

Zoekresultaat - inzien document

ECLI:NL:RBOBR:2016:1142

Permanente link:

[http://deeplink.rechtspraak](http://deeplink.rechtspraak.nl/zaak/_/openbaar?id=C01305210)

Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Datum uitspraak	14-03-2016
Datum publicatie	14-03-2016
Zaaknummer	C/01/305210 / KG ZA 16-104
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Kort geding Op tegenspraak

Inhoudsindicatie

Vordering strekt tot herziening van het besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Son en Breugel op grond van artikel 24 lid 1 van de Wet raadgevend referendum om drie stembureaus in te stellen in plaats van de bij verkiezingen gebruikelijke tien stembureaus. De civiele voorzieningenrechter acht eisers ontvankelijk in hun vordering (vgl. voor een oordeel van de bestuursrechter omtrent de ontvankelijkheid ECLI:NL:RBOVE:2016:770 en ECLI:NL:RBOVE:2016:772).

De vordering van de mede als eiseres optredende stichting valt binnen haar statutaire doelomschrijving en zij heeft een relevant belang.

In artikel 24 lid 1 Wet raadgevend referendum ligt voor de gemeente de ongeschreven verplichting besloten om het referendum op een zorgvuldige wijze te organiseren. Dat houdt in dit geval in op een wijze die binnen het redelijke aansluit bij die waarop verkiezingen in Son en Breugel en andere gemeenten tot dusverre plegen te worden georganiseerd. De gemeente handelt in strijd met die ongeschreven zorgvuldigheidsnorm door zonder afdoende redenen het aantal stembureaus zo drastisch te verlagen. Dat is onrechtmatig. Het is de taak van de rechter om aan onrechtmatig handelen van burgemeesters en wethouders desgevorderd een einde te maken als de gemeenteraad niet ingrijpt.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

Uitspraak

zaaknummer / rolnummer: C/01/305210 / KG ZA 16-104

Vonnis in kort geding van 14 maart 2016

in de zaak van

1. de stichting

STICHTING FORUM VOOR DEMOCRATIE,

gevestigd te Amsterdam,

2. **[eiser sub 2],**

wonende te [woonplaats] ,

3. **[eiseres sub 3],**

wonende te [woonplaats] ,

eisers,

advocaat mr. A.E.M. van den Berg te Amsterdam,

tegen

de publiekrechtelijke rechtspersoon

GEMEENTE SON EN BREUGEL,

zetelend te Son en Breugel,

gedaagde,

advocaat mr. U.T. Hoekstra te Middelburg.

Eisers worden gezamenlijk de Stichting c.s. genoemd en afzonderlijk de Stichting en de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] . Gedaagde wordt als de Gemeente aangeduid.

1 De procedure

1.1. De procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 29 februari 2016 met producties,
- de mondelinge behandeling op 7 maart 2016,
- de pleitaantekeningen van de Stichting c.s.,
- de pleitaantekeningen van de Gemeente.

1.2. Ten slotte is vonnis bepaald op uiterlijk 14 maart 2016 te 14.00 uur.

2 De feiten

2.1. De Stichting is opgericht op 21 november 2014. Zij heeft blijkens artikel 2 van de in haar oprichtingsakte opgenomen statuten het volgende doel:

De stichting heeft ten doel het bevorderen van debat over de Nederlandse democratie, en het bepleiten van een referendum over de voortgang van het Europese integratieproces. De stichting is een onafhankelijke denktank, gericht op bewustmaking van de Nederlandse bevolking van de implicaties van het Europese integratieproces – met name voor de Nederlandse democratie.

Ter verwezenlijking van dit doel streeft de stichting er in het algemeen naar om het bewustzijn van de waarde van de Nederlandse democratie te vergroten en om een referendum over de voortgang van het Europese integratieproces te vergroten. Dit doet de stichting door via zoveel mogelijk kanalen, waaronder haar website, kennis over de Nederlandse democratie en het Europese project te verspreiden; en door het organiseren van bijeenkomsten, seminars en conferenties.

De stichting is noch een politieke noch een religieuze organisatie of instelling.

2.2. Op 6 april 2016 zal een referendum worden gehouden op grond van de Wet raadgevend referendum (Wrr.) over de wet ter goedkeuring van het associatieverdrag tussen de Europese Unie en het Europees Agentschap voor Atoomenergie enerzijds en Oekraïne anderzijds (het associatieverdrag).

2.3. Met actieve ondersteuning van de Stichting zijn in 2015 ruim voldoende (427.939) handtekeningen verzameld om te bewerkstelligen dat het referendum wordt gehouden. Op grond van artikel 3 Wrr. geldt de uitslag van een referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitsprekt en de opkomst bij het referendum ten minste 30% van de kiesgerechtigden bedraagt.

2.4. In de gemeente Son en Breugel waren ten tijde van de laatste verkiezingen in 2015 (Provinciale Staten) 12.445 stemgerechtigden. Bij die verkiezingen hadden burgemeester en wethouders op de voet van het bepaalde in artikel E 3 lid 1 Kieswet tien stembureaus ingesteld.

2.5. Artikel E 3 lid 1 Kieswet en artikel 24 lid 1 Wrr. luiden:

Burgemeester en wethouders stellen één of meer stembureaus in de gemeente in.

2.6. Bij kennisgeving inzake de organisatie van het raadgevend referendum hebben burgemeester en wethouders onder meer het volgende aan de commissie algemene zaken van de raad medegedeeld:

(...)

