weliswaar niet uitgesloten,⁶⁴ maar is slechts denkbaar als er 'overtuigende bewijzen' zijn dat de verkiezing onregelmatig is verlopen.⁶⁵ Dat oordeel is in lijn met een later advies van de Venetië Commissie van de Raad van Europa. In één van haar rapporten schrijft de commissie dat een stemming alleen ongeldig mag worden verklaard als er duidelijk bewijs is voor onrechtmatigheid, misleiding, oneerlijkheid of ander wangedrag en zulk ongepast gedrag de verkiezingsuitslag heeft beïnvloed.⁶⁶ Het is nauwelijks voorstelbaar dat een vertegenwoordigend orgaan zo'n verregaande conclusie kan trekken op basis van het marginale onderzoek dat het kan verrichten ten behoeve van de beslechting van geschillen die met betrekking tot de geloofsbrieven of de verkiezing zelf zijn gerezen.

Een meerderheid van de Gorinchemse gemeenteraad gebruikte in de nacht van 30 op 31 maart dan ook

een heel ander criterium. Er werd tot een algehele herstemming besloten, omdat niet met zekerheid bepaald kon worden dat de verkiezingsuitslag volledig betrouwbaar was.⁶⁷ Daarmee werd echter een Trojaans paard de democratie binnengereden. Dit draait namelijk de zaak om. Als de betrouwbaarheid van een verkiezingsuitslag niet in beginsel gegeven is, maar steeds aangetoond moet worden, dan kan élk ongestaafde klacht, ieder kwaad vermoeden, aanleiding geven om de rechtmatigheid van de verkiezingsuitslag ter discussie te stellen.⁶⁸ Juist omwille van de democratie, zou het vertegenwoordigend orgaan zich bij zijn oordeelsvorming over verkiezingsgeschillen uitsluitend moeten baseren op de gekende en bewezen feiten.

Dat brengt mij bij de tweede kanttekening. De behoefte bij de gemeenteraad van Gorinchem om tot een herstemming te besluiten, was mogelijk kleiner geweest als die raad eerder meer handelingsperspectief had gehad. Bijvoorbeeld als zij had kunnen besluiten tot het houden van een nieuwe stemopneming. In 1993 hebben vertegenwoordigend organen de bevoegdheid gekregen om ten behoeve van de beslechting van verkiezingsgeschillen ook de pakken met stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen te openen.⁶⁹ De gedachte was dat zij daarmee een middel zouden hebben om geruchten over het ronselen van volmachten te onderzoeken.⁷⁰ Toegegeven, dergelijk onderzoek lijkt in de praktijk slechts beperkt nut te kunnen hebben. Ook als er volmachten geronseld zijn, kunnen volmachtgevers zelf de achterzijde van hun stempas hebben ingevuld. Om iets bijzonders aan de handtekeningen op volmachtbewijzen te zien moet men welhaast grafoloog zijn. En zonder te beschikken over fysieke kopieën van de identiteitsbewijzen van de volmachtgevers, blijft het ook voor wie wel beschikt over de gebruikte volmachtbewijzen heel moeilijk een uitspraak te doen over het percentage gevolmachtigden over wier toelating tot de stemming bij nadere beschouwing twijfel kan rijzen.⁷¹ Maar doordat de bevoegdheid om over te gaan tot een nieuwe opneming van andere stembescheiden dan de stembiljetten, naar men mag aannemen per ongeluk,⁷² in 2023 uit de Kieswet is geschrapt,⁷³ kon de gemeenteraad van Gorinchem nu zelfs geen poging doen tot onderzoek naar de mogelijke impact van de veronderstelde ronselpraktijken. Onderzoek dat heel misschien het besluit tot het houden van een herstemming had kunnen voortkomen. Door de uitkomst ervan of, waarschijnlijker, de helende werking van het daarmee gepaard gaande tijdverloop.

