

ECLI:NL:RVS:2002:AE5783

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	24-07-2002
Datum publicatie	24-07-2002
Zaaknummer	200105025/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 4:23 Gemeentewet Gemeentewet 99 Gemeentewet 139
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JB 2002/271 met annotatie van J.L.W. Broeksteeg

Uitspraak

200105025/1.

Datum uitspraak: 24 juli 2002

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats]

tegen de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Zutphen van 21 augustus 2001 in het geding tussen:

appellant

en

burgemeester en wethouders van Apeldoorn.

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 januari 2000 hebben burgemeester en wethouders van Apeldoorn (hierna: burgemeester en wethouders) de tegemoetkoming in de kosten voor assistentie van de fractie van de politieke groepering "Gemeentebelangen" voor het jaar 2000 vastgesteld op f 4077,00 (€ 1850,06).

Bij besluit van 16 november 2000 hebben burgemeester en wethouders het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit en het advies van de Onafhankelijke bezwarencommissie van 7 juli 2000, waarnaar in het besluit wordt verwezen, zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 21 augustus 2001, verzonden op 28 augustus 2001, heeft de arrondissementsrechtbank te Zutphen (hierna: de rechtbank) het daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 6 oktober 2001, bij de Raad van State ingekomen op 10 oktober 2001, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 6 november 2001. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 13 december 2001 hebben burgemeester en wethouders een memorie van antwoord ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 juni 2002, waar appellant in persoon en burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door J. Groeneveld, ambtenaar van de gemeente Apeldoorn, gemachtigde, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 99, tweede lid, van de Gemeentewet – voorzover hier van belang – genieten leden van de raad slechts voordelen ten laste van de gemeente, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen voor zover de raad dit bij verordening bepaalt. De verordening behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.

Ingevolge artikel 139, eerste lid, van de Gemeentewet verbinden besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt.

Ingevolge artikel 139, tweede lid, van de Gemeentewet geschiedt de bekendmaking door plaatsing in het gemeenteblad, dan wel, bij gebreke daarvan, door opneming in een andere door de gemeente algemeen verkrijgbaar gestelde uitgave.

Artikel 1 van de Verordening fractie-assistentie, vastgesteld bij raadsbesluit van 22 december 1994 (hierna: de Verordening) luidt: "Deze verordening verstaat onder fractie: a. elke politieke groepering in de gemeenteraad, gevormd op grond van de uitslag van de laatstgehouden verkiezing van de leden van de gemeenteraad; b. elke politieke groepering in de gemeenteraad, gevormd door splitsing van een groepering als bedoeld onder a, die zich als zelfstandige fractie wenst te beschouwen en dit kenbaar heeft gemaakt aan de voorzitter van de gemeenteraad."

Artikel 2 van de Verordening luidt: "Aan elke fractie in de raad wordt van gemeentewege een jaarlijkse tegemoetkoming gegeven in de kosten van deze fractie, verband houdende met het optreden in de gemeenteraad."

In artikel 3 van de Verordening is een formule vastgelegd voor de berekening van de vergoeding waaruit blijkt dat de omvang van de vergoeding – voorzover hier van belang – zowel gerelateerd is aan het aantal fracties in de raad als aan het aantal leden van een fractie.

2.2. Medio 1999 hebben vier van de vijf leden van de fractie "Gemeentebelangen" zich afgesplitst, waardoor sindsdien appellant het enige lid is van die fractie. In geschil is de vraag of bij de berekening van de fractievergoeding voor het jaar 2000 voor de fractie "Gemeentebelangen" moet worden uitgegaan van het actuele aantal fractieleden of van het aantal leden dat de fractie had na de laatste raadsverkiezingen.

Appellant stelt dat het laatste het geval is omdat hij niet aan de voorzitter van de raad kenbaar heeft gemaakt dat hij zich als een fractie als bedoeld in artikel 1, onder b, wenst te beschouwen en omdat hij van mening is dat de Verordening niet zo moet worden uitgelegd dat er sprake zou zijn van een jaarlijks recht. Daarbij voert hij aan dat de Verordening geen grondslag biedt om de eenmaal aan zijn fractie, zijnde een fractie in de zin van artikel 1, onder a, toegekende vergoeding terug te vorderen.