Afweging alternatieven:

Artikel 24 van de Wet Raadgevend Referendum bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders één of meer stembureaus instellen. Bij het organiseren van reguliere verkiezingen wijst het college van burgemeester en wethouders in de gemeente Son en Breugel tien stemlokalen aan. De inschatting is dat de opkomst relatief laag zal zijn. Het college heeft dan ook besloten om met drie stemlokalen te volstaan voor het raadgevend referendum:

- 1) Gemeentehuis, Raadhuisplein 1, Son en Breugel
- 2) De Boerderij, Leeuwstraat 2, Son en Breugel
- 3) Basisschool De Bloktempel, IJssellaan 6, Son en Breugel

Bijkomend voordeel is dat de kosten van de verkiezingen daarmee beperkt worden. Aangezien het openstellen van drie stemlokalen afwijkend is van de organisatie van reguliere verkiezingen, is de Kiesraad om advies gevraagd. De Kiesraad heeft aangegeven dat de wet de mogelijkheid geeft om één of meer stemlokalen open te stellen en dat die afweging in de lokale situatie het beste door de gemeente zelf gemaakt kan worden. De Kiesraad gaf aan dat burgemeester en wethouders daartoe het bevoegde orgaan zijn volgens de wet Raadgevend Referendum. Het instellen van slechts één centraal stemlokaal (Gemeentehuis) wordt door het college als onvoldoende beschouwd voor de gemeente Son en Breugel.

(...)

Voorstel:

Wij stellen uw commissie voor:

- Kennis te nemen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders om de volgende stemlokalen aan te wijzen ten behoeve van het Raadgevend Referendum:

1. Gemeentehuis, Raadhuisplein 1, Son en Breugel
2. De Boerderij, Leeuwstraat 2, Son en Breugel
3. Basisschool De Bloktempel, IJssellaan 6, Son en Breugel.

(...).

2.7. Het besluit van burgemeester en wethouders is besproken in de commissievergadering van 13 januari 2016. Het verslag van die vergadering houdt hierover het volgende in:

Dorpsvisie heeft geen opmerkingen over de keuze van het college voor het aantal locaties.

Spreker verzoekt het college een notitie op te stellen waarin wordt aangegeven of het mogelijk is ook voor onderwerpen van de gemeente zelf een raadgevend referendum in te stellen.

Dorpsbelang heeft geen opmerkingen.

Het CDA merkt op dat, om kosten te besparen, wellicht het aantal stembureaus bij de reguliere verkiezingen ook kan worden teruggebracht.

PvdA/Groen Links merkt op dat het terugbrengen van het aantal stembureaus bij reguliere verkiezingen drempelverhogend werkt. Dit komt de democratie niet ten goede.

De VVD vindt het een non-argument om in het kader van een verwachte lage opkomst het aantal stembureaus te verlagen. Het is een uitholling van het democratisch proces en het is beter om de standaardregeling aan te houden. Spreker vraagt het college om aan te geven hoe tot dit idee is gekomen en wat het verwachte opkomstpercentage is. De onderbouwing van het stuk is onvoldoende.

Wethouder [naam wethouder] zegt dat de overwegingen om tot drie stembureaus te komen in het voorstel staan. De vergoeding vanuit het Rijk is waarschijnlijk kostendekkend voor drie stembureaus. De verwachting is dat de opkomst beduidend lager zal zijn, maar het college kan deze verwachting niet terugrekenen naar een percentage. De wethouder zegt toe te bekijken of het mogelijk is de onderbouwing van de verwachting beter te beschrijven. De vraag van de fractie Dorpsvisie om een raadgevend referendum te houden voor de gemeente zelf en de vraag van de fractie CDA over het terugbrengen van het aantal stemlocaties bij reguliere verkiezingen worden meegenomen.

2.8. Het besprokene in de commissievergadering heeft burgemeester en wethouders geen reden gegeven het besluit in te trekken of aan te passen. In de raad is ook geen motie van die strekking ingediend en aangenomen.

2.9. De heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] wonen aan [adres] in [woonplaats]. Bij verkiezingen plachten zij gebruik te maken van het stembureau aan de Breekkerstraat 1a. Dit is ongeveer 50 meter van hun woonadres gelegen. Bij het referendum zullen zij aangewezen zijn op een ander stembureau. De heer [eiser sub 2] is 77 jaar oud en kampt met versleten heupen. Mevrouw [eiseres sub 3] is enkele malen getroffen door een hersenbloeding en zit in een rolstoel. Het thans door

burgemeester en wethouders aangewezen stembureau aan het Raadhuisplein 1 ligt het dichtst bij hun woning. Dat is op een afstand van ruim 600 meter.

- 2.10. De drie door burgemeester en wethouders voor het referendum aangewezen stembureaus zullen alle voor gehandicapten toegankelijk zijn.
- 2.11. Ten aanzien van de bij verkiezingen gebruikelijke tien stembureaus gelden thans de volgende, door de gemeente opgegeven en door de Stichting c.s. niet specifiek weersproken, bijzonderheden:
- Met bureau 10 wordt al een flink aantal verkiezingen geëxperimenteerd; dit bureau is op verschillende locaties ondergebracht, het bureau is een mobiel bureau geweest, maar het resultaat blijft hetzelfde: er wordt weinig gebruik van gemaakt. Aan dit bureau bestaat geen behoefte, zodat ook los van een specifieke afweging i.v.m. het aanstaande referendum mag worden verwacht dat het bij de eerst komende verkiezingen wordt afgestoten.
 - Het bureau aan de Breekakkerstraat (het voormalige stembureau in de nabijheid van de woning van de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3]) wordt gesloopt. Het is de oude gemeentewerf die al in juli 2015 op de nominatie stond om gesloopt te worden. Dit is vertraagd omdat er asbest is aangetroffen, maar de sloop zal binnenkort plaatsvinden en de locatie wordt eind maart 2016 ontruimd. Er is thans geen nieuwe alternatieve locatie beschikbaar.
 - Twee bureaus bevinden zich fysiek naast elkaar, Gentiaan Oost en Gentiaan West, maar qua locatie en afstand zijn deze twee bureaus te beschouwen als één. In het kader van het referendum worden deze twee bureaus tot één bureau samengevoegd, maar dat maakt voor de kiezer qua afstand niet uit.
- 2.12. Bij brieven van 26 februari 2016 aan burgemeester en wethouders hebben de Stichting en de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] afzonderlijk pro forma bezwaar gemaakt tegen het besluit van burgemeester en wethouders van 8 december 2016, waarbij drie stembureaus zijn ingesteld ten behoeve van het raadgevend referendum op 6 april 2016. Bij brief van 26 februari 2016 heeft de Stichting aan burgemeester en wethouders verzocht om meer stembureaus, te weten tien of meer, in te stellen. Aan dat verzoek heeft de Gemeente niet voldaan.