4.3. De gevolgen

Als een geschil dat met betrekking tot de verkiezing is gerezen het vertegenwoordigend orgaan aanleiding geeft om de stemming die bij een of meer stembureaus heeft plaatsgevonden ongeldig te verklaren, moet de stemming bij die stembureaus binnen dertig dagen worden overgedaan.⁷⁴ Een verkiezing omvat het gehele verkiezingsproces: van de kandidaatstellingsprocedure tot en met de beslechting van de geschillen die over de verkiezingsuitslag zijn gerezen. Van die procedure wordt dus maar een stukje opnieuw gedaan: de stemming. En dan vaak nog alleen bij een of enkele stembureaus. Ook dat is overigens een zeer ingrijpend besluit waartoe een vertegenwoordigend

gend orgaan alleen in het uiterste geval zou moeten beslissen.⁷⁵ Het komt dan ook niet vaak voor. Gekende voorbeelden zijn de herstemmingen die hebben plaatsgevonden in Kampen (1974),⁷⁶ Vlieland (1982),⁷⁷ Winchoten (1986)⁷⁸ en Wormerland (1990).⁷⁹ Voorbeelden van verkiezingen waarbij een vertegenwoordigend orgaan eerder besloot de stemming bij alle stembureaus ongeldig te verklaren, zijn mij zelfs geheel onbekend.

Omdat bij een herstemming alleen de stemming opnieuw wordt gehouden, vindt er geen nieuwe kandidaatstellersprocedure plaats. Ook niet als, zoals in Gorinchem, de stemming bij alle stembureaus ongeldig is verklaard. De herstemming gaat over de kandidaten van wie de namen voorkomen op de eerder al voor die kieskring geldig verklaarde lijsten.⁸⁰ Ook de kring stemgerechtigden is exact dezelfde. Fouten die gemaakt zijn bij het opmaken van het kiezersregister moeten uiteraard worden hersteld,⁸¹ maar personen die sinds de dag van de kandidaatstelling naar Gorinchem zijn verhuisd of na 18 maart 2026 – de dag waarop de stemming eerder plaatshad – achttien jaren oud zijn geworden, waren uitgesloten van de eerdere stemming en waren het daarom ook bij de herstemming.

Met betrekking tot het bemensen van de stembureaus en het aanwijzen van stemlokalen ligt het genuanceerder. Sinds 1 december 2013 moeten in geval van een herstemming de leden van de betreffende stembureaus opnieuw worden benoemd.⁸² Er lijkt op dit punt sprake te zijn van een omissie in de Kieswet,⁸³ want een inhoudelijke reden om de leden van de stembureaus in geval van een herstemming opnieuw te benoemen lijkt er niet te zijn. Het

opnieuw aanwijzen van de locatie waar elk stembureau gevestigd is, is dan weer niet nodig. Wel zal het college van burgemeester en wethouders stemgerechtigden opnieuw over de locaties moeten informeren waar de stemming plaatsvindt.⁸⁴ In beginsel zullen de stembureaus dus op dezelfde locaties zitting houden als bij de eerste stemming, maar verplicht is dit niet. Het is immers denkbaar dat dit niet kan, bijvoorbeeld omdat als gevolg van een explosie of overstroming de locatie waar een stembureau eerder zitting hield, niet langer beschikbaar is. In dat geval moet het college van burgemeester en wethouder haar eerdere aanwijzingsbesluit kunnen wijzigen. Bovendien is het ook mogelijk dat het niet wenselijk is dat (alleen) dezelfde stemlokalen opnieuw worden gebruikt. Bijvoorbeeld als een vertegenwoordigend orgaan de stemming ongeldig heeft verklaard, omdat het college van burgemeester en wethouders volstrekt te weinig locaties heeft aangewezen waar stemgerechtigden hun stem kunnen uitbrengen.⁸⁵ Uiteraard zal hier niet snel sprake van zijn, maar in theorie acht ik het voorstelbaar dat een vertegenwoordigend orgaan tot het houden van een herstemming beslist als er in een gemeente evident te weinig stembureaus zijn ingesteld of deze evident op zodanige plekken zitting hielden dat sommige groepen stemgerechtigden buitenproportioneel meer moeite hebben moeten doen om hun stem uit te brengen dan anderen. Niet omdat in strijd is gehandeld met de letter van de Kieswet of onderliggende regelgeving, maar omdat afbreuk is gedaan aan de van het algemeen kiesrecht af te leiden plicht om te waarborgen dat stemgerechtigden daadwerkelijk aan de verkiezing kunnen deel-

