

**Uitspraak**  
**RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT**  
Zittingsplaats Middelburg

Bestuursrecht  
zaaknummer: BRE 21/1308 WET

**uitspraak van de meervoudige kamer van 17 december 2021 in de zaak tussen**

**[naam eiseres] , te [plaatsnaam] , eiseres,**

**en**

**provinciale staten van Zeeland, verweerder.**

**Procesverloop**

Eiseres heeft op 19 maart 2021 beroep ingesteld tegen het niet tijdig beslissen op haar bezwaarschrift van 25 oktober 2020 tegen het besluit van 25 september 2020 (primaire besluit) over de afwijzing van het verzoek van Stichting [naam stichting] voor het houden van een referendum over het besluit van provinciale staten van 10 juli 2020 dat gaat over het Compensatiepakket Marinierskazerne.

Bij besluit van 19 maart 2021 (bestreden besluit) heeft provinciale staten een besluit genomen op het bezwaarschrift van eiseres. Provinciale staten hebben het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij volgens provinciale staten geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het beroep van eiseres is op grond van artikel 6:20, derde lid, van de Awb van rechtswege mede gericht tegen het bestreden besluit.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

Het beroep is behandeld op de zitting van de rechtbank op 9 november 2021. Eiseres was hierbij niet aanwezig. Namens provinciale staten waren aanwezig mr. P.R.A. Katsburg en [naam vertegenwoordiger] .

**Overwegingen**

**1. Feiten en omstandigheden**

Op 18 augustus 2020 heeft de Stichting [naam stichting] bij provinciale staten een inleidend verzoek ingediend voor het houden van een raadgevend referendum over het besluit van provinciale staten van 10 juli 2020 om goedkeuring te verlenen aan de bestuursovereenkomst over het Compensatiepakket Marinierskazerne.

Op dit verzoek is de 'Referendumverordening voor de provincie Zeeland 2014' (de referendumverordening) van toepassing. Een inleidend verzoek tot het houden van een referendum moet op grond van artikel 3, tweede lid, tweede volzin, van de referendumverordening worden ondersteund door ten minste 1000 kiesgerechtigde ingezetenen van Zeeland. Eiseres heeft de ondersteuningsverklaring ondertekend.

Bij het primaire besluit hebben provinciale staten het verzoek afgewezen op de volgende gronden:

- Bij controle van de ingediende ondersteuningsverklaringen is geconstateerd dat een aantal ingediende verklaringen niet voldeed aan de vereisten. Daarom waren er geen 1000 maar 983 volledig correct ingediende ondersteuningsverklaringen (artikel 4 in samenhang met artikel 1 van de referendumverordening), en
- Niet aan een referendum kunnen worden onderworpen besluiten, waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende provinciale belangen (artikel 2, aanhef en onderdeel i, van de referendumverordening).

Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit.

Provinciale staten hebben eiseres gevraagd om te motiveren waarom zij vindt dat zij een rechtstreeks individueel belang heeft bij het primaire besluit.

In haar reactie van 10 december 2020 heeft eiseres aangegeven waarom zij vindt dat zij belanghebbende is bij het primaire besluit: zij is inwoner van de provincie Zeeland en zij heeft het verzoek ondertekend, waardoor het verzoek ook namens haar is gedaan. Provinciale staten hebben de termijn om te beslissen op het bezwaarschrift verlengd met zes weken.

Op 19 maart 2021 ontving de rechtbank het beroepschrift van eiseres (dat is gedateerd op 16 maart 2021) tegen het niet tijdig beslissen op haar bezwaarschrift. Op dezelfde datum is door provinciale staten het bestreden besluit genomen.

De Stichting [naam stichting] had ook bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit. Haar bezwaren zijn door provinciale staten ontvankelijk, maar ongegrond verklaard. Zij heeft geen beroep ingesteld bij de rechtbank.

## 2. Ten aanzien van het beroep tegen het niet-tijdig beslissen

### 2.1 Wettelijk kader

Op grond van artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit gelijkgesteld het niet tijdig nemen van een besluit.

Op grond van artikel 6:12, tweede lid, van de Awb kan een beroepschrift tegen het niet tijdig nemen van een besluit worden ingediend zodra:

a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen, en

b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

Op grond van artikel 7:10, eerste lid, van de Awb beslist het bestuursorgaan - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

Op grond van het derde lid kan het bestuursorgaan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.

### 2.2 Jurisprudentie

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) kan een ingebrekestelling pas plaatsvinden op de eerste dag na afloop van de termijn voor het nemen van een besluit. Een brief van voor die datum kan niet als een ingebrekestelling in de zin van artikel 6:12 van de Awb worden aangemerkt. Uit deze jurisprudentie volgt verder dat een beroep tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift bij het ontbreken van een ingebrekestelling door de rechtbank niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

### 2.3 Oordeel rechtbank

Het primaire besluit is gedateerd op 25 september 2020 en is op 30 september 2020 verzonden en daarmee op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt. Tot en met 11 november 2020 kon er bezwaar worden gemaakt. Op 3 februari 2021 eindigde de 12 wekentermijn. De beslissing op bezwaar is door provinciale staten met 6 weken verdaagd. Dit betekent dat er uiterlijk 17 maart 2021 een besluit had moeten worden genomen.

Provinciale staten hebben pas op 19 maart 2021 een beslissing genomen op de bezwaren van eiseres. Op diezelfde dag is het beroepschrift van eiseres door de rechtbank ontvangen.

Uit bovenstaande jurisprudentie volgt dat een ingebrekestelling pas kan plaatsvinden op de eerste dag na afloop van de termijn voor het nemen van een besluit, dus in dit geval op 18 maart 2021. Dan heeft het bestuursorgaan nog twee weken de tijd om alsnog een besluit te nemen, alvorens dwangsommen worden verbeurd.

Eiseres heeft provinciale staten niet eerst in gebreke gesteld alvorens beroep in te stellen.

De mail van eiseres van 2 maart 2021, waarin zij aangaf niet in te stemmen met verdere verlenging van de termijn, kan niet als ingebrekestelling worden aangemerkt. Op dat moment was de termijn voor het nemen van een besluit namelijk nog niet verstreken.

De rechtbank zal het beroep van eiseres tegen het niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk verklaren, vanwege het ontbreken van een ingebrekestelling.

### 3. Ten aanzien van het beroep tegen het bestreden besluit

#### 3.1 Wettelijk kader

In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter.

#### 3.2 Oordeel rechtbank

Het inleidend verzoek tot het houden van een referendum is op 18 augustus 2020 bij provinciale staten ingediend door de Stichting [naam stichting], en ondertekend door [naam voorzitter] en [naam secretaris], de voorzitter en de secretaris van de stichting.

De rechtbank is met provinciale staten van oordeel dat eiseres niet de indiener is van het verzoek, maar één van de vele ondersteuners daarvan. De referendumverordening maakt een duidelijk onderscheid tussen indieners en ondersteuners van het verzoek.

In dit kader hebben provinciale staten gewezen op de jurisprudentie van de AbRS, in het bijzonder de uitspraak van 25 april 2018. In die zaak ging het over de vraag wie belanghebbende is bij een raadgevend referendum op grond van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum. De rechtbank is van oordeel dat deze uitspraak ook kan worden toegepast op de zaak van eiseres. De AbRS oordeelde in die uitspraak dat voor de ontvankelijkheid van een betrokkene moet worden beoordeeld of hij belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De AbRS overwoog onder verwijzing naar eerdere jurisprudentie en naar de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 1:2 van de Awb dat met de woorden 'wiens belang rechtstreeks is betrokken' een zekere begrenzing wordt beoogd. Een persoon die wellicht enig belang heeft, doch zich op dat punt niet onderscheidt van grote aantallen anderen, kan niet worden beschouwd als een persoon met een rechtstreeks betrokken belang. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het besluit.

De rechtbank is van oordeel dat eiseres niet voldoet aan deze voorwaarde om als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb te worden aangemerkt. Het feit dat eiseres in de provincie Zeeland woont, maakt niet dat zij belanghebbende is bij het primaire besluit. Hiermee onderscheidt zij zich immers niet van een groot aantal anderen, die ook in Zeeland wonen. Eiseres heeft niet gesteld dat zij om een andere reden beschouwd zou moeten worden als een persoon met een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang.

Dit leidt de rechtbank tot het oordeel dat provinciale staten eiseres terecht niet als belanghebbende hebben aangemerkt en haar bezwaar om die reden terecht niet-ontvankelijk hebben verklaard. De rechtbank zal het beroep van eiseres tegen het bestreden besluit daarom ongegrond verklaren.

#### 4. Conclusies

Het beroep tegen het niet tijdig beslissen is niet-ontvankelijk.

Het beroep tegen het bestreden besluit is ongegrond.

Er is geen reden voor een proceskostenveroordeling.

#### **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep tegen het niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. drs. E.J. Govaers, leden, in aanwezigheid van mr. M.A. de Rooij, griffier, op 17 december 2021 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

AbRS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2001 en 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2425.

ECLI:NL:RVS:2018:1382.

Onder meer AbRS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5936, en 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8937.

Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 32 e.v..