3 Het geschil

- 3.1. De Stichting c.s. vordert dat de voorzieningenrechter bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad,
- de Gemeente zal gebiedten dat het instellingsbesluit van 15 december 2015 wordt herzien in die zin dat een zelfde aantal stembureaus wordt ingesteld ten behoeve van het referendum op 6 april 2016 in de gemeente als gebruikelijk is voor verkiezingen, dat wil zeggen tien stembureaus, of althans een door de voorzieningenrechter in goede justitie te bepalen aantal stembureaus, op straffe van een dwangsom van € 1.000.000,-- als daaraan niet tijdig voor het referendum gevolg wordt gegeven;
 - de Gemeente zal veroordelen in de kosten van deze procedure, waaronder in de nakosten ten bedrage van respectievelijk € 131,00 zonder betekening en € 199,00 in geval van betekening, indien en voor zover de Gemeente niet binnen de wettelijke vereiste termijn van twee dagen althans binnen een door de rechtbank redelijk geachte termijn, na betekening van het te wijzen vonnis, heeft voldaan, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van dagvaarding of een door de rechtbank in goede justitie te bepalen datum, tot aan de dag der algehele voldoening.
- 3.1.1. De Stichting c.s. legt daaraan, kort samengevat, onder meer het volgende ten grondslag:
- 3.1.2. De Gemeente handelt onrechtmatig in de zin van artikel 6:162 BW door op onjuiste wijze uitvoering te geven aan de Wrr. Voor het aantal in te stellen stembureaus bieden de verkiezingen voor Provinciale Staten in 2015 de beste vergelijking. Het referendum van 6 april 2016 is de eerste verkiezing in Nederland waarbij het opkomstpercentage van groot belang is en bepalend kan worden voor het resultaat. Onderzoek wijst uit dat er causaal verband bestaat tussen, kort gezegd, de stemfaciliteiten die aan een kiezer worden geboden (aantal, afstand, locatie) en de mate waarin die kiezer gebruik zal maken van zijn stemrecht. De kans is aanzienlijk dat een reductie van 70% van het aantal stembureaus, zoals in Son en Breugel, tot gevolg zal hebben dat minder mensen hun stem zullen uitbrengen, waarmee vanwege het

vereiste opkomstpercentage de werking van de Wrr. ernstig wordt gefrustreerd. Door dit soort feitelijke drempels op te werpen, kan het instellen van 70% minder stembureaus worden aangemerkt als obstructie van het democratisch proces, terwijl de Wrr. nu juist in het leven is geroepen omdat de kiezers in de Nederlandse democratie te veel op afstand staan.

- 3.1.3. In het bijzonder ouderen en gehandicapten worden beperkt in de zelfstandige uitoefening van hun rechten als kiezers. Door geen rekening te houden met de belangen van mensen met een handicap handelt de Gemeente in strijd met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (verder: VN-Gehandicaptenverdrag).
- 3.1.4. Een vermindering van het aantal stembureaus is tevens in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het betekent een beperking van de ultieme uitoefening van het recht op vrije meningsuiting, te weten het deelnemen aan verkiezingen en referenda, dat wordt beschermd door artikel 10 EVRM, in samenhang met artikel 3 Eerste Protocol EVRM. Voor ouderen en gehandicapten die een grotere afstand moeten afleggen om gebruik te maken van hun stemrecht betekent dit een grotere beperking van die mogelijkheid dan voor jonge mensen en niet-gehandicapten, hetgeen een schending oplevert van het in artikel 14 EVRM opgenomen discriminatieverbod. Tevens is sprake van schending van artikel 1 twaalfde protocol EVRM en de verplichting tot gelijke behandeling in artikel 1 Grondwet.
- 3.1.5. De onzorgvuldigheid van de Gemeente komt ook tot uitdrukking in de omstandigheid dat de Gemeente in strijd handelt met diverse algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het beginsel van zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht), het beginsel van behoorlijke belangenafweging (artikel 3:4 lid 1 Awb), het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb) en het motiveringsbeginsel (artikel 3:47 Awb). Via de schakelbepaling van artikel 3:1 lid 2 Awb gelden deze beginselen ook voor andere handelingen van bestuursorganen, zoals het instellen van stembureaus.
- 3.1.6. De heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] hebben in verband met hun gezondheidsproblemen een direct en persoonlijk belang bij het instellen van een stembureau in de directe nabijheid van hun woning, zoals tot op heden het stembureau aan de Breekkerstraat 1a. Het is voor hen ondoenlijk om zelfstandig hun stem uit te brengen in het stembureau aan het Raadhuisplein.
- 3.2.1. De Gemeente voert, zakelijk weergegeven, onder meer het volgende verweer.
- 3.2.2. Het instellen van drie stembureaus in Son en Breugel is de uitkomst van het lokaal democratisch proces en voldoet ook aan het wettelijk voorgeschreven minimum dat verplicht tot het instellen van één of meer stembureaus. Er bestaan geen andere normen die de Gemeente verplichten tot het instellen van meer dan drie stembureaus. Bij gebrek aan dergelijke normen is de Gemeente binnen redelijke grenzen vrij om te bepalen hoeveel stembureaus zij instelt. Uit het feit dat de Gemeente bij voorgaande verkiezingen bij het instellen van het aantal stembureaus is uitgegaan van ongeveer 1.200 kiesgerechtigden per stembureau, mag geen norm worden afgeleid. Er is geen sprake van gewoonterecht dat het instellen van meer dan drie stembureaus voorschrijft. De Gemeente is ook niet gebonden aan de opinie van de kiesraad. De kiesraad is een landelijk adviesorgaan dat het democratisch gezag ontbeert om aan gemeenten een norm voor te schrijven.
- 3.2.3. De capaciteit van een stembureau ligt bij een raadgevend referendum hoger dan bij gewone verkiezingen. Het tellen van de stemmen is namelijk een stuk eenvoudiger omdat slechts "ja" of "nee" kan worden gestemd. Gelet op de peilingen valt te verwachten dat in Son en Breugel ongeveer 30% (de kiesdrempel) van de kiesgerechtigden zal gaan stemmen. Dat komt neer op ongeveer 3.750 mensen. Met drie stembureaus bestaat dan voldoende capaciteit. Dat aantal is ook efficiënt. Indien de opkomst toch hoger mocht uitvallen, dan kan de Gemeente op de dag van het referendum de capaciteit nog vergroten, zo nodig door het openen van (een) extra stembureau(s).
- 3.2.4. De stembureaus zijn voor de kiezers eenvoudig te bereiken. Het overgrote deel van de inwoners woont in de kernen Son en Breugel. Die krijgen elk een eigen stembureau, waarbij Son nog een stembureau krijgt in de grote wijk Gentiaan. De stembureaus zijn bovendien gelegen op korte afstand van supermarkten, zodat kiezers het stemmen kunnen combineren met het doen van hun dagelijkse boodschappen. Er bestaat geen norm voor de afstand tussen het woonadres van

