

**De Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften
gericht aan Provinciale Staten van Noord-Brabant**

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 15
info@brabant.nl
www.brabant.nl
Bank ING 67.45.60.043

Provinciale Staten van Noord-Brabant
Postbus 90151
5200 MC 's-HERTOGENBOSCH

Onderwerp

advies inzake bezwaar tegen het besluit tot terugvordering van een bedrag ad
€ 1.485,- met betrekking tot de verantwoording van fractiebudget over 2015.

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften gericht aan
Provinciale Staten van Noord-Brabant deelt u het volgende mee.

Tegen het namens Provinciale Staten van Noord-Brabant genomen besluit van
9 mei 2016, kenmerk 3989463, tot terugvordering van te veel ontvangen
fractiemiddelen 2015, is een bezwaarschrift ingediend door:

- de heer J. Kerkhoff, Valkenierstraat 201, 5553 CS te Valkenswaard (hierna:
bezwaarmaker).

Nadere stukken

Voorafgaand aan de hoorzitting heeft bezwaarmaker middels brieven van 13
mei 2016, 17 juni 2016, 29 juni 2016, 27 juli 2016, 6 augustus 2016, 7
augustus 2016, 18 augustus 2016 en 21 september 2016 stukken overgelegd.
Partijen hebben overeenkomstig artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht
(hierna: Awb) de gelegenheid gehad om nadere stukken in te dienen. Van
deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

Hoorzitting

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten
tijdens de op 3 oktober 2016 gehouden hoorzitting. Hiervan is door beide
partijen gebruik gemaakt. Van hetgeen aan de orde is geweest op de
hoorzitting is een verslag gemaakt dat u ook in de bijlagen aantreft.

Datum

26 oktober 2016

Uw kenmerk

3939758

3989463

Contact

mr. R.G.L. Trieling

Afdeling

Griffie / JZ

Telefoon

(073) 680 8725

Fax

(073) 680 76 16

Bijlage(n)

Dossier

bezwarenbehandeling

E-mail

rtrieling@brabant.nl



Ontvankelijkheid

Uw besluit is op 9 mei 2016 bekendgemaakt door toezending aan belanghebbende(n). Op grond van de artikelen 6:7 en 6:8 van de Awb kon een bezwaarschrift uiterlijk op 20 juni 2016 worden ingediend. Het bezwaarschrift is binnen de gestelde termijn ingediend en voldoet ook verder aan alle gestelde ontvankelijkheidseisen.

Gronden van bezwaar

Bezwaarmaker brengt, zakelijk samengevat, het volgende naar voren.

1. Bezwaarmaker maakt bezwaar tegen het feit dat bij de verzending van het besluit de toepasselijke Verordening niet was bijgevoegd.
2. De omschrijving "terugvordering van teveel ontvangen fractiemiddelen" in het besluit is onjuist. Het gaat immers over vermeende onjuiste fractiekostendeclaraties. Het verzoek tot terugbetaling dient daarom niet-ontvankelijk te worden verklaard.
3. De wettelijke termijnen voor behandeling van het bezwaarschrift zijn overschreden.
4. Er is sprake van onredelijk, onbillijk en onzorgvuldig handelen van Provinciale Staten en de betrokken andere partijen en instanties van de provincie Noord-Brabant. Procedureel is de besluitvorming uiterst moeizaam verlopen.
 - a. In het besluit is ten onrechte niet het volledige genuanceerde standpunt van de accountant uiteengezet, maar enkel de conclusie(s) van de accountant.
 - b. De tussen de griffie en de Statenfractie Kerkhoff gemaakte afspraken over de financiële afdoening van gemaakte kosten zijn terzijde geschoven en niet nagekomen. Bezwaarmaker verwijst naar zijn correspondentie van 21 januari 2015.
 - c. Er is geen zienswijzemogelijkheid geboden.
 - d. Ten onrechte is het beeld ontstaan dat de fractiekosten onjuist zijn verkregen en dat met fractiegelden is gesjoemeld. Bezwaarmaker stelt hierdoor reputatieschade te lijden en overweegt indiening van een claim.
5. De onafhankelijkheid van de Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften gericht aan Provinciale Staten van Noord-Brabant, en in het bijzonder van commissielid Roks, wordt betwijfeld. Dit valt onder het hoofdstuk 'de slager die zijn eigen vlees keurt'. De Commissie wordt niet onafhankelijk geacht en het commissielid Roks gewraakt.

