

Behandelingsvoorstel voor de commissie Bestuur en Middelen

Onderwerp: claim Maarssen

Cie-datum : 13 september 2004

Cie-nummer: 2004BEM87

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: nee
eerdere behandeling in cie: ja
in PS: nee

inspraak: nee
op: 14 juni 2004
op: -

Behandelend ambtenaar: Doesburg, MEC/Bestuur en Toezicht
Portefeuillehouder: Van Bergen

toestel: 2303

Inleiding

In uw vergadering van 14 juni jl. werden bij de behandeling van de risicoparagraaf in de jaarrekening 2003 van de zijde van de CDA-fractie opmerkingen gemaakt met de implicatie als zou de provincie Utrecht een paar jaar geleden schriftelijk aan de gemeente Maarssen hebben toegezegd om geld uit te keren in verband met de grenscorrectie en vervolgens die toezegging niet gestand hebben gedaan.

Van de zijde van de CU-fractie werd daarnaast gemeld eventueel in overweging te nemen om voor te stellen een deel van het rekeningsaldo 2003 aan te wenden ten behoeve van een schikking met Maarssen terzake.

Desgevraagd heeft portefeuillehouder Van Bergen vervolgens een geactualiseerde uiteenzetting van historie en inhoudelijke merites van de claim van Maarssen toegezegd.

Deze treft u hierbij aan.

Uit de bijgevoegde uiteenzetting mag blijken, dat van een (al dan niet schriftelijke) toezegging tot uitbetaling door de provincie als hierboven verwoord geen sprake is. Daarom is er in de ogen van GS geen enkele aanleiding of grond aanwezig voor het in beeld brengen van een schikking.

Vervolg inleiding op pagina 2: **nee**

Wordt geagendeerd:

voor oriënterende bespreking

Historie

Herindeling - grenscorrectie Utrecht-Maarssen

Per 1 januari 2001 heeft een grenscorrectie tussen de gemeenten Maarssen en Utrecht plaatsgevonden, op basis van het door GS op 3 juni 1997 vastgestelde 'Herindelingsplan provincie Utrecht'. Dit plan werd door PS bekrachtigd op 17 juni 1998 in de 'Herindelingsregeling gemeentelijke grenscorrecties tussen de gemeenten Utrecht en Maarssen en de gemeenten Utrecht en Nieuwegein'.

Er hebben de afgelopen jaren op basis van de Financiële Verhoudingswet diverse regelingen gegolden, die - onder voorwaarden - aan een gemeente een financiële compensatie bieden voor nadelige gevolgen van een herindeling. Het waren en zijn altijd rijksregelingen. Niet de provincie maar het rijk is de beslissende en uitkerende instelling. In genoemd herindelingsplan is met het oog op die rijkscompensatieregeling door de provincie Utrecht bij wijze van inschatting geraamd (en ook als zodanig verwoord), dat Maarssen van het rijk gedurende 5 jaar een jaarlijkse gewenningsbijdrage kon verwachten van f 230.500 (gekoppeld aan een toen ingeschat nadeel door de grenscorrectie van f 300.000).

Wijziging van de compensatieregeling van het rijk

Na de feitelijke doorvoering van de grenscorrectie per 1 januari 2001 verneemt Maarssen echter van het ministerie van BZK, dat geen sprake kan zijn van de in bovengenoemde herindelingsregeling in beeld gebrachte gewenningsbijdrage, omdat de grenscorrectie door een wijziging van de regeling niet meer voldoet aan de criteria om voor zo'n bijdrage in aanmerking te komen.

Maarssen vraagt nu uitbetaling door de provincie

Nu de bijdrage van het rijk uitblijft, claimt Maarssen bij brieven van 9 januari en 13 maart 2001 uitbetaling door de provincie Utrecht. Overigens hanteert Maarssen in die brieven een hoger nadeel dan de door de provincie destijds in beeld gebrachte f 300.000. Maarssen gaat namelijk uit van een tekort van f 800.000 en claimt een daarbij behorende jaarlijkse gewenningsbijdrage gedurende vijf jaar van f 680.000. (Let wel alle bedragen conform de Maarssense claim nog in gulden.)

Provincie wijst verzoek af

GS berichten Maarssen bij brief van 21 februari 2001, dat de gemeente zich tot BZK moet richten, welk ministerie immers belast is met de uitvoering van de gewenningsbijdrageregeling.

Bij brieven van 13 maart en 12 september 2001 meldt Maarssen van mening te blijven de provincie te kunnen aanspreken, omdat "de gewenningsbijdrage was opgenomen in de toelichting op de Herindelingsregeling van de provincie Utrecht".