Voorts stelt appellant dat de Verordening geen rechtskracht heeft nu zij niet is afgekondigd en niet, zoals vereist is ingevolge artikel 99, tweede lid, van de Gemeentewet, ter goedkeuring is voorgedragen aan Gedeputeerde Staten.

2.3. Hoewel appellant op zichzelf kan worden gevolgd in zijn stelling dat de Verordening niet als algemeen verbindend kan gelden, hoeft dit niet tot vernietiging van het bestreden besluit te leiden. Artikel 99, tweede lid, van de Gemeentewet ziet op verordeningen die het toekennen van andere faciliteiten dan geldelijke vergoedingen aan gemeenteraadsleden regelen. Nu de Verordening de toekenning van een geldelijke vergoeding voor de kosten van fractieassistentie regelt, geldt slechts het algemene bekendmakingsvereiste van artikel 139, tweede lid, van de Gemeentewet. Weliswaar is gebleken dat aan dit vereiste niet is voldaan zodat de Verordening niet als algemeen verbindend voorschrift in werking is getreden, maar dat betekent niet dat haar geen betekenis toekomt. In het licht van het feit de belanghebbenden, zijnde de raadsfracties, zelf bij de totstandkoming ervan betrokken zijn geweest, is de Verordening op zodanige wijze bekendgemaakt, dat burgemeester en wethouders haar als beleid hebben kunnen toepassen. In navolging van de uitspraak van de Afdeling van 10 februari 2001, AB 2001, 322, moet ook hier worden geoordeeld dat burgemeester en wethouders niet verplicht zijn een regeling in het leven te roepen die voorziet in het verlenen van geldelijke steun aan gemeenteraadsfracties en dat met de Verordening geen rechtsgevolgen zijn beoogd die alleen door een algemeen verbindend voorschrift kunnen worden bewerkstelligd. Het vereiste van een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat niet aan de toepassing van de Verordening als beleid in de weg, aangezien het een subsidie betreft waarvoor dit vereiste ingevolge artikel III, tweede lid, van de Wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht, Stb. 333, eerst per 1 januari 2002 geldt.

2.4. Ook appellants fractie valt onder de reikwijdte van artikel 1, onder b, van de Verordening. Daartoe wordt overwogen dat appellant door feitelijk te gaan opereren als eenmansfractie te kennen heeft gegeven zich als zelfstandige fractie te beschouwen. Dit geldt te meer nu, zoals ter zitting is gebleken, de leden die zich van de fractie "Gemeentebelangen" hebben afgesplitst daarvan aan de voorzitter van de gemeenteraad uitdrukkelijk mededeling hebben gedaan. Nu de Verordening blijkens artikel 1 uitgaat van eventuele mutaties in het aantal raadsfracties en het aantal leden per fractie gedurende een zittingsperiode van de raad en in artikel 2 sprake is van een jaarlijkse tegemoetkoming, hebben burgemeester en wethouders zich terecht op het standpunt gesteld dat de tegemoetkoming jaarlijks moet worden vastgesteld op grond van de actuele situatie. Dat de tegemoetkoming niet wordt aangepast indien een fractielid langdurig afwezig is, kan niet tot een ander oordeel leiden nu daarmee de omvang van de desbetreffende politieke groepering in de gemeenteraad geen wijziging ondergaat. De vaststelling van de hoogte van de tegemoetkoming voor het jaar 2000 moet dan ook worden aangemerkt als een besluit ingevolge artikel 2 van de verordening, niet als een besluit tot terugvordering van de in een eerder jaar op basis van de toenmalige fractieomvang toegekende tegemoetkoming.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.M. van Angeren, Voorzitter, en mr. E.A. Alkema en mr. J.E.M. Polak, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C.S. Sparreboom, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Angeren w.g. Sparreboom

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 juli 2002

66-413.