de kiezers en hun stembureau. Ook in veel andere gemeentes is het aantal stembureaus voor het referendum lager dan bij andere verkiezingen, hetgeen de redelijkheid de beslissing van de Gemeente onderstreept. De langste reisafstand blijft hetzelfde als voorheen, namelijk 1,5 kilometer.

3.2.5. Dat de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] gewend zijn om te kunnen stemmen op 50 meter afstand van hun woonadres betekent niet dat zij daar ook recht op hebben. Indien de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] als gevolg van de afstand niet zelfstandig kunnen stemmen, dan kunnen zij iemand machtigen dat voor hen te doen.

3.2.6. De door de Stichting c.s. aangehaalde verdragen hebben geen rechtstreekse werking en zijn ook niet uitgewerkt in de nationale regelgeving. De Gemeente faciliteert mensen die slecht ter been zijn. Voor hen bestaat met de mogelijkheid een gehandicaptenparkeerkaart aan te vragen.

3.2.7. Het werkelijke doel van de Stichting met dit kort geding is dat een meerderheid van de stemmers in het referendum zich uitspreekt in afwijzende zin. Dat doel valt buiten haar statutaire belang tot bewustmaking van de Nederlandse bevolking over de implicaties van het Europese integratieproces. Dat belang wordt door de handelwijze van de Gemeente niet geschaad.

3.2.8. De Stichting kan zich niet beroepen op rechten en belangen van derden, omdat geen sprake is van de voor een groepsactie vereiste representativiteit. In dit geval is het algemeen belang van de democratie het belang van de Gemeente, niet dat van de Stichting. Artikel 6:162 BW beschermt de Stichting niet in het door haar gestelde belang.

3.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

4. De beoordeling

4.1. Het spoedeisend belang is duidelijk en niet in geschil.

4.2. De zaak ligt op het grensvlak van het burgerlijk recht en het bestuursrecht. De Stichting c.s. heeft de zaak civielrechtelijk benaderd, maar in de dagvaarding ook uiteengezet dat zich hier een geval als bedoeld in artikel 70 lid 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zou kunnen voordoen, namelijk dat de niet-ontvankelijkheid vooraf voor de Stichting c.s. onduidelijk kon zijn. De Stichting c.s. heeft de voorzieningenrechter verzocht bij niet-ontvankelijk verklaring de zaak te laten overnemen door de bestuursrechter, in die zin dat de behandeling van het geschil direct aansluitend op de kort geding zitting van 7 maart 2016 zou worden overgenomen door de bestuursrechtelijke voorzieningenrechter. Met het oog op die eventuele overname heeft de Stichting c.s. in de dagvaarding beschouwingen van bestuursrechtelijke aard opgenomen.

4.3. De Stichting c.s. heeft niet zonder reden rekening gehouden met de mogelijkheid van niet-ontvankelijkheid. Zo heeft de bestuursrechtelijke voorzieningenrechter in de rechtbank Overijssel inmiddels in uitspraken van 8 maart 2016 geoordeeld dat een beslissing op de voet van artikel 24 lid 1 Wrr. van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldenzaal als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb kan worden aangemerkt. De betreffende eisers zijn in de bestuursrechtelijke voorlopige voorzieningenprocedures ex artikel 8:81 Awb ontvangen (ECLI:NL:RBOVE:2016:770 en ECLI:NL:RBOVE:2016:772).

4.4. De Stichting c.s. heeft daarentegen in dit kort geding als uitgangspunt genomen dat de instelling van drie stembureaus door burgemeester en wethouders geen besluit is in de zin van de Awb, althans geen appellabel besluit. Volgens de Stichting c.s. kan betoogd worden dat met de instelling geen rechten en plichten in het leven worden geroepen en dat de instelling dan ook niet gericht is op rechtsgevolg. Als deze redenering juist is, dan valt volgens de Stichting c.s. ook de weigering van burgemeester en wethouders om te beslissen op het schriftelijk verzoek van 26 februari 2016 om tien in plaats van drie stembureaus in te stellen evenmin als een besluit van de Gemeente aan te merken, maar als nieuwe onrechtmatige daad.