Ter voorbereiding op een definitieve standpuntbepaling winnen GS juridisch advies in bij Van Benthem & Keulen. Mede op basis van dat advies kiezen GS voor de lijn dat de provincie rechtens niet gehouden is tot uitbetaling. In een presentatie in de videoruimte wordt de commissie B&M eind september 2002 voorgelicht over de door GS gekozen lijn en de historie en de merites van de claim, die aan die lijn ten grondslag liggen. In de kort daarop volgende vergadering van de commissie stemt zij in met de door GS gekozen lijn. Op 8 oktober 2002 besluiten GS (mede namens PS) het verzoek van Maarssen aan de provincie om uitbetaling van de gewenningsbijdrage af te wijzen, in die zin dat aan Maarssen uitgelegd wordt, dat de provincie zich rechtens niet tot uitbetaling gehouden voelt.

Maarssen tekent vervolgens op 31 oktober 2002 tegen dat "besluit" van GS AWB-bezwaar aan. Conform het advies van de bezwarencommissie verklaren GS (mede namens PS) bij besluit van 10 maart 2003 het bezwaar van Maarssen niet-ontvankelijk, omdat de brief van GS van 8 oktober 2002, waartegen het bezwaar zich richtte, geen voor AWB-bezwaar vatbare beschikking is.

Tegen deze niet-ontvankelijkheidsbeslissing kon Maarssen binnen 6 weken beroep aantekenen bij de bestuursrechter (rechtbank Utrecht). Deze termijn is inmiddels verstreken. Voorzover bekend heeft Maarssen van dit beroepsrecht geen gebruik gemaakt. Na een zodanig beroep bij de bestuursrechter of indien er geen gebruik van gemaakt wordt, staat Maarssen wellicht nog de weg open om haar claim aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Of deze weg is bewandeld is onbekend.

Prudente afhandeling

Daarna heeft wethouder Verkroost nog spreektijd gevraagd en gekregen in uw commissie van 8 mei 2003. U heeft toen aangedrongen op een prudente afwikkeling, zoals het twee overheden past. Gedeputeerde Van Bergen heeft die prudentie toegezegd, zij het dat zulks in een lopende procedure als deze niet kan inhouden, dat inzake het eerdere afwijzende standpunt van GS alsnog water bij de wijn kan worden gedaan. Dat zou immers formeel-processueel kunnen worden geïnterpreteerd als een (gedeeltelijke) erkenning van aansprakelijkheid. Eind 2003 heeft gedeputeerde Van Bergen tenslotte nog de Maarssense wethouders Swane en Verkroost ontvangen en meegedeeld, dat voor de provincie geen aanleiding bestaat om op haar eerdere afwijzende beslissing terug te komen.

Inhoudelijke merites van de casus

Schattingspraktijk / Primaat bij het rijk

Bij het opstellen van herindelingsplannen pleegt de provincie steeds bij wijze van schatting de financiële gevolgen van een voorgestane herindeling/grenscorrectie te becijferen, omdat die nu eenmaal naast vele andere gevolgen relevant zijn voor de betrokken gemeenten. Ook in (de bijlagen bij) het genoemde herindelingsplan van 1997 is dus uitdrukkelijk bij wijze van raming de compensatie ingeschat, welke Maarssen op basis van de toendertijd geldende regeling van het rijk zou kunnen verwachten. Nimmer is beoogd noch geuit om zo'n compensatie voor eigen rekening van de provincie te waarborgen. Op basis van de in Nederland geldende financiële verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten weet Maarssen (althans mag redelijkerwijs geacht worden te moeten weten), dat uitsluitend de rijksoverheid toezeggingen kan doen en beslissingen kan nemen over financiële tegemoetkomingen als de onderhavige. Provincies zeggen op dit terrein niets toe, en kunnen dat ook niet omdat het rijk daartoe bevoegd is en over de financiële middelen en instrumenten beschikt (Financiële Verhoudingswet en Gemeentefonds).

Wijziging rijksbeleid en rijksregeling

Van belang is, dat sinds 1 januari 2000 de door het rijk vastgestelde 'Regeling Maatstaf Herindeling' geldt, die met zich meebrengt dat gemeenten in het algemeen (en dus ook Maarssen) aan een loutere grenscorrectie geen recht op compensatie meer kunnen ontlenen.

Kan een provincie aansprakelijk worden gesteld voor een bij wijze van raming geschetst financieel perspectief omtrent door het rijk op grond van rijksregelgeving vast te stellen compensatie, wanneer dat perspectief vervolgens door het rijk op grond van nieuwe regelgeving niet langer gehonoreerd wordt? Het antwoord moet nee zijn. De provincie doet haar best om het financiële decor van de grenscorrectie zoveel mogelijk zichtbaar te maken. Maarssen (gemeenten in het algemeen) moet in redelijkheid toch weten, dat slechts een raming van een door een andere overheid uiteindelijk te bepalen compensatie werd gegeven. Het is immers algemeen bekend dat de algemene uitkering (inclusief eventuele compensatie) niet door de provincie doch door het rijk wordt vastgesteld.