55. *Handelingen I* 1989/90, nr. 1 (26 september 1989), p. 23.

56. Afdeling advisering van de Raad van State, 'Voorlichting over de inrichting van het systeem inzake de geschilbeslechting in het verkiezingsproces' (kenmerk: W04.24.00045/I), 10 juli 2024, p. 10. raadvanstate.nl.

57. Advies van de Kiesraad d.d. 27 september 2021 over de beoordeling van de geldigheid van stemmingen, p. 5. Bijlage identifier 1051532 bij *Kamerstukken II* 2023/23, 35165, nr. 50; en Afdeling advisering van de Raad van State, 'Voorlichting over de inrichting van het systeem inzake de geschilbeslechting in het verkiezingsproces' (kenmerk: W04.24.00045/I), 10 juli 2024, p. 17-18. raadvanstate.nl.

58. J. Goossens & R. de Lange, 'Mugemangango t. België (EHRM (GK), nr. 3010/15) - Verkiezingsgeschil: mag het parlement zelf beslissen?' annotatie bij EHRM 10 juli 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0710JUD000031015 (ECHR-2020-0197), *BJU* EHRC Updates 21 oktober 2020, ehcr-updates.nl, par. 15.

59. Paragraaf 5 van de annotatie bij EHRM 10 juli 2020, nr. 310/15, AB 2021/1 m.nt. J.L.W. Broeksteeg (*Mugemangango/België*).

60. L. Trapman, 'Een nieuw stelsel voor de beslechting van verkiezingsgeschillen',

NJB 2024/1945, afl. 30, p. 2352.

61. *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, nr. 8, p. 137.

62. *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, nr. 230c, p. 1.

63. *Kamerstukken II* 2005/06, 30569, nr. 3, p. 14.

64. *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, nr. 3, p. 11-12.

65. *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, nr. 7, p. 9.

66. European commission for democracy through law (Venice Commission), report on election dispute resolution, Approved by the Council for Democratic Elections at its 68th meeting (online, 15 June 2020) and adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (online, 8-9 October 2020) (CDL-AD(2020)025-e), p. 33 §128, [venice.coe.int](https://www.venice.coe.int).

67. Amendement nr. 03 (ID: 182) van SP, VVD, CU-SGP en B. Bahlmann d.d. 30 maart 2026 tot het houden van een volledige herstemming.

68. Vgl. *Handelingen II* 16 februari 1849, p. 17.

69. Art. V 4 lid 5 Kieswet zoals ingevoegd bij Wet van 30 september 1993 tot wijziging van de Kieswet (Stb. 1993, nr. 544).

70. *Kamerstukken II* 1992/93, 22972, nr. 3,

p. 12.

71. Vgl. Brühem, *Stemmen bij volmacht. Waarborg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces?* Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 114-115.

72. *Kamerstukken II* 2019/20, 35489, nr. 3, p. 102.

73. Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (*Stb.* 2022, 292).

74. Art. V 6 lid 2 aanhef Kieswet.

75. Afdeling advisering van de Raad van State, 'Voorlichting over de inrichting van het systeem inzake de geschilbeslechting in het verkiezingsproces' (kenmerk: W04.24.00045/I), 10 juli 2024, p. 10. raadvanstate.nl.

76. *Handelingen II* 1988/89, nr. 65 (11 april 1989), p. 5693; en Aanhangel *Handelingen II* 1974/75, nr. 545. Herstemming bij één stembureau vanwege het gebruik van één stembureau vanwege het gebruik van van de 800 stembiljetten.