Wettelijk kader

Het wettelijk kader in deze kwestie wordt gevormd door de Awb en de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2007 (hierna: de Verordening, gepubliceerd Pb 2007, 57, zoals deze luidt na wijziging, gepubliceerd Pb 2011, 323).



Artikel 8 van de Verordening luidt, voor zover van belang:

- 1. Fracties mogen de financiële bijdrage voor fractieondersteuning besteden:*
 - a. ter bestrijding van algemene kosten verbonden aan de werkzaamheden van de fractie voor Provinciale Staten;*
 - b. aan een vergoeding voor fractieassistentie die de fractie ondersteunt bij de uitoefening van haar taken.*
- 2. Fracties besteden de bijdrage om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol te versterken. De bijdrage mag niet gebruikt worden ter bekostiging van:*
 - (...)*
 - d. uitgaven welke dienen bestreden te worden uit vergoedingen die de leden ingevolge het rechtspositiebesluit Statenleden toekomen;*
 - e. kosten voor individuele Statenleden zoals opleidingen.*

In de toelichting bij artikel 8 van de Verordening is -onder meer- opgenomen:

De fracties wordt grotendeels de vrijheid gelaten wat betreft de inhoudelijke besteding van de fractieondersteuning. Minimumvoorwaarde is wel dat de bijdrage besteed wordt aan bestuurswerkzaamheden. Verder is een aantal zaken genoemd waarvoor de bijdrage niet gebruikt mag worden. Daarmee wordt onder andere voorkomen (...) dat statenleden hun eigen vergoeding voor het bestuurswerk (vastgelegd in het rechtspositiebesluit staten- en commissieleden, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 93 en 94 van de Provinciewet) aanvullen met de bijdrage voor fractieondersteuning. (...)

Uit de tabel behorende bij de toelichting bij artikel 8 van de Verordening blijkt voorts dat uitgaven van Statenleden met als aard telefoonkosten, bureaunkosten, porti (en fax, computer, laptop) worden geacht onder de reikwijdte van het rechtspositiebesluit voor Statenleden te vallen.

Artikel 12, vijfde en zesde lid, van de Verordening luidt:

- 5. Provinciale Staten stellen na ontvangst van het advies van de accountant per fractie de bedragen vast van:*
 - a. De toegekende bijdrage in het boekjaar;*
 - b. De binnen de verordening passende uitgaven in het boekjaar;*
 - c. De maximaal toegestane reserve (30% van de toegekende bijdrage in dat boekjaar);*
 - d. De werkelijke reserve per einde van het boekjaar;*
 - e. Het van de fractie terug te vorderen bedrag gesplitst in uitgaven die niet in overeenstemming met de verordening zijn en overschrijding van de maximale reserve.*
- 6. Uitgaven die niet in overeenstemming zijn met de verordening zijn alsmede de overschrijding van de maximale reserve worden, na vaststelling door Provinciale Staten, teruggevorderd op de fractie.*

Procedureverloop

Op grond van de Verordening hebben Provinciale Staten in haar vergadering van 15 april 2016, op advies van de externe accountant, vastgesteld welke uitgaven van de statenfractie Fractie Kerkhoff niet in overeenstemming zijn met de Verordening. De Verordening schrijft in dat geval dwingend voor dat die uitgaven worden teruggevorderd op de betrokken fractie. In casu gaat het om een bedrag van 1.485,- euro, opgebouwd uit gedeclareerde kosten ter hoogte van 506,46 euro en een restantbedrag (de reserve per 31-12-2015) ter hoogte van 978,54 euro. Bij besluit van 9 mei 2016 met kenmerk 3989463 en met als onderwerp 'Terugvordering te veel ontvangen fractiemiddelen 2015' is namens Provinciale Staten het besluit van 15 april 2016 aan bezwaarmaker, in zijn hoedanigheid van de voormalige voorzitter van de voormalige Fractie Kerkhoff van Provinciale Staten van Noord-Brabant, bekendgemaakt.