Eigen verantwoordelijkheid gemeenten

Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid (en eigen expertise in huis) om, zoals zij ook jaarlijks bij het vervaardigen van hun begroting doen, de hoogte van de te ontvangen algemene uitkering in te schatten, ook wanneer die door een meer incidentele, toekomstige gebeurtenis als een aanstaande grenscorrectie beïnvloed wordt. Maarssen kan en moet in redelijkheid beseffen dat eventuele compensatie pas rechtens opeisbaar is na daartoe strekkende definitieve beschikking van de rijksbeheerders van het Gemeentefonds en mag niet blindvaren op provinciale inschattingen, terwijl zij zelf ook financiële expertise in huis heeft. De van belang zijnde rijksregelgeving moet voorts bij de gemeenten bekend worden verondersteld. Dat het indertijd door de provincie geschetste decor later door gewijzigde rijksregelgeving alsnog doorkruist, ingehaald is, kan de provincie niet worden verweten.

Kostenaspect

Tot de inzichten, die ten grondslag liggen aan de momenteel geldende rijksregeling, behoort de overtuiging van het rijk, dat de huidige algemene uitkeringssystematiek volledig kostengeorienteerd is en

dus geacht kan worden kostendekkend te zijn. Die algemene uitkering uit het Gemeentefonds mag dus grenscorrectie-ongevoelig zijn, omdat compensatie niet gerechtvaardigd wordt door (de mate van) optredende nadelen. Daarbij is tevens in aanmerking genomen, dat een oplossing van eventueel toch optredende fricties ook in onderling overleg tussen de betrokken gemeenten (i.c. Maarssen en Utrecht) gezocht kan worden.

Verwachtingen gewekt in de herindelingsprocedure(s)?

Gewekte verwachtingen

Maarssen stelt dat van de kant van de provincie verwachtingen zijn gewekt, dat uitbetaling van de gewenningsbijdrage zou zijn gegarandeerd. En dat die verwachting verwijtbaar ten onrechte niet wordt gehonoreerd. (De implicatie hiervan zou zijn dat de provincie een onrechtmatige daad jegens Maarssen pleegt, welk begrip overigens door de gemeente niet in de mond is genomen.). Maarssen baseert die verwachtingen mede op het verhandelde in de bezwaar- en beroepsprocedures die zij destijds heeft gevoerd tegen het herindelingsbesluit van de provincie en de daarin gebezigde bewoordingen.

Bezwaarprocedure tegen herindeling

Zo kwam in de bezwaarprocedure het argument van Maarssen ter sprake, dat de grenscorrectie haar jaarlijks een bedrag van f 420.000 in vrije beleidsruimte zou kosten. De samenstelling van dit bedrag werd overigens niet toegelicht. De bezwarencommissie haalt vervolgens aan, dat PS in de herindelingsregeling tegenover dat structurele tekort van de gemeente “een jaarlijkse gewenningsbijdrage van f 230.000 gedurende vijf jaar hebben gesteld”.

Beroepsprocedure tegen herindeling

In de daarop volgende beroepsprocedure komt hetzelfde argument ter tafel. De door de provincie destijds ingeschakelde advocaat in deze procedure pareert het gemeentelijke financiële argument met de melding, dat “PS als nadeelcompensatie aan de gemeente een bedrag van f 230.000 gedurende vijf jaar hebben geboden.” De rechtbank verwerpt het beroep van Maarssen, waarbij één van de overwegingen van de rechtbank is, dat zij “ook het financiële belang van de gemeente niet zodanig geschaad acht dat op basis daarvan moet worden geoordeeld dat de provincie in redelijkheid niet tot de grenscorrectie heeft kunnen komen. Zeker niet nu de gemeente Maarssen gedurende vijf jaar een financiële compensatie zal ontvangen voor een deel van de te derven inkomsten.”

Een wat verwarrende verwoording wekt nog geen verwachting

Weliswaar kan de uitspraak van de advocaat als een wat ongelukkige verwoording worden aangemerkt van de in het herindelingsplan bij wijze van raming gedane inschatting van de rijksbijdrage. En zo'n uitspraak zou wellicht, uit zijn verband gelicht, bij buitenstaanders verwarring kunnen wekken. Maar algemeen bekend is toch - en iedere professioneel bij deze materie betrokkene (waaronder zeker een uit de algemene uitkering gevoed overheidslichaam) zal/moet begrijpen -, dat niet door de provincie maar door het rijk terzake voortschrijdend regelgeving wordt ontwikkeld alsmede in concrete gevallen wordt beslist over compensatie-aanspraken als hier aan de orde.