4.5. De Gemeente heeft ter zitting het standpunt ingenomen dat het instellen van stembureaus een feitelijke handeling is en geen rechtsgevolg heeft, zodat ook volgens de Gemeente de bestuursrechter

in deze kwestie niet bevoegd is en het standpunt van partijen hieromtrent eensluidend is.

- 4.6. De voorzieningenrechter acht de gezamenlijke visie van partijen op het rechtskarakter van het besluit tot instelling van de stembureaus voldoende verdedigbaar om het verantwoord te achten de zaak als civiele voorzieningenrechter te beoordelen, zonder de Stichting c.s. te nopen alsnog de bestuursrechtelijke weg te volgen. Vanwege het daarmee gemoeide tijdsverlies zou de rechtsbescherming die de Stichting c.s. zoekt vermoedelijk ook illusoir worden en de uitvoeringsproblemen voor de Gemeente zouden in geval van toewijzing van voorlopige voorzieningen ongetwijfeld groter worden.
- 4.7. Het belang van de Stichting bij toewijzing van de vordering, het verhogen van het aantal stembureaus van drie naar het gebruikelijk niveau van tien, valt, anders dan de Gemeente heeft betoogd, binnen de statutaire doelomschrijving als geciteerd onder 2.1. Het referendum betreft de goedkeuring van het associatieverdrag. Het associatieverdrag raakt onmiskenbaar het Europese integratieproces. Partijen bij het verdrag zijn immers (onder meer) de Europese Unie enerzijds en Oekraïne anderzijds. Dat Oekraïne geen deel uitmaakt van de Europese Unie, doet daar niet aan af, al was het maar omdat Oekraïne in Europa ligt en de statutaire doelomschrijving niet noopt tot de strikte uitleg dat het Europese integratieproces uitsluitend is beperkt tot de integratie binnen de huidige Europese Unie. Daar komt bij dat de Stichting ter zitting onweersproken heeft betoogd dat het debat omtrent het associatieverdrag mede betrekking heeft op de vraag of de goedkeuring ervan op termijn wel of niet zal leiden tot toelating van Oekraïne tot de Europese Unie. Het bepleiten van een referendum staat voorts met zoveel woorden vermeld in de statutaire doelomschrijving van de Stichting. De Stichting heeft zich, binnen haar statutaire doelstelling, ingespannen om het onderhavige referendum te doen houden en daarvoor, met anderen, ruimschoots het door de Wrr. vereiste maatschappelijk draagvlak verworven in de vorm van 427.939 handtekeningen. De Stichting heeft er vervolgens belang bij dat het bewerkstelligde referendum ook op een correcte wijze wordt gehouden, in overeenstemming met de Kieswet en Wrr. In het verlengde daarvan heeft de Stichting in het onderhavige geval de bevoegdheid om een rechtsvordering in te stellen, die strekt tot bescherming van dat belang.
- 4.8. Dat leidt tot de kern van het geschil, namelijk de vraag of de Gemeente onrechtmatig handelt jegens de Stichting c.s. in de zin van artikel 6:162 BW, door voor het referendum slechts drie stembureaus ter beschikking te stellen in plaats van tien, zoals tot dusverre in Son en Breugel te doen gebruikelijk bij verkiezingen.
- 4.9. De wettelijke basis voor het instellen van stembureaus door (burgemeester en wethouders van) gemeenten is voor verkiezingen artikel E 3 lid 1 Kieswet en voor referenda artikel 24 lid 1 Wrr. De bepalingen zijn exact gelijklopend en schrijven het instellen van één of meer stembureaus voor.
- 4.10. Met het instellen van drie stembureaus voldoet de Gemeente naar de letter aan die wettelijke eis. Zonneklaar is echter dat de letter van deze wet bij de toepassing redelijke invulling behoeft. Zo is het aanstonds duidelijk dat een gemeente als Amsterdam nimmer zal kunnen volstaan met het instellen van slechts één stembureau, ook al kan dat volgens de letter van de wet, en snapt ieder redelijk mens ook wel dat het instellen van tien stembureaus voor een gemeente als Schiermonnikoog wel erg veel van het goede zal zijn, terwijl ook dat naar de letter van de wet mag. In de praktijk gaan gemeenten, zo heeft ook de Gemeente ter zitting erkend, bij verkiezingen feitelijk uit van circa 1.200 kiesgerechtigden per stembureau (met de aantekening van de Gemeente dat de stembureaus in Son en Breugel dat gemakkelijk blijken aan te kunnen).
- 4.11. In dit geval dat aan de voorzieningenrechter is voorgelegd doet zich het opmerkelijke feit voor dat het aantal stembureaus voor het referendum zeer aanzienlijk (namelijk 70%) lager is dan het aantal van tien stembureaus, dat tot dusverre gebruikelijk is geweest in Son en Breugel tijdens verkiezingen. Naar de voorzieningenrechter aanneemt zal de Gemeente dat laatste aantal telkens op basis van een weloverwogen besluit ex artikel E 3 lid 1 Kieswet hebben vastgesteld. Dat roept de vraag op naar de redenen voor het zeer sterk afwijkende besluit van 8 december 2015.
- 4.12. De Gemeente streeft er naar de kosten van het referendum zo laag mogelijk te houden. Geldelijk belang is naar de Gemeente ter zitting heeft gesteld echter niet bepalend geweest voor haar keuze om

drie stembureaus in te stellen. De - in de ogen van de Stichting c.s. te geringe - financiële bijdrage van het Rijk geldt in de rechtsstrijd van dit kort geding dus niet als redengevend voor het geringe aantal ingestelde stembureaus in de gemeente Son en Breugel. Het vonnis van de voorzieningenrechter in de rechtbank Den Haag van 11 maart 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:2522), dat aanleiding geeft voor de verwachting dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet aan het verlangen van de Stichting tegemoet zal komen om aanvullende financiële middelen ter beschikking van de Gemeente te stellen ten behoeve van het referendum, levert op dit punt geen relevante nieuwe omstandigheid op die tot heropening van de behandeling van dit kort geding zou moeten leiden. Kortom: al hetgeen de Stichting c.s. in dit kort geding omtrent de financiering van het referendum heeft aangevoerd behoeft geen bespreking.

4.13. De Gemeente motiveert haar beslissing om het aantal stembureaus terug te brengen van tien naar drie hoofdzakelijk vanuit een oogpunt van efficiency. De Gemeente stelt dat, gelet op de capaciteit van een stembureau en het verwachte lage opkomstpercentage, in dit geval kan worden volstaan met drie stembureaus. De capaciteit per stembureau, zo stelt de Gemeente, zal bij het referendum aanzienlijk groter zijn dan bij verkiezingen omdat het tellen van de stemmen bij het referendum veel eenvoudiger is. Dat laatste neemt de voorzieningenrechter zonder meer aan, omdat de kiezers bij het stemmen slechts kunnen kiezen tussen "ja" of "nee". Tevens wil de Gemeente in het belang van degenen die de stembureaus bemensen voorkomen dat zij overdag te weinig te doen hebben bij de verwachte lage opkomst.

4.14. Dat drie stembureaus wellicht zullen volstaan voor het daadwerkelijke stemmen op 6 april 2016 en het vervolgens verwerken van de uitgebrachte stemmen, betekent echter niet dat daarmee voor de Gemeente de kous af is. De Gemeente moet ook voldoende oog hebben voor de toegankelijkheid van het stemmen door de kiezers. Dat kan onder meer worden afgeleid uit de door de Stichting c.s. aangehaalde parlementaire geschiedenis bij artikel E 3 Kieswet, waaruit volgt dat gemeenten zich in geval van verkiezingen servicegericht dienen op te stellen. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties merkte in de parlementaire behandeling van artikel E 3 Kieswet onder meer op:

(...) Meer in het algemeen heeft het onderhavige voorstel tot doel de toegankelijkheid van het stemmen te bevorderen. In dat verband onderschrijft de regering het advies van de Kiesraad dat het een ongewenste ontwikkeling zou zijn als gemeentebesturen minder stembureaus zouden inrichten en zouden vervangen door mobiele stembureaus die slechts enkele uren zitting houden op een bepaalde locatie. De uitkomsten van de experimenten wijzen daar overigens niet op. Met de Kiesraad is de regering van opvatting dat gemeenten ook bij verkiezingen in het algemeen zeer servicegericht te werk gaan. Vrees voor een beperking van de toegankelijkheid van het stemmen door het sluiten van bestaande stembureaus is dan ook niet gerechtvaardigd.

(Kamerstukken II, 30569 nr. 3, p. 4).

4.15. Het wetsvoorstel betrof wijzigingen in de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente en had de duidelijke strekking de praktische mogelijkheden voor de kiezer om zijn stem uit te brengen te vergroten. De weergegeven opvatting van de Minister past bij de belangrijke positie die de kiezer in een democratisch bestel als het Nederlandse inneemt, welke positie de Stichting terecht benadrukt. Verkiezingen of een referendum zijn in de eerste plaats van de kiezer en niet van de Gemeente, die zich op die dag primair dienstbaar aan de kiezer heeft op te stellen.

4.16. Artikel E 3 Kieswet heeft weliswaar betrekking op verkiezingen, maar artikel 24 Wrr., dat betrekking heeft op referenda, is exact gelijklopend. De voorzieningenrechter acht de door gemeenten in acht te nemen servicegerichtheid bij verkiezingen ook van toepassing bij referenda.

4.17. Uit door de Stichting c.s. overgelegde op 16 februari 2016 gepubliceerde uitkomsten van een enquête onder de 390 Nederlandse gemeenten, blijkt op basis van de gegevens van 323 gemeenten dat de meeste gemeenten het aantal ingestelde stembureaus bij dit referendum in een aanzienlijk geringere mate hebben verminderd dan de Gemeente heeft gedaan. Ook daaruit kan - binnen de beperkte mogelijkheden die in een kort geding bestaan voor feitenonderzoek - voorshands worden afgeleid dat de servicegerichtheid naar de kiezer in de plaatselijke democratieën in Nederland op een

breed gedragen norm berust, welke norm overigens binnen de Gemeente ook in de standpunten van enkele fracties in de commissievergadering van 13 januari 2016 doorklinkt.