77. *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, p. 158. Herstemming vanwege de onjuiste adressering van oproepingskaarten (NB de huidige stempassen), waardoor een deel van de stemgerechtigden geen stem kon uitbrengen.

78. *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, nr. 8, p. 137. Herstemming bij één stembureau,

omdat bij dat stembureau stembiljetten waren gebruikt die bedoeld waren voor de verkiezing van de leden van de raad van de gemeente Baarn.

79. ARRVs 17 december 1990, nr. R03.90.7704/003, *tB/S* 1990, nr. 159 m.nt. J.A.O. Eskens. Herstemming bij één stembureau omdat het adres van het stemlokaal waarin dit stembureau gevestigd was niet juist op de oproepingskaart (thans: de stempas) was vermeld.

80. Art. J 2 Kieswet.

81. Vgl. *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, p. 158.

82. Art. E 4 lid 3 Kieswet.

83. *Kamerstukken II* 2011/12, 33268, nr. 3, p. 30.

84. Art. J 4 lid 1 Kieswet.

85. Voorbeeld ontleend aan: *Aanhangel Handelingen II* 1974/75, nr. 1712; *Handelingen II* 2016/17, nr. 29 (30 november 2016), item 10, p. 16; *Kamerstukken II* 2016/17, 31142, nr. 69 (motie-Van Raak & Bruins Slot); en *Kamerstukken II* 2017/18, 31142, nr. 84, p. 7 en 16.

nemen.⁸⁶ Dit voorbeeld illustreert nog maar eens hoe ingewikkeld het is om in de Kieswet duidelijke voorwaarden te formuleren die, als daaraan is voldaan, kunnen leiden tot het besluit de stemming bij een of meer stembureaus ongeldig te verklaren en over te doen. Het door de Afdeling daartoe gesuggereerde criterium – herstemming bij onregelmatigheden die invloed kunnen hebben op de verkiezing van een of meer leden⁸⁷ – klinkt fraai en sluit aan bij internationale standaarden,⁸⁸ maar biedt vertegenwoordigende organen weinig extra houvast omdat het noodgedwongen veel beoordelingsruimte laat.

5. De rol van de Kiesraad

In de vorige paragraaf is uitgebreid ingegaan op de vraag in welke situatie een vertegenwoordigend orgaan een stemming ongeldig kan verklaren en hoe het besluit daartoe in Gorinchem tot stand is gekomen. In deze paragraaf ga ik in op de rol die de Kiesraad daarbij heeft gespeeld.

De Kiesraad is getransformeerd tot een verkiezingsautoriteit

De gemeenteraadsverkiezingen die afgelopen voorjaar zijn gehouden waren de eerste verkiezingen na de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces.⁸⁹ Samen met de eerder inwerking getreden Wet programmatuur verkiezingsuitslagen,⁹⁰ vormt zij de basis waarop de Kiesraad is getransformeerd tot een verkiezingsautoriteit.⁹¹ Dat was de Kiesraad natuurlijk al een heel lange tijd,⁹² maar met de inwerkingtreding van deze twee wetten heeft de Raad er daartoe ook nieuwe taken en bevoegdheden bijgekregen. Eén van die nieuwe taken is het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces.⁹³ Met het oog hierop heeft de Kiesraad o.a. de taak gekregen om bij elke verkiezing een zogenoemde rapportage van bevindingen op te stellen.⁹⁴ De wetgever heeft daarbij overigens benadrukt dat het niet om een vorm van toezicht gaat.⁹⁵ De genoemde rapportage is een verslag over het verkiezingsverloop. Een extra instrument dat het vertegenwoordigend orgaan kan gebruiken bij het beslissen over de geschillen die met betrekking tot de verkiezing van haar leden zijn gerezen.⁹⁶

In de Kieswet is voorgeschreven dat de Kiesraad bij elke verkiezing zo'n rapportage van bevindingen opstelt, deelt met het vertegenwoordigend orgaan wier leden worden gekozen en openbaar maakt.⁹⁷ Desondanks is er op zijn website geen rapportage over de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezing in Gorinchem te vinden. Mogelijk kiest de Kiesraad ervoor alleen rapportages van bevindingen op te maken als er ook inhoudelijk iets over een verkiezingsproces op te merken is. Dat zou heel begrijpelijk, en met het oog op de uitvoerbaarheid vermoedelijk ook wenselijk, zijn, maar is niet wat in de Kieswet is voorgeschreven.