Voor wat betreft de door de advocaat gekozen bewoordingen zijn GS van mening, dat hij - met als uitgangspunt het door hem verdedigde herindelingsplan - niet anders heeft bedoeld aan te geven, dan dat door de provincie op grond van de toen geldende rijksregelgeving bij wijze van inschatting - zoals ook uitdrukkelijk in dat plan als zodanig aangegeven - een perspectief op het van het rijk kunnen ontvangen van een gewenningsbijdrage is gegeven.

De door de gemeente Maarssen aangevoerde feiten en omstandigheden bouwen niet anders dan voort op de per de datum van effectuering van de grenscorrectie - helaas voor de gemeente - niet meer geldende regelgeving van vóór 1 januari 2000. De gemeente Maarssen die van de hoed en de rand wist, althans behoorde te weten, kan de bewoordingen van de advocaat niet ter onderbouwing van haar stellingen aanvoeren. Voor zover daarbij al concreet verwezen is naar de bij wijze van schatting voorgerekende vergoeding, hebben zij steeds als vertrekpunt gehad de bij de gemeente Maarssen als bekend te veronderstellen - achteraf door nieuwe regelgeving ingehaalde - premisse van het in aanmerking kunnen komen voor een financiële bijdrage van **'s rijkswege**.

GS hebben dan ook tot op heden verworpen dat verwachtingen zijn gewekt die verwijtbaar ten onrechte niet worden gehonoreerd.

Hoger beroep tegen herindeling ingetrokken

Naar de mening van GS zou overigens de gewijzigde rijksregelgeving voor Maarssen temeer een reden hebben moeten zijn om het door haar destijds ingestelde hoger beroep tegen het plan tot grenscorrectie door te zetten. Uit de Regeling Maatstaf Herindeling kon de gemeente immers weten dat sinds 1 januari 2000 bij grenscorrecties geen uitzicht op een gewenningsbijdrage meer bestond. Het gewone beroep van Maarssen tegen de grenscorrectie werd bij beslissing van de rechtbank van 7 augustus 2000 afgewezen. Maarssen heeft vervolgens een eerder ingesteld hoger beroep niet doorgezet maar nota bene ingetrokken.

Diversen en conclusie

Extern advies

Bovenstaande stellingname van GS jegens de claim is niet slechts gebaseerd op in eigen gelederen gevormde standpunten, maar mede gebaseerd op een extern advies van Van Benthem & Keulen.

WA-verzekering

In het in de ogen van GS ondenkbare geval, dat een rechter tot de conclusie zou komen dat de provincie Utrecht niettemin aansprakelijk is, omdat verwachtingen zijn gewekt die verwijtbaar niet gehonoreerd zijn, dan is er op de achtergrond nog de mogelijkheid dat de gevolgen hiervan gedekt zijn in de Wettelijke Aansprakelijkheidspolis van de provincie. In dat licht verdient deze zaak - vanuit welke invalshoek dan ook - een prudente behandeling. Uitspraken en stellingnames die de juridische positie van de provincie dan wel van de eventueel in die positie gesubrogeerde verzekeraar zouden kunnen beïnvloeden, dienen ter bescherming van rechten achterwege te blijven. In verband met die in de ogen van GS hooguit theoretische mogelijkheid is overigens toch op louter formele gronden recent de verjaring gestuit van een eventuele verhaalsvordering op de advocaat terzake een door een rechter mogelijk te constateren aansprakelijkheid van de provincie dan wel - via subrogatie - haar verzekeraar.

Precedentwerking

De volstrekt ongewenste precedentwerking voor de toekomst, die zou uitgaan van het - geheel onverplicht - ingaan op claims die na ampel onderzoek goede gronden blijken te missen, moge duidelijk zijn.

Voor een schikking kiezen geschilpartijen slechts ingeval de aannemelijkheid geconstateerd is, dat de aangesproken partij niet geheel 'fout zit', maar toch een zekere (hoeveel dan ook) aansprakelijkheid niet kan weerleggen en de aansprekende partij niet alle recht van claim heeft maar wel enig goede grond voor zijn eis. In zo'n geval wordt nogal eens geschikt op een punt dat ergens tussen de standpunten van de twee partijen inligt. Bij een schikking zonder aansprakelijkheid en dus zonder juridisch deugdelijke noodzaak biedt een WA-verzekeringopolis uiteraard geen dekking.

Conclusie

In het geval van de grenscorrectieclaim van Maarssen tegen de provincie zijn GS na ampel onderzoek (dossieronderzoek en extern juridisch advies) tot de conclusie gekomen dat geen gronden aanwezig zijn op basis waarvan de provincie rechtens gehouden zou zijn om de claim (geheel of gedeeltelijk) te honoreren. Bij zo'n conclusie past niet een streven naar schikking. GS ontraden dan ook om alsnog een schikking in overweging te nemen.

-0-0-0-