Partijen betwisten niet de hoogte en terugvordering van het restantbedrag van 978,54 euro. Partijen betwisten evenmin dat de gedeclareerde kosten (ter hoogte van 506,46 euro) gemaakt zijn, en evenmin dat de Verordening van toepassing is om dergelijke kosten te declareren. Partijen verschillen evenmin van mening over het feit dat de gedeclareerde kosten niet zijn gemaakt door een (separate) fractieondersteuner, noch in gezamenlijkheid van Staten- en/of burgerleden zijn gemaakt. Bezwaarmaker is echter van mening dat hij die kosten mocht declareren op basis van met de griffie gemaakte afspraken.

Beoordeling

Ad 1 en 2

Bezwaarmaker betoogt dat de in bezwaar genoemde onregelmatigheden aan (de totstandkoming van) het besluit kleven. Wat er ook zij van die beweerde onregelmatigheden, deze kunnen de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. De gestelde onregelmatigheden kunnen bovendien geen grond vormen voor niet-ontvankelijkverklaring, zoals door bezwaarmaker gesteld. De wettelijke systematiek voorziet daar niet in. De Commissie acht het bezwaar reeds hierom ongegrond.

De Commissie kan zich vinden in het namens Provinciale Staten gestelde tijdens de hoorzitting, dat de omschrijving in het onderwerp in het bestreden besluit anders kon en kan worden geformuleerd, maar dat de omschrijving op zich niet onrechtmatig is. De Commissie kan zich wel voorstellen dat door herformulering van het onderwerp de kou enigszins uit de lucht kan worden gehaald.

Ad 3

De wettelijke beslistermijn, zoals neergelegd in artikel 7:10 van de Awb, is een fatale termijn. Een overschrijding van de wettelijke beslistermijn, wat daar verder in dit geval ook van zij, tast de rechtmatigheid van het besluit niet aan. De Commissie acht het bezwaar in zoverre ongegrond.

De overschrijding van de wettelijke beslistermijn zou slechts tot gevolg kunnen hebben dat van rechtswege een dwangsom verbeurd is wegens niet tijdig beslissen. De Commissie overweegt daaromtrent het volgende. Het bestreden besluit is naar bezwaarmaker verzonden op 9 mei 2016. De beslistermijn voor het nemen van de beslissing op bezwaar vangt derhalve aan op 21 juni 2016. In casu geldt een beslistermijn van zes weken, welke zou eindigen op 2 augustus 2016. Die termijn kan met vier weken worden verdaagd en tevens worden uitgesteld onder meer in overleg met belanghebbenden. Uit de stukken maakt de Commissie op dat bezwaarmaker is verzocht om aanvulling van gronden van bezwaar, dat bezwaarmaker bij brief van 17 juni 2016 heeft verzocht om verlenging van de gestelde termijn, en heeft bezwaarmaker bij brief van 7 augustus 2016 verzocht om de hoorzitting op een latere datum dan 5 september 2016 te laten plaatsvinden. Voorts heeft tijdig schriftelijke verdaging plaatsgevonden, zodat de wettelijke beslistermijn, zonder verder uitstel, tien weken bedraagt. Aan al deze verzoeken om uitstel is gehoor gegeven, zodat een eventuele overschrijding van de beslistermijn juist met instemming van bezwaarmaker is geschied.

Ad 4a

In het besluit is volstaan met het opnemen van de conclusie(s) van de accountant in plaats van de integrale weergave van dit standpunt. Hoewel de motivering van het bestreden besluit op dit punt uitgebreid(er) zou kunnen zijn, verzet geen rechtsregel zich tegen deze werkwijze. De Commissie acht het bezwaar reeds hierom ongegrond.

Ad 4b

Voor zover bezwaarmaker met dit betoog een beroep op het vertrouwensbeginsel doet, faalt dit. Uit de aangehaalde correspondentie van 21 januari 2015 volgt niet dat een aan het bestuursorgaan (Provinciale Staten) toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Ook anderszins is niet gebleken, noch is van de zijde van bezwaarmaker aannemelijk gemaakt, dat sprake is van enige schending van tussen bezwaarmaker en het bevoegde bestuursorgaan gemaakte afspraken. De Commissie acht het bezwaar ongegrond.

Ad 4c

Ingevolge artikel 4:8, eerste lid, van de Awb stelt een bestuursorgaan voordat het een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

- a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
- b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.



