

# AB 2015/420: Gemeenschappelijke regeling. De voorwaarden voor uittreding.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	15 april 2015
Magistraten:	Mrs. C.H.M. van Altena, J.C. Kranenburg, N. Verheij	Zaaknr:	201404322/1/A2
Conclusie:	-		
Noot:	T. Barkhuysen en A.A. al Khatib	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2015:1198, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-04-2015 <a href="#">Download gedrukte versie (PDF)</a>		

Wetgeving: Art. 1, 9, 41, 97 Wet gemeenschappelijke regelingen

Brondocument: ABRvS, 15-04-2015, nr. 201404322/1/A2

## Essentie

Eenzijdige uittreding uit een gemeenschappelijke regeling. Het peilmoment voor de uittreding. De te betalen schadevergoeding.

## Samenvatting

*De rechtbank heeft terecht overwogen dat deelnemers op grond van artikel 39, eerste lid, van de gemeenschappelijke regeling de vrijheid hebben eenzijdig te besluiten uit de gemeenschappelijke regeling te treden, met inachtneming van de door de raad daaraan te verbinden voorwaarden. (...) De rechtbank heeft eveneens terecht overwogen dat uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een overgangperiode van vijf jaar uitgangspunt is voor de berekening van de uittredingsvergoeding. Zodanige periode wordt in beginsel voldoende geacht om het beleid en takenpakket van het recreatieschap zodanig aan te passen aan de nieuwe situatie dat de continuïteit van het recreatieschap is gewaarborgd. De uittreding van het Rijk als gevolg van het kabinetsbesluit beleid over beheer van natuur- en recreatiegebieden te decentraliseren, betekent dat het recreatieschap zich dient aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Hiermee is onverenigbaar het standpunt dat het*

recreatieschap en haar beheertaken onveranderd blijven voortbestaan en dat het Rijk daaraan, ook na een overgangperiode van vijf jaar, een bijdrage zou moeten leveren.

## Partij(en)

---

Uitspraak op het hoger beroep van het algemeen bestuur van het recreatieschap Midden-Delfland (hierna: MDR), appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 14 april 2014 in zaak nr. 13/2371 in het geding tussen:

de Staatssecretaris van Economische Zaken

en

MDR.

## Uitspraak

---

### Procesverloop

Bij besluit van 29 juni 2012 heeft MDR het schadebedrag als gevolg van de uittreding van het Rijk uit de Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Midden-Delfland vastgesteld op € 69.544.776 en de hoogte van de uittreedsom op € 51.267.246. De uittreeddatum is in beginsel bepaald op 1 januari 2013. Bij besluit van 12 februari 2013 heeft MDR het door de staatssecretaris daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 april 2014 heeft de rechtbank het door de staatssecretaris daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 12 februari 2013 vernietigd en bepaald dat MDR een nieuw besluit op het door de minister gemaakte bezwaar neemt. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft MDR hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 14 januari 2015 heeft MDR, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, het bezwaar ongegrond verklaard, het besluit van 12 februari 2013 in zoverre gewijzigd dat, uitgaande van de uittreding van het Rijk per 1 januari 2012, de schade als gevolg van uittreding € 30.146.246 bedraagt en door de minister aan MDR dient te worden vergoed.

De staatssecretaris heeft een reactie op dat besluit ingediend.

MDR heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 maart 2015, waar MDR, vertegenwoordigd door mr. M.W.F. Oosterhuis en mr. C.L. Klapwijk en mr. R.J.G. Bäcker, advocaten te Rotterdam, vergezeld door A.F. Koeneman, ir. W. Kornmann, A.P. Maaskant en mr. A.F. van der Meer, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A.J. Boorsma en mr. F. Sepmeijer, advocaten te Den Haag, vergezeld door R. Haije, K. Gerritsen, A.M. van Os, H. Smenk, P.S. Rutten en S. Woldering, zijn verschenen.