- 4.18. Aan de Gemeente kan worden toegegeven dat deze norm niet expliciet in artikel 24 lid 1 Wrr. is vastgelegd. Niet alles hoeft echter in de wet te staan om toch geldend recht te kunnen zijn. Bij het aan de voorzieningenrechter gevraagde voorlopig oordeel of in dit geval sprake is van een onrechtmatige daad, is op grond van het bepaalde in artikel 6:162 lid 2 BW plaats voor toetsing aan hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.
- 4.19. Aannemelijk is dat de toegankelijkheid voor ten minste een deel van de kiezers in belangrijke mate wordt beperkt als het aantal stembureaus wordt teruggebracht van de gebruikelijke tien tot drie. Het is aannemelijk dat een aanmerkelijk deel van de kiezers in Son en Breugel op 6 april 2016 meer moeite zal moeten doen om zijn stem uit te brengen bij het referendum dan bij verkiezingen tot dusverre gebruikelijk is geweest. Weliswaar heeft de Gemeente aangevoerd dat de maximale afstand naar een stembureau ook nu ongeveer anderhalve kilometer zal zijn, maar daarbij miskent de Gemeente wel dat binnen dat gelijke maximum de afstand tot het stembureau voor veel kiezers wel degelijk aanmerkelijk groter zal worden.
- 4.20. Met de organisatie van het stemmen bij verkiezingen en referenda moet zorgvuldig worden omgegaan om te vermijden dat daarmee de uitkomst van de verkiezing of het referendum, al dan niet onbedoeld, wordt beïnvloed. Ook als de drie stembureaus, zoals de Gemeente stelt, zich bevinden op gunstige locaties in de kernen van Son en Breugel en in de buurt van supermarkten, blijft het feitelijk zo dat er volgens het besluit van 8 december 2015 maar liefst zeven stembureaus komen te vervallen. De kiezers die om praktische redenen (bijvoorbeeld een beperkte afstand tot hun woonadres of een gunstige ligging op hun dagelijkse route) bij één van die zeven stembureaus hun stem hadden willen uitbrengen, zullen nu moeten uitwijken naar een voor hen minder gunstig gelegen stembureau. De drempel om te gaan stemmen wordt daarmee in elk geval voor die kiezers hoger en de vraag is of zij bereid zullen zijn de drempel te nemen. Aannemelijk is dat de mate waarin de kiezer wordt gefaciliteerd mede bepalend is voor de opkomst. Het in belangrijke mate terugbrengen van het aantal locaties waar kiezers hun stem kunnen uitbrengen zal het opkomstpercentage naar redelijke verwachting dan ook negatief beïnvloeden. Het opkomstpercentage is echter juist van wezenlijk belang voor het slagen van het referendum, gezien het bepaalde in artikel 3 Wrr.
- 4.21. Het is discutabel of bij een, zoals hier, maanden tevoren genomen besluit omtrent het instellen van stembureaus voor een raadgevend referendum door burgemeester en wethouders veel gewicht mag worden toegekend aan prognoses omtrent de opkomst in het betreffende referendum. De voorzieningenrechter is geneigd die vraag, anders dan de Gemeente, ontkennend te beantwoorden. Niet alleen is redelijkerwijs te verwachten dat de opkomst bij een referendum, gezien het bepaalde in artikel 3 Wrr. specifiek onderwerp zal zijn van de nog te voeren campagnes voor het referendum, maar uiteindelijk is het ook de kiezer in zijn democratische onvoorspelbaarheid die pas op de dag van de stemming uitmaakt wat de werkelijke opkomst bij het referendum is.
- 4.22. In de in artikel 24 lid 1 Wrr. gegeven regel ligt besloten dat de Gemeente in het onderhavige geval de ongeschreven, maar wel degelijk bestaande, verplichting heeft om het referendum op 6 april 2016 te Son en Breugel op een zorgvuldige wijze te organiseren, en wel op een wijze die binnen het redelijke aansluit bij die waarop verkiezingen in de gemeente Son en Breugel en in andere gemeenten tot dusverre plegen te worden georganiseerd. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter handelt de Gemeente in dit geval in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm door zonder afdoende redenen het aantal stembureaus voor het referendum ten opzichte van de verkiezingen zo drastisch te verlagen als de Gemeente op 8 december 2015 heeft gedaan. Dat is onrechtmatig. Ter opheffing van die onrechtmatigheid zal de vordering van de Stichting daarom grotendeels worden toegewezen. Daarbij moet wel worden rekening gehouden met het navolgende.
- 4.23. De Gemeente heeft ten aanzien van drie van de tien gebruikelijke stembureaus melding gemaakt van feitelijke omstandigheden die maken dat die stembureaus op 6 april 2016 niet zullen kunnen of behoeven te functioneren. Die feitelijke omstandigheden zijn niet weersproken en de voorzieningenrechter kan en wil de Gemeente niet tot het onmogelijke of onredelijke dwingen. Daarom zal ten aanzien van die drie stembureaus de vordering worden afgewezen als in het dictum te melden.