Niet in geschil, en namens het bestuursorgaan (Provinciale Staten) is ook bevestigd, dat bezwaarmaker voorafgaand aan het bestreden besluit niet in de gelegenheid is gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. In de bezwaarprocedure heeft echter een hoorzitting plaatsgevonden, alwaar bezwaarmaker en de vertegenwoordiging van het bestuursorgaan zijn verschenen en zijn gehoord. Door het horen in bezwaar is de schending van artikel 4:8 van de Awb genoegzaam hersteld. In hetgeen bezwaarmaker verder heeft aangevoerd, ziet de Commissie geen grond voor het oordeel dat hij desondanks door de schending in zijn belangen is geschaad. De Commissie acht het bezwaar in zoverre ongegrond.

Ad 4d

Het staat bezwaarmaker vrij om een verzoek om schadevergoeding in te dienen, indien hij zou menen dat ten gevolge van het onderhavige besluit schade, bestaande uit reputatieschade, zou hebben geleden. In de onderhavige procedure is slechts de volledige heroverweging (daarbij behorende de rechtmatigheid) van het bestreden besluit aan de orde. Wat er dan ook zij van dit betoog van bezwaarmaker, dit kan slechts in de daarvoor geëigende procedure aan de orde komen. De Commissie acht het bezwaar ongegrond.

Ad 5

De Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften gericht aan Provinciale Staten van Noord-Brabant is een bestuurlijke hoor- en adviescommissie die door Provinciale Staten is ingesteld. De leden van deze commissie worden gevormd uit het midden van de leden van de Commissie voor klachten en verzoeken. De leden worden benoemd door (de voorzitter van) Provinciale Staten.

Anders dan bezwaarmaker lijkt te willen betogen, is deze commissie dus geen externe adviescommissie, als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. In de onderhavige Commissie hebben Statenleden zitting die hun werkzaamheden verrichten onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Geen rechtsregel verzet zich daartegen. Ook kan de enkele omstandigheid dat de Commissie, of een lid hiervan, betrokken is geweest bij de primaire besluitvorming, niet tot de conclusie leiden dat de commissie in dit geval vooringenomen was en dat om die reden gehandeld zou zijn in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb. Voorts biedt de wet geen mogelijkheid om commissieleden te wraken. Zulks daargelaten, kunnen de omstandigheden van het geval ook geen grond vormen voor toewijzing van zo'n verzoek. Overigens heeft voornoemd commissielid Roks blijkens het verslag geen zitting gehad in de Commissie op 3 oktober 2016 en is op geen enkele manier onderbouwd of anderszins gebleken dat er sprake is van mogelijke vooringenomenheid van de commissielid Roks.

Overige overwegingen

In het verweerschrift - en tijdens de hoorzitting mondeling herhaald - is namens Provinciale Staten gesteld dat de gemaakte bankkosten ter hoogte van 19,80 euro bij nader inzien alsnog als declarabel worden gezien. De Commissie kan zich hierin vinden. Verder geeft de Commissie u in overweging om, juist bij statenfracties die niet meer in een volgende Statenperiode terugkeren of ophouden te bestaan, eerder tot finale eindafrekening te komen.

Advies m.b.t. besluit

Gelet op al het voorgaande adviseren wij u om bij beslissing op bezwaar:

- het bezwaar ongegrond te verklaren,
- het bestreden besluit te wijzigen, in die zin dat de gemaakte bankkosten alsnog worden aangemerkt als declarabel,
- het bestreden besluit voor het overige in stand te laten.

Overdracht dossier

Onze taak als Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften gericht tegen besluiten van Provinciale Staten van Noord-Brabant is met het uitbrengen van dit advies over de ingebrachte bezwaren beëindigd. U treft daarom in de bijlagen het dossier aan met daarin de correspondentie en stukken van deze adviesfase. Wij verzoeken u de verdere afhandeling van dit dossier over te nemen. Het is van belang dat u bij de bekendmaking van de beslissing op het bezwaar ook zorg draagt voor toezending van dit advies aan partijen.

Afschrift beslissing op bezwaar

U dient een afschrift van de beslissing op bezwaar te zenden aan het secretariaat van de Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften gericht aan Provinciale Staten van Noord-Brabant.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften gericht aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,
namens deze,

N.G.L. Heijmans,
voorzitter

mr. R.G.L. Trieling,
secretaris