Daarmee is overigens nog niet verklaard waarom er geen rapportage van bevindingen is over de gemeente-

raadsverkiezing in Gorinchem. Men zou kunnen denken dat de woorden 'onregelmatigheden (...)' met betrekking tot de feitelijke gang van zaken op plaatsen of gedeelten daarvan die door een stembureau in gebruik zijn' in artikel A 13, eerste lid, van de Kieswet daaraan in de weg stonden. Als de beweerdelijke onregelmatigheid – het ronselen van volmachten – heeft plaatsgevonden, dan was dat immers buiten het stemlokaal en daarmee buiten de plaatsen die door de stembureaus in gebruik waren. De Kiesraad lijkt die woorden echter ruim te lezen: alsof de bepaling niet enkel ziet op de uitvoering die in het stemlokaal aan de verkiezingsregelgeving wordt gegeven. Fouten die eerder in het verkiezingsproces zijn gemaakt – bijvoorbeeld bij het opstellen van het register van ongeldige stempassen⁹⁸ – maar gevolgen hebben die zich in het stemlokaal (kunnen) doen gevoelen, kunnen in die lezing evenzeer leiden tot een in het stemlokaal vast te stellen onregelmatigheid. Ook als het stembureau de regels over het verkiezingsproces daarbij feitelijk correct toepast. Het voordeel daarvan is dat de Kiesraad een breder scala van zijn bevindingen betreffende het verkiezingsproces met het vertegenwoordigend orgaan kan delen. Dit past goed bij het doel van de wetgever om vertegenwoordigende organen de beschikking te geven over onafhankelijke, onpartijdige en deskundige rapportages over de uitslagvaststelling en het verloop van de stemming.⁹⁹ Toch is de vraag of, als de oorzaak van een onregelmatigheid feitelijk primair buiten het stemlokaal ligt, men kan spreken van een onregelmatigheid die plaatsvindt 'op plaatsen of gedeelten daarvan die door een stembureau in gebruik zijn'. Het lijkt er immers op dat de wetgever met die woorden de bevoegdheid van de Kiesraad heeft willen inkaderen. Mogelijk om te voorkomen dat de Kiesraad (ook) een vorm van toezicht zou gaan houden op het handelen van bestuursorganen die onder het interbestuurlijk toezicht vallen.¹⁰⁰ De burgemeester en het college waar deze deel van uitmaakt. Al kan men zich afvragen of dat in deze een reëel risico is. Bovendien valt de inrichting van een stemlokaal, een verantwoordelijkheid van het onder het interbestuurlijk kader vallend college van burgemeester en wethouders,¹⁰¹ juist weer binnen het gestelde wettelijk kader. Dat een bevoegdheid bij het college is belegd, brengt kennelijk dus niet automatisch met zich mee dat de Kiesraad zijn bevindingen over de uitoefening van deze bevoegdheid niet mag delen met het vertegenwoordigend orgaan. Wat dan toch de vraag oproept waarom de bevoegdheid van de Kiesraad om zijn bevindingen met het vertegenwoordigend orgaan te delen zich dan moet beperken tot onregelmatigheden die zich hebben voorgedaan op plaatsen of gedeelten daarvan die door een stembureau, gemeentelijk stembureau of centraal stembureau in gebruik zijn geweest. Enfin, de Kiesraad beantwoordt de opgeworpen vraag ogenschijnlijk bevestigend en zou, als hij in Gorinchem onregelmatigheden had vastgesteld bij het verlenen van volmachten, dit dientengevolge vermoedelijk ook in een rapportage van bevindingen hebben vastgelegd. Dat er geen rapportage van bevindingen is opgesteld, lijkt daarmee vooral een praktische reden te hebben. Als de Kiesraad al signalen heeft ontvangen dat er bij de gemeenteraadsverkiezing in Gorinchem sprake was van het ronselen van volmach-

Als de Kiesraad al signalen heeft ontvangen dat er bij de gemeenteraadsverkiezing in Gorinchem sprake was van het ronselen van volmachten, dan heeft hij dat (of de gevolgen daarvan) in elk geval niet zelf kunnen vaststellen.

ten, dan heeft hij dat (of de gevolgen daarvan) in elk geval niet zelf kunnen vaststellen.

Een andere nieuwe bevoegdheid van de Kiesraad ter bevordering van de kwaliteit van het verkiezingsproces, betreft de bevoegdheid om het vertegenwoordigend orgaan te adviseren de stemming geheel of gedeeltelijk ongeldig te verklaren en over te laten doen.¹⁰² De Kiesraad kan hiertoe adviseren als hij, gelet op door hem geconstateerde onregelmatigheden die hebben geleid tot risico's voor de geldigheid van de stemming, een herstemming noodzakelijk acht. De beperking die in het hiervoor besproken artikel A 13 van de Kieswet besloten lijkt te liggen, is in deze bepaling niet terug te vinden. Hoewel het een advies aan het vertegenwoordigend orgaan betreft en het vertegenwoordigend orgaan uiteindelijk zelfstandig een afweging moet maken,¹⁰³ ligt het in de rede dat het vertegenwoordigend orgaan in een voorkomend geval veel gewicht zal toekennen aan dit advies van de Kiesraad. In Gorinchem is een dergelijk advies niet ontvangen. Daar zijn door de Kiesraad dus geen onregelmatigheden vastgesteld die een herstemming volgens hem noodzakelijk maakten. Waaruit overigens niet geconcludeerd mag worden dat er dus geen valide gronden kunnen zijn geweest om tot het houden van een herstemming te besluiten. Het finale oordeel daarover is aan het vertegenwoordigend orgaan.

Sommige lokale volksvertegenwoordigers vonden dit merkbaar ongemakkelijk. Zij hadden graag 'extra ondersteuning' gezien en verweten de Kiesraad 'op veilig [te spelen]'.¹⁰⁴ Die kritiek deel ik niet. Zoals in paragraaf 3 al even

kort is aangestipt waren er in Gorinchem signalen dat er volmachten zijn geronseld. Hoe ernstig en beangstigend dat beeld ook is, meer dan signalen waren er niet. Door wie? Op welke wijze? Met welke impact op de verkiezingsuitslag? Het was, en is nog steeds, onbekend. De Kiesraad is in een notitie aan de raad van de gemeente Gorinchem ingegaan op het handelingsperspectief dat een centraal stembureau en een vertegenwoordigend orgaan in zo'n situatie hebben.¹⁰⁵ Gelet op de omstandigheden kon men naar mijn mening niet veel meer van de Kiesraad verwachten. Ook een verkiezingsautoriteit beschikt immers niet over een glazen bol. Het handelingsperspectief is in dit soort situaties uit den aard nu eenmaal uitermate beperkt en we moeten oppassen om van de Kiesraad een soort scherprechter te willen maken. Vooralsnog is de beoordeling van verkiezingsgeschillen in Nederland formeel opgedragen aan vertegenwoordigende organen. En met die bevoegdheid komt een verantwoordelijkheid om soms moeilijke afwegingen te maken.

6. Afrondend

Hoe het in Gorinchem is afgelopen is inmiddels bekend. Omdat de stemming bij alle in die gemeente gevestigde stembureaus ongeldig is verklaard, werd op 29 april 2026 een nieuwe stemming gehouden: midden in de meivakantie. In zijn voorlichting aan de gemeenteraad heeft de Kiesraad erop gewezen dat bij een herstemming mogelijk niet alle kiezers die bij de eerdere stemming hun stem hebben uitgebracht in staat of bereid zouden zijn dit opnieuw te doen.¹⁰⁶ In de praktijk viel dat geluk-

86. L.S.A. Trapman, Kiesrecht, verkiezingen en verkiezingscampagnes (diss: Nijmegen 2024), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 54 en 183.

87. Afdeling advisering van de Raad van State, Voorlichting over de inrichting van het systeem inzake de geschilbeslechting in het verkiezingsproces (Kenmerk: W04.24.00045/I), d.d. 10 juli 2024, p. 10, raadvanstate.nl.

88. European commission for democracy through Law (Venice Commission), Urgent report on the cancellation of election results by constitutional courts, Endorsed by the Venice Commission at its 142nd Plenary Session (Venice, 14-15 March 2025), (CDL-AD(2025)003), p. 11, § 39, venice.coe.int.

89. De Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (Stb. 2025, 270) is in

werking getreden op 1 januari 2026 (Stb. 2025, 320).

90. De Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (Stb. 2024, 92) is in werking getreden op 1 augustus 2025 (Stb. 2025, 184).

91. Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VII nr. 124 en Kamerstukken II 2023/24, 36552, nr. 3, p. 3.

92. Vgl. *Handelingen II* 1920/21, nr. 10 (22 december 1921, p. 166; en *Handelingen II* 1953/54, nr. 44 (2 februari 1954), p. 2338.

93. Art. A 3 lid 1 onder d Kieswet.

94. Kamerstukken II 2023/24, 36552, nr. 3, p. 29.

95. Kamerstukken II 2024/25, 36552, nr. 6, p. 6.

96. Kamerstukken II 2023/24, 36552, nr. 3, p. 29.

97. Art. A 13 lid Kieswet.

98. Kiesraad, Rapportage van bevindingen

betreffende de verkiezing van de leden van de raad te Barneveld, 26 maart 2026, kiesraad.nl.

99. Kamerstukken II 2023/24, 36552, nr. 3, p. 5.

100. Kamerstukken II 2024/25, 36552, nr. 6, p. 7.

101. Art. J 4 lid 2 Kieswet; Kamerstukken II 2023/24, 36552, nr. 3, p. 19. In Kamerstukken II 2023/24, 36 552, nr. 3, p. 25 wordt abusievelijk aangenomen dat de inrichting van een stemlokaal de verantwoordelijkheid van de leden van het stembureau zou zijn. Dat is echter alleen het geval bij een mobiel stembureau voor zover de leden ook de inrichting van het stemlokaal – waaronder in elk geval de stembus – naar hun nieuwe zittingslocatie verplaatsen.

102. Art. A 14 lid 1 Kieswet.

103. Kamerstukken II 2023/24, 36552,

nr. 3, p. 5.

104. Livestream van de vergadering van de raad van Gorinchem d.d. 30 maart 2026, 23m24s tot 23m58s en 29m39s tot 30m22s, Gemeentegorinchem.connected-views.nl.

105. Notitie van de Kiesraad d.d. 25 maart 2026 over de wettelijke context signalen onregelmatigheden gemeenteraadsverkiezing Gorinchem. Ingekomen bij de raad van Gorinchem op 26 maart 2026 als stuknr. 1023377 (ID: 249).

106. Notitie van de Kiesraad d.d. 25 maart 2026 over de wettelijke context signalen onregelmatigheden gemeenteraadsverkiezing Gorinchem, p. 2. Ingekomen bij de raad van Gorinchem op 26 maart 2026 als stuknr. 1023377 (ID: 249).

		Uitkomst 1 ^e stemming		Uitkomst 2 ^e stemming	
		Stemmen	Zetels	Stemmen	Zetels
Democraten Gorinchem		3.940	7	3.800	7
Stadsbelang		2.196	4	2.016	4
VVD		1.653	3	1.674	3
GroenLinks-PvdA		1.651	3	1.579	3
D66		1.776	3	1.455	2
CU/SGP		1.466	2	1.385	2
CDA		1.085	1	1.066	2
SP		904	1	790	1
Gorcum Actief		901	1	668	1
	Blanco stemmen	52		65	
	Ongeldige stemmen	33		28	

kig mee. Met een opkomstpercentage van 46,99% was de opkomst niet heel veel lager dan bij de eerste stemming (50,49%).¹⁰⁷ Wel steeg het percentage stemmen dat bij volmacht werd uitgebracht met 1,57 procentpunt (van 12,99% naar 14,56%).¹⁰⁸ De uitkomst van de stemming daarentegen was in grote lijnen dezelfde.

Nu het stof is neergedaald, komt de vraag op: welke lessen kunnen worden getrokken uit het Gorinchemse verkiezingsgeschied? In deze bijdrage heb ik een paar kleine aanpassingen in de Kieswet voorgesteld, in het bijzonder van de artikelen A 13, eerste lid, (vgl. par. 5), E 4, derde lid, (vgl. par. 4.3) en V 4a, eerste lid, (vgl. par. 4.2). Wel wetende dat het voor een deel suggesties betreft tot het herstel van kennelijke omissies, die de problemen zoals die in Gorinchem zijn ervaren zullen voorkomen noch beperken. Daar is meer voor nodig. In de Kamer pleitte het lid Bikker (CU) recentelijk al voor het verlagen van het aantal volmachten dat een gevolmachtigde mag uitoefenen.¹⁰⁹ In mijn proefschrift heb ik mij daar geen voorstander van betoond¹¹⁰ en andere concrete oplossingsrichtingen voorgesteld. Die zal ik hier niet herhalen. Bovenal denk ik dat we moeten oppassen niet te snel de Kieswet te willen aanpassen op basis van een incident, waarvan we bovendien nog veel niet weten. Ik ben daarom blij dat de Minister van Binnenlandse Zaken

Nu het stof is neergedaald, komt de vraag op welke lessen kunnen worden getrokken uit het Gorinchemse verkiezingsgeschied?

en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven eerst te willen bezien of er aanvullende maatregelen tegen misbruik nodig zijn. Daarbij heeft hij ook terecht opgemerkt dat elke beperking om bij volmacht te stemmen tevens de toegankelijkheid van de verkiezingen beïnvloedt.¹¹¹ Na de zomer komt hij met zijn conclusies. Dan wordt duidelijk of het kabinet in het verloop van de gemeenteraadsverkiezing in Gorinchem aanleiding ziet om de regeling in het kiesrecht om bij volmacht te stemmen aan te passen of zich toch vooral gesterkt ziet in zijn voornemen om de regels met betrekking tot geschilbeslechting te verbeteren. Want dat ook daaraan behoefte bestaat, is afgelopen voorjaar in Gorinchem wel geïllustreerd. •

¹⁰⁷. Op 18 maart waren er 31.007 stemgerechtigden waarvan er 15.656 een stem uitbrachten, oftewel 50,49%. Op 29 april waren er 30.929 stemgerechtigden waarvan er 14.535 een stem uitbrachten, ofte-

wel 46,99%.

¹⁰⁸. Op 18 maart hebben 2.033 van de 15.656 kiezers bij volmacht gestemd (12,99%). Op 29 maart hebben 2.117 van de 14.535 kiezers bij volmacht gestemd

(14,56%).

¹⁰⁹. *Handelingen II* 2025/26, nr. 80 (10 juni 2026) en *Kamerstukken II* 2025/26, 36863, nr. 15.

¹¹⁰. Brühem, *Stemmen bij volmacht*. Waar-

borg of bedreiging voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces? Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 161-162 en 211-212.

¹¹¹. *Kamerstukken II* 2025/26, 35165, nr. 108.