

## COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies van de Commissie bezwaarschriften van 14 augustus 2020

---

### 1. Onderwerp

Het bezwaarschrift van de heer L.A. Steetsel, de heer N.A.M.C. van Casteren en de heer A.J.P. van den Hoogen, mede namens de actiegroep Schaijk Hoort Bij Oss En Niet Bij Uden (hierna: de actiegroep) van 6 mei 2020 (ontvangen op 7 mei 2020), gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van Landerd van 16 april 2020 waarbij de gemeenteraad besloten heeft het verzoek om een raadgevend referendum van de actiegroep af te wijzen.

### 2. Ontvankelijkheid

Ingevolge de artikelen 1:2, 7:1 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het voor de indiening van een bezwaarschrift noodzakelijk om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Artikel 1:2 van genoemde wet verstaat onder een belanghebbende 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Daarvan is sprake in geval van een eigen, persoonlijk belang, dat actueel en objectief bepaalbaar is en bovendien rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken.

#### 1. Het bezwaarschrift van 'Schaijk Hoort Bij Oss'

In artikel 1:3, derde lid, van de Awb is een aanvraag gedefinieerd als "een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen". Gelet hierop dient degene die een aanvraag indient, in ieder geval een belanghebbende te zijn. Uit artikel 1:2, derde lid, van de Awb volgt dat voor het opkomen in rechte ter behartiging van algemene en collectieve belangen de eis van rechtspersoonlijkheid geldt om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt.

De commissie overweegt dat de aanvraag om een raadgevend referendum te houden bij brief van 19 februari 2020 is ingediend namens de actiegroep. De actiegroep bezat op dat moment nog geen rechtspersoonlijkheid. Eerst op 3 juli 2020 is de actiegroep als vereniging ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Om de actiegroep desondanks als rechtspersoon aan te kunnen merken, moet in ieder geval sprake zijn van een informele vereniging. Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet, om van een informele vereniging te kunnen spreken, tenminste aan de volgende vereisten worden voldaan:

- 1) er moet een ledenbestand zijn;
- 2) het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht;
- 3) de organisatie dient als een eenheid deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Bij brief van 19 juni 2020 zijn reclamanten in de gelegenheid gesteld om op dit punt een toelichting te geven. Bij e-mailbericht van 1 juli 2020 is namens de actiegroep van die

mogelijkheid gebruik gemaakt. Daarin is een taak- en bevoegdheidsverdeling beschreven en stelt de actiegroep regelmatig perspublicaties over hun activiteiten in de media te publiceren.

De commissie concludeert op basis van de gegeven toelichting dat voor het bestaan van een informele vereniging onvoldoende bewijs is geleverd. Uit de parlementaire geschiedenis van de Awb blijkt dat voor het aannemen van een informele vereniging tenminste sprake moet zijn van 'een meerzijdige rechtshandeling, waarbij de partijen (de leden/oprichters) een rechtspersoon tot stand brengen, waarin zij, volgens regels en voor een doel door hen gesteld, willen samenwerken'. Een groep is dus pas een vereniging, wanneer men gezamenlijk besloten heeft een vereniging op te richten, daarbij een bepaald doel is gesteld en er regels zijn afgesproken volgens welke gewerkt zal worden.<sup>1</sup>

Door reclamanten zijn geen statuten, reglementen of andere schriftelijke stukken overlegd, waarin zaken als de doelstellingen, de taken en bevoegdheden, de samenstelling van het bestuur en het toe- en uittreden van leden zijn vastgelegd. Ook zijn geen verslagen van periodiek georganiseerde ledenvergaderingen overlegd. Naar het oordeel van de commissie is het bestaan van een organisatorisch verband als hiervoor bedoeld, daarmee onvoldoende vast komen te staan.

Nu de actiegroep naar het oordeel van de commissie niet als informele vereniging en daarmee ook niet als rechtspersoon kan worden aangemerkt, was de actiegroep geen belanghebbende bij het verzoek voor een raadgevend referendum. De gemeenteraad heeft dit niet onderkend. De reactie van de gemeenteraad op het verzoek van de actiegroep is daarom ook geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, maar wordt daarmee wel gelijkgesteld, gelet op artikel 6:2, onder a, Awb. Bezwaar tegen een besluit staat echter alleen open voor een belanghebbende op grond van artikel 7:1 en artikel 8:1 Awb.

De commissie concludeert dat, nu de actiegroep niet tijdig, dat wil zeggen niet vóór het verstrijken van de bezwaartermijn, als vereniging was ingeschreven en ook niet als informele vereniging aangemerkt kon worden, de actiegroep niet voldoet aan de vereisten om op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. De commissie vindt het bezwaarschrift, ingediend namens de actiegroep, dan ook (kennelijk) niet-ontvankelijk. Voor een ontvankelijk bezwaarschrift moet immers het belang tijdens de bezwaartermijn al bestaan.<sup>2</sup>

## 2. De bezwaarschriften op persoonlijke titel

Het bezwaarschrift is door de heer Steetsel, de heer Van Casteren en de heer Van den Hoogen (hierna: reclamanten) eveneens op persoonlijke titel ingediend. Zij hebben echter niet ook op persoonlijke titel, de aanvraag voor het houden van een raadgevend referendum ingediend. Naar het oordeel van de commissie hebben reclamanten hierdoor geen persoonlijk of individueel belang bij het besluit op de aanvraag, dat aan de actiegroep gericht is. Het besluit raakt reclamanten immers niet in relevante mate anders dan willekeurige

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 221, nr. 5, p. 35

<sup>2</sup> Vgl. uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 6 september 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2408)

andere personen die ook een steunverklaring voor de aanvraag van een raadgevend referendum hebben ondertekend. Voor zover reclamanten hiermee willen opkomen voor het belang van de actiegroep of andere burgers, is dat geen eigen belang van bezwaarmakers, maar een algemeen of collectief belang.

Nu reclamanten ten aanzien van het besluit van 16 april 2020 naar het oordeel van de commissie niet zijn te kwalificeren als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb, staat voor hen niet de mogelijkheid open om bezwaar in te dienen. De bezwaren van reclamanten dienen derhalve eveneens niet-ontvankelijk verklaard te worden.

Afgezien daarvan hebben reclamanten (en de actiegroep) naar het oordeel van de commissie ook geen procesbelang.

Er is bezwaar gemaakt tegen een besluit tot afwijzing van een aanvraag om een raadgevend referendum te houden in verband met het concept-raadsbesluit tot vaststelling van het herindelingsadvies gemeente Maashorst. De commissie constateert dat de raad het herindelingsadvies al op 16 april 2020 heeft vastgesteld en dat de provincie het herindelingsadvies inmiddels, voorzien van een positieve zienswijze, heeft doorgezonden aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Reclamanten kunnen derhalve met het instellen van dit bezwaarschrift niet meer bereiken dat alsnog een raadgevend referendum over het besluit tot vaststelling van het herindelingsadvies gehouden wordt. Onder deze omstandigheden komt de commissie tot het oordeel dat een reëel procesbelang bij behandeling van het bezwaarschrift ontbreekt.<sup>3</sup>

In hetgeen reclamanten (en de actiegroep) in hun schrijven van 1 juli 2020 hebben aangevoerd, ziet de commissie geen grond om een voldoende procesbelang aan te nemen. De wijze waarop het proces om te komen tot een herindeling van de gemeenten Landerd en Uden is doorlopen, is onderdeel van de herindelingsprocedure en wordt betrokken in de besluitvorming van de regering en Staten-Generaal in het kader van de voorbereiding en behandeling van het wetsvoorstel dat moet leiden tot de instelling van de nieuwe gemeente. Bij de regering en vervolgens de Staten-Generaal ligt de verantwoordelijkheid om de zorgvuldigheid van het herindelingstraject ten volle te beoordelen. Aan een eventuele gegrondverklaring van het bezwaarschrift van reclamanten komt in dat traject geen zelfstandige betekenis toe. Reclamanten kunnen zich met hun bedenkingen tot de Minister wenden en zich, nadat het wetsvoorstel tot herindeling van de gemeenten Landerd en Uden is aangenomen, tot de Kiesraad om alsnog om een referendum te verzoeken.

### **3. Horen**

Artikel 7:3, sub a, van de Awb bepaalt dat van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien indien het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is. Daarom is het horen van reclamant achterwege gebleven.

---

<sup>3</sup> Vgl. uitspraak rechtbank Den Haag d.d. 21 december 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:15399)

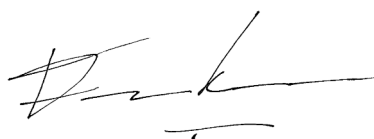
#### 4. Beoordeling van de bezwaren

Vanwege niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift laat de commissie een inhoudelijke beoordeling van de bezwaren achterwege.

#### 5. Advies

Gezien het vorenstaande adviseert de commissie het bezwaarschrift (kennelijk) niet-ontvankelijk te verklaren.

Bezwaarschriftencommissie Landerd,  
De voorzitter



Mw. mr. F.D.L.H. Koesen

De secretaris



Dhr. mr. T.R.J. Reijnen

VERZONDEN: 18 augustus 2020