- 4.24. Nu het instellingsbesluit van 8 december 2015 ook in de visie van de Gemeente een feitelijke handeling is, acht de voorzieningenrechter het ook mogelijk om de Gemeente te gebiedten anders feitelijk te gaan handelen dan zij zich in december 2015 heeft voorgenomen. Voor zover de voorzieningenrechter aan de stukken kan ontlenen, gaat het, anders dan door de Stichting c.s. in het petitum in de dagvaarding vermeld, om een instellingsbesluit van 8 december 2015 en niet van 15 december 2015. De voorzieningenrechter vat dat op als een verschrijving in de vordering. Veiligheidshalve zal in het dictum worden gesproken van het besluit van december 2015. Het is gelet op het debat ter zitting zonneklaar om welk besluit van burgemeester en wethouders het gaat, zodat de Gemeente hier niet in haar gerechtvaardigde belangen wordt geschaad.
- 4.25. Bij het treffen van voorlopige voorzieningen moeten de wederzijdse belangen, ook die van de Gemeente, onder ogen worden gezien. Daarin is in dit geval geen grond gelegen om de voorzieningen achterwege te laten. In feite blijft het besluit van 8 december 2015 in stand. De kiezer die zijn stem gaat uitbrengen in een van de toen ingestelde drie stembureaus zal gewoon worden bediend. De mogelijkheden om te gaan stemmen op 6 april 2016 worden slechts verruimd. De Gemeente heeft ter zitting desgevraagd aangegeven dat het nog steeds mogelijk is meer dan drie stembureaus open te stellen.
- 4.26. De Gemeente heeft aangevoerd dat het algemeen belang van de democratische rechtsstaat en een goede democratische besluitvorming, in een afweging van alle belangen, exclusief wordt bewaakt door, in dit geval, de plaatselijke gemeentelijke volksvertegenwoordiging. De Gemeente acht het, zo is ter zitting naar voren gebracht, een raar idee dat de democratie door de rechter tegen de Gemeente beschermd moet worden en zulks op vordering van een particuliere stichting, die vanuit Amsterdam de democratische besluitvorming op lokaal niveau tracht te doorkruisen. De Gemeente ontkent de Stichting het recht op haar plaats te gaan zitten en in haar plaats dit algemene belang te gaan behartigen.
- 4.27. De voorzieningenrechter is zich ervan bewust dat hij terughoudend moet zijn bij het ingrijpen in bestuurlijke aangelegenheden van de Gemeente en pleegt de uitkomst van lokale democratische processen te respecteren. Waar echter burgemeester en wethouders, zoals uiteengezet, in dit geval jegens de Stichting onrechtmatig handelen en de raad daar niet op ingrijpt, is het bij uitstek de taak van de rechter, wiens functie ook onderdeel is van de democratische rechtsstaat, om desgevorderd aan dat onrechtmatig handelen een einde te maken. Dat doet de rechter hier. Overigens lijkt de Gemeente wellicht ook te miskennen dat het feitelijk belang van haar besluitvorming ten aanzien van de uitvoering van het referendum de plaatselijke grenzen overschrijdt. De uitslag van het referendum zal gelden voor heel Nederland, zodat ook een particulier uit Amsterdam er belang bij kan hebben dat het referendum in Son en Breugel goed verloopt.
- 4.28. Daargelaten dat het opmerkelijk is dat de Stichting zich geroepen heeft geacht zich op internationale verdragen te beroepen om de goede uitvoering van een, uit een kritische houding tegenover Europese integratie voortgesproten, Nederlands referendum te bewerkstelligen, behoeft niet te worden ingegaan op hetgeen de Stichting heeft aangevoerd met betrekking tot het Gehandicaptenverdrag, het EVRM en het eerste Protocol EVRM. Het Burgerlijk Wetboek bood al een oplossing.
- 4.29. Thans wordt afgezien van het opleggen van een dwangsom. Voor het geval onverhoopt mocht blijken dat de Gemeente geen uitvoering geeft aan dit vonnis geldt de praktische kort geding wijsheid: vertrouwen is goed, klem zetten beter. De Stichting zal zonodig op korte termijn een nieuwe zittingsdatum kunnen krijgen teneinde alsnog een oordeel over de gevorderde dwangsom te verkrijgen. Het kort geding wordt in zoverre pro forma aangehouden tot 7 april 2016. Indien de Stichting voordien geen voortzetting zal hebben gevraagd zal het kort geding, voorzover daarin in dit vonnis niet is beslist, op 7 april 2016 als ingetrokken worden beschouwd.
- 4.30. Voor zover de vordering is ingesteld door de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3], wordt deze afgewezen. Hun specifieke feitelijke belang is het behoud van de mogelijkheid om op een afstand van (maximaal) 50 meter van hun woonadres te kunnen stemmen zodat zij, gelet op hun gezondheidstoestand, zelfstandig naar het stembureau kunnen. Meer in het bijzonder willen zij dat hun "vaste" stembureau aan de Breekkerstraat 1a ook bij het referendum van 6 april 2016 open gaat. Voldoende aannemelijk is echter dat dat voor de Gemeente feitelijk onmogelijk is. Het stembureau aan

de Breeakkerstraat 1a is één van de drie stembureaus die op grond van door de Gemeente gestelde en niet weersproken omstandigheden op 6 april 2016 niet geopend behoeven te worden. Gesteld noch gebleken is dat de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] een specifiek concreet belang hebben bij het instellen van de overige stembureaus. Met de Gemeente ontleent de voorzieningenrechter aan het bepaalde in artikel 24 lid 1 Wrr. geen recht voor de individuele burger op het instellen van een stembureau op een afstand op 50 meter van zijn woning, ook niet als die burger slecht ter been is.

4.31. De Gemeente zal als de grotendeels in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van de Stichting worden veroordeeld. Weliswaar worden de heer en mevrouw [eisers sub 2 en 3] in het ongelijk gesteld, maar de rechtsstrijd ten aanzien van hen is verhoudingsgewijs zeer beperkt geweest, zodat deze geen aanleiding vormt voor een proceskostenveroordeling ten gunste van de Gemeente. De kosten aan de zijde van de Stichting worden begroot op:

- dagvaarding € 94,08
- griffierecht 613,00
- overige kosten 0,00
- salaris advocaat 816,00

Totaal € 1.523,08.

5 De beslissing

De voorzieningenrechter

5.1. gebiedt de Gemeente, meer bepaald burgemeester en wethouders, om het instellingsbesluit van december 2015 te herzien in die zin dat in de gemeente Son en Breugel dezelfde stembureaus worden ingesteld ten behoeve van het referendum op 6 april 2016 als het geval is geweest bij de verkiezingen voor Provinciale Staten in 2015, met dien verstande dat de Gemeente vrij is de instelling van stembureau 10 (het experimentele stembureau) en dat aan de Breekakkerstraat achterwege te laten en dat de twee stembureaus Gentiaan Oost en Gentiaan West mogen worden samengevoegd;

5.2. veroordeelt de Gemeente in de proceskosten, aan de zijde van de Stichting tot op heden begroot op € 1.523,08, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 28 maart 2016 tot de dag der algehele voldoening,

5.3. veroordeelt de Gemeente in de na dit vonnis voor de Stichting ontstane kosten, begroot op € 131,00 aan salaris advocaat, te vermeerderen, onder de voorwaarde dat niet binnen twee dagen na aanschrijving aan het vonnis heeft voldaan en er vervolgens betekening van de uitspraak heeft plaatsgevonden, met een bedrag van € 68,00 aan salaris advocaat en de exploitkosten van betekening van de uitspraak, en te vermeerderen met de wettelijke rente over de nakosten met ingang van veertien dagen na de betekening van dit vonnis tot aan de voldoening,

5.4. verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad,

5.5. houdt de behandeling van het kort geding voor wat betreft de beslissing ten aanzien van de door de Stichting gevorderde dwangsom aan tot 7 april 2016 pro forma, met bepaling dat indien de Stichting op die datum geen voortzetting van de behandeling heeft gevraagd de vordering strekkende tot het opleggen van een dwangsom als ingetrokken zal worden beschouwd,

5.6. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. A.H.L. Roosmale Nepveu en in het openbaar uitgesproken op 14 maart 2016.