

Memo

Aan
Directeur Veiligheidsregio Zeeland

Van
Rob de Greef

Datum
5 juni 2023

Betreft
Mogelijkheden terugvordering

1. Aanleiding

Binnen het bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland is geconstateerd dat de afgelopen jaren per abuis een fout is gemaakt met de kostenverdelingssystematiek binnen de begroting van de Veiligheidsregio. Dat betekent dat sommige gemeenten meer hebben betaald dan strikt noodzakelijk, en sommige gemeenten juist te weinig. De fout die is gemaakt is eerder door niemand opgemerkt. Niet door bestuurders of ambtenaren van de Veiligheidsregio of de gemeenten, niet door de accountant en evenmin door de interbestuurlijk toezichthouder. De vraag rijst nu wat er gedaan moet worden om de fout te herstellen.

2. Bestuursrechtelijke weg

De begroting van een publiekrechtelijk lichaam heeft normaliter interne werking. Het dagelijks bestuur van het lichaam wordt daarmee gemachtigd om tot een bepaald maximum uitgaven te doen. Dat betekent dat de begroting dus geen rechtsgevolgen voor derden kan hebben.¹ Ook het College van beroep voor het bedrijfsleven gaat hier van uit, net als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.² De Afdeling bestuursrechtspraak is vanwege dit interne karakter van oordeel dat de begroting geen besluit is in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.³ Het College van beroep voor het bedrijfsleven zag dat anders. Hij vond dat er wel sprake is van een besluit, waarbij er alleen geen belanghebbenden zijn.⁴ Den Ouden wijst er dan ook op dat de vraag of een begroting een besluit is, een lastige vraag is, maar zij geeft aan dat dit voor de rechtspraak weinig belang is nu er in beide gevallen geen rechtsgang bij de bestuursrechter open staat.⁵

¹ HR 24 mei 1991, NJ 1992/407, m.nt. J.B.M. Vranken; AB 1991/693, m.nt. F.H. van der Burg (Overheveling omroepmiddelen). Zie ook reeds HR 8 mei 1877, W 4119.

² CBB 12 maart 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BC6324 (Productschap voor Vee en Vlees) resp. ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1662 (Binnenmaas).

³ ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1662 (Binnenmaas).

⁴ CBB 12 maart 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BC6324 (Productschap voor Vee en Vlees).

⁵ AB Klassiek 2022/1, m.nt. W. den Ouden.

De vraag is echter of dit waar is voor de begroting van een openbaar lichaam ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling. Uit de systematiek van de Wet gemeenschappelijke regelingen volgt immers dat die begroting wel degelijk externe gevolgen heeft (art. 34 jo. art. 10a Wgr jo. art. 193 en 194 Gemeentewet). De deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling zijn gebonden aan de in de begroting opgenomen deelnemersbijdragen. Deze bijdragen zijn zogenoemde verplichte uitgaven voor de rechtspersonen waartoe deze deelnemers behoren (art. 193 en art. 194 Gemeentewet).⁶ Dat betekent dus dat de begroting, zoals die is vastgesteld door het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Zeeland, bindend is voor de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders. De begroting van de Veiligheidsregio heeft daarmee wel degelijk externe werking. De gemeenten zijn als rechtspersonen gebonden aan de begroting, maar zijn geen onderdeel van de rechtspersoon Veiligheidsregio. De begroting van de Veiligheidsregio moet dan ook sowieso wél geduid worden als besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. En er zijn ook belanghebbenden: de gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling waarbij de Veiligheidsregio is ingesteld.

De begroting is waarschijnlijk te duiden als besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. De begroting is immers niet voor herhaalde toepassing vatbaar. Overigens is ook het duiden als beschikking niet raar, nu de begroting slechts een zeer beperkte groep van belanghebbenden kent. Voor de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter is dit overigens niet relevant. Zowel tegen een besluit van algemene strekking als tegen een beschikking staat in beginsel beroep open (art. 8:1 Awb). De begroting van het openbaar lichaam is ook niet anderszins van beroep uitgesloten.

De deelnemende gemeenten resp. gemeentebesturen hadden dan ook in bezwaar en beroep kunnen gaan bij het algemeen bestuur tegen de begrotingen. Voor zover dat niet tijdig gebeurd is, hebben de begrotingen formele rechtskracht gekregen en zijn zij in rechte onaantastbaar geworden.

De begroting van een eerder boekjaar kan ook niet meer herzien worden, nu de begrotingswijzigingen uiterlijke 31 december van het boekjaar moeten worden vastgesteld (art. 35 lid 7 Wgr jo. art. 192 lid 1 Gemeentewet). Een verzoek tot herziening van de besluiten heeft dus geen zin.

⁶ *Kamerstukken II 1980/81, 16538, nr. 3, p. 6-7 en Kamerstukken II 1981/82, 16538, nr. 7, p. 8. Zie ook de Circulaire aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen van de minister van Binnenlandse Zaken van 8 juli 1999, kenmerk FO99/U59111.*

Bestuursrechtelijk is er dus niets meer te doen aan de begrotingen waarin is uitgegaan van een verkeerde verdeelsleutel. Dat is alleen anders voor de begrotingen voor 2023 (dat is immers het lopende boekjaar) en 2024 e.v.

3. Privaatrechtelijke weg

Wanneer er van uit wordt gegaan dat de begroting een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb waartegen beroep heeft open gestaan bij de bestuursrechter, dan moet er ook van uit worden gegaan dat deze besluiten formele rechtskracht hebben gekregen. Het is dan niet meer mogelijk deze besluiten aan te vechten bij de burgerlijke rechter, zie zich niet-ontvankelijk zal verklaren.

Dat is alleen anders wanneer er van uit wordt gegaan dat de begroting géén besluit in de zin van de Awb was. Dan was er immers nooit een rechtsgang bij de bestuursrechter mogelijk, en is er dus een mogelijkheid om naar de burgerlijke rechter te gaan. Dan moet er wel sprake zijn van het niet-nakomen van een afspraak⁷, een onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) of bijvoorbeeld onverschuldigde betaling (art. 6:203 BW).

Omdat naar ons oordeel sprake is van een besluit in de zin van de Awb wordt aan deze privaatrechtelijke mogelijkheden voorbij gegaan. De formele rechtskracht van de begrotingen verzet zich tegen een beroep op deze mogelijkheden.

4. Bestuurlijke weg

Tot slot is er natuurlijk altijd een bestuurlijke uitweg. Er kan immers een afspraak (naar de toekomst) gemaakt worden hoe gemeenten die teveel betaald hebben gecompenseerd zouden kunnen worden. Daar komt dan automatisch ook bij dat gemeenten die te weinig betaald hebben zullen moeten bijdragen in de kosten hiervan. Anders ontstaan er mogelijk immers tekorten binnen de Veiligheidsregio. Voor dergelijke afspraken geldt echter geen wettelijke plicht, maar kan wel een politieke of morele plicht bestaan. De begrotingen van de Veiligheidsregio moeten sluitend blijven.

⁷ Daaronder kan ook een gemeenschappelijke regeling worden verstaan.