## Overwegingen

1. Het recreatieschap Midden-Delfland is een openbaar lichaam ter uitvoering van een gemeenschappelijke regeling die in 1983 is getroffen, omdat het Rijk de wens had een (groene) bufferzone te creëren tussen een aantal steden in de Randstad. Het Rijk wilde voorkomen dat de verschillende steden één grote agglomeratie zouden worden. Daartoe is in 1977 de Reconstructiewet Midden-Delfland in werking getreden, waarmee de voor de reconstructie beoogde gronden zo nodig via onteigening konden worden verkregen. Het reconstructiegebied is in drie deelplannen uitgevoerd: Lickebaert, Gaag en Ambtswoude. Het beheer van de gebieden is opgedragen aan de gemeenschappelijke regeling, waarin het Rijk in 1989 is toegetreden als deelnemer. Overige deelnemers zijn de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Delft, Vlaardingen, Schiedam, Rotterdam, Maassluis, Midden-Delfland en Westland.
2. De omvang van het recreatieschap Midden-Delfland (het recreatieschap) bedraagt ongeveer 1400 hectare. Daarvan is ongeveer 600 hectare eigendom van Staatsbosbeheer. Ongeveer 500 hectare is direct of indirect eigendom van het Rijk en in erfpacht uitgegeven ten behoeve van de gemeenschappelijke regeling. Ongeveer 300 hectare is eigendom van het recreatieschap. Het Rijk heeft 75% van de kosten van aankoop en inrichting van de gronden in het recreatiegebied voor haar rekening genomen en de andere deelnemers hebben gezamenlijk de overige 25% van de gronden aangekocht en ingericht. Vanaf de oprichting van het recreatieschap is een deelnemersbijdrage van 50% voor het Rijk en 50% voor de overige deelnemers gehanteerd. De jaarlijkse rijksbijdrage bedraagt ongeveer € 1,5 miljoen. De hoogte van de totale beheerkosten van het recreatieschap bedraagt ongeveer € 3 miljoen per jaar.
3. Per 2012 heeft het Rijk de bijdrage aan het recreatieschap beëindigd, omdat in het regeerakkoord de kerntaak voor ruimte en natuur is gedecentraliseerd naar de provincies. Bij brief van 17 december 2010 heeft het Rijk aan het recreatieschap medegedeeld per 31 december 2011 uit de gemeenschappelijke regeling te zullen treden.
4. In het primaire besluit heeft MDR het schadebedrag op € 69.544.776 en de hoogte van de uittreedsom op € 51.267.246 vastgesteld en voorts bepaald dat de uittreeddatum 1 januari 2013 is. Het schadebedrag van € 69.544.776 is het aandeel van het Rijk in de reële, onvermijdelijke schade die ontstaat door uittreding van het Rijk en die niet binnen een periode van vijf jaar door maatregelen kan worden ondervangen zonder dat het recreatieschap afbreuk doet aan zijn wettelijke taken en verplichtingen. De uittreedsom bedraagt de netto contante waarde van de schade.
5. In bezwaar heeft MDR, in afwijking van het advies van de bezwaarschriftencommissie Midden-Delfland van 12 december 2012, het primaire besluit gehandhaafd.
6. De rechtbank heeft het daartegen ingestelde beroep van de staatssecretaris gegrond verklaard en heeft daartoe als volgt overwogen.
  - 6.1. Uit de jurisprudentie van de Afdeling, onder meer de uitspraak van 12 december 2001 in zaak nr. 200101529/1, volgt dat bij het vaststellen van de hoogte van de uittreedsom uitgangspunt is dat de uittredende deelnemer de schade van het recreatieschap en de overblijvende deelnemers dient te vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Voor het bepalen van toekomstige schade dient in dit geval een overbruggingsperiode van vijf jaar, vanaf de datum van uittreding te worden gehanteerd. Volgens de rechtbank is de hoogte van de vastgestelde uittreedsom onredelijk. Anders dan MDR betoogt, vormen substantiële, langlopende financiële verplichtingen geen grond om een uitzondering op het hiervoor beschreven uitgangspunt

te maken. Ook kan MDR er niet vanuit gaan dat de taken en verplichtingen van het recreatieschap in de toekomst ongewijzigd zullen blijven voortbestaan. De daarmee samenhangende kosten kunnen dan ook niet de basis vormen voor de door de staatssecretaris te betalen uittreedsom. Als gevolg van de decentralisatie van het beleidsterrein recreatie van het Rijk naar de provincies zal het recreatieschap zich moeten herbezinnen op de invulling van haar taken met inachtneming van een beperking van de financiële middelen voor recreatiebeheer. Anders dan MDR heeft betoogd, acht de rechtbank aannemelijk dat de erfpachtcontracten voldoende ruimte laten voor aanpassing van de wijze van beheer van de gronden. Ook heeft MDR niet aannemelijk gemaakt dat de verdienmogelijkheden in het recreatiegebied nauwelijks kunnen worden vergroot, nu het Rijk heeft aangegeven dat opheffing van eventuele belemmeringen voor commerciële exploitatie tot de mogelijkheden behoort.

Voorts heeft de rechtbank overwogen dat MDR de uittreedsom ten onrechte heeft vastgesteld op 1 januari 2013. Een redelijke uitleg van artikel 39 van de gemeenschappelijke regeling brengt met zich dat uittreding plaats heeft op het einde van het jaar volgend op het jaar waarin het recreatieschap bekend is geraakt met de beslissing van het Rijk om te willen uittreden. Nu de staatssecretaris bij brief van 17 december 2010 heeft bericht dat het Rijk zal uittreden, moet het Rijk worden geacht per 31 december 2011 uit de gemeenschappelijke regeling te zijn getreden. Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat de uittreedvoorwaarden ten onrechte niet in de heroverweging in bezwaar zijn betrokken, nu deze door de staatssecretaris zijn betwist.

7. MDR betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat deelnemers op grond van artikel 39, eerste lid, van de gemeenschappelijke regeling de vrijheid hebben eenzijdig te besluiten uit de gemeenschappelijke regeling te treden. Daarmee miskent de rechtbank dat dit artikel alleen voorziet in de mogelijkheid van uittreding met inachtneming van door het recreatieschap daaraan te verbinden voorwaarden. Voorts heeft de rechtbank het besluit van 12 februari 2013 ten onrechte niet marginaal getoetst en heeft zij miskend dat het verbinden van voorwaarden aan uittreding een ruime, discretionaire bevoegdheid van MDR is. De door MDR gestelde voorwaarden zijn afgestemd op de omstandigheid dat de gemeenschappelijke regeling naar aard en inhoud in het leven is geroepen om zorg te dragen voor de duurzame instandhouding van de door het Rijk gecreëerde groene bufferzone. De uittreedsom is in lijn met gevestigde jurisprudentie vastgesteld op basis van de schade die het rechtstreekse gevolg is van de uittreding, zoals blijkt uit de rapporten van Countus accountants en adviseurs van 1 november 2013 en van de Schadeaccountant van 5 november 2013. Ten onrechte heeft de rechtbank in dit verband overwogen dat de plicht tot vergoeding van kosten als gevolg van uittreding zonder uitzondering beperkt zou zijn tot ten hoogste een overbruggingsperiode van vijf jaar. Volgens MDR is het niet mogelijk de gevolgen van uittreding van het Rijk op te vangen binnen een periode van vijf jaar, gelet op de substantiële, langlopende, financiële verplichtingen als het uitdienen van erfpachtcontracten, die niet kunnen worden opgezegd of gewijzigd, met een looptijd van 40 jaar. Hetzelfde geldt voor de kosten van het beheer van in eigendom verworven gronden, waarvoor een termijn van 60 jaar is gehanteerd. Decentralisatie van het recreatiebeleid heeft niet tot gevolg dat langlopende contractuele verplichtingen niet langer bestaan. In zoverre heeft de rechtbank ook ten onrechte overwogen dat MDR niet uit heeft kunnen gaan van de huidige beheerkosten en huidige wijze van beheer. Bij de vaststelling van de uittreedsom dient het aandeel van de uittredende deelnemer, 50%, in de totale vaste lasten te worden betrokken. De uittreedsom dient derhalve te worden berekend aan de hand van de directe, onvermijdelijke en niet te mitigeren schade die door

uittreding van het Rijk ontstaat, omdat daardoor de dekking van 50% van de kosten wegvalt.

- 7.1.** De rechtbank heeft terecht overwogen dat deelnemers op grond van artikel 39, eerste lid, van de gemeenschappelijke regeling de vrijheid hebben eenzijdig te besluiten uit de gemeenschappelijke regeling te treden, met inachtneming van de door de raad daaraan te verbinden voorwaarden. Anders dan MDR betoogt, is het vaststellen van de voorwaarden van uittreding dus geen voorwaarde voor het mogen nemen van een besluit tot uittreding door een deelnemer. Nu de goedkeuring van de uittreding door de Kroon als bedoeld in het derde lid, niet meer bestaat, brengt een redelijke uitleg van artikel 39, derde lid, met zich dat het moment waarop een deelnemer uittreedt de laatste dag van het jaar is volgend op het jaar waarin de deelnemer het besluit tot uittreding heeft genomen. Het Rijk heeft bij brief van 17 december 2010 bericht te zullen uittreden, derhalve dient 31 december 2011 als datum van uittreding te worden aangemerkt.
- 7.2.** De rechtbank heeft eveneens terecht overwogen dat uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een overgangperiode van vijf jaar uitgangspunt is voor de berekening van de uittredingsvergoeding. Zodanige periode wordt in beginsel voldoende geacht om het beleid en takenpakket van het recreatieschap zodanig aan te passen aan de nieuwe situatie dat de continuïteit van het recreatieschap is gewaarborgd. De uittreding van het Rijk als gevolg van het kabinetsbesluit beleid over beheer van natuur- en recreatiegebieden te decentraliseren, betekent dat het recreatieschap zich dient aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Hiermee is onverenigbaar het standpunt dat het recreatieschap en haar beheertaken onveranderd blijven voortbestaan en dat het Rijk daaraan, ook na een overgangperiode van vijf jaar, een bijdrage zou moeten leveren. Langlopende verplichtingen, te fixeren op respectievelijk 40 (erfpacht) en 60 jaar (eigendom), die zien op het beheer, onderhoud en de instandhouding van de ten behoeve van het recreatiegebied verworven gronden, vormen, anders dan MDR stelt, geen grond om een uitzondering op dit uitgangspunt te maken. Daarbij komt dat de staatssecretaris herhaaldelijk heeft aangegeven dat de erfpachtvoorwaarden voldoende ruimte laten voor aanpassing van de wijze van beheer en voor het genereren van middelen om de beheerkosten te financieren. Ook heeft het Rijk herhaaldelijk aangegeven bereid te zijn de erfpachtcontracten aan te passen of toe te zeggen geen nakoming te vorderen van belemmerende bepalingen van die contracten. Evenmin hoeft te worden afgeweken van een overgangperiode van vijf jaar op grond van de relatieve omvang van de jaarlijkse financiële bijdrage van de uittredende deelnemer. De hoogte van de financiële bijdrage kan een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de vast te stellen uittreedingsom.
- 7.3.** Uit hetgeen onder 7.2 is overwogen vloeit voort dat er evenmin grond is voor het oordeel dat de rechtbank de gestelde voorwaarden aan uittreding onvoldoende terughoudend heeft getoetst. De voorwaarden berusten op het ten onrechte door MDR ingenomen standpunt dat het uitvoeren van de taken van het recreatieschap, in het bijzonder het beheer van de gronden, ongewijzigd moeten worden voortgezet en dat de uittreder zijn aandeel in de daarmee gemoeide kosten voor zijn rekening moet blijven nemen. Dit standpunt is in strijd met het in de jurisprudentie neergelegde uitgangspunt dat de directe kosten van uittreding voor vergoeding in aanmerking komen en dat voor toekomstige schade in beginsel een overbruggingsperiode van vijf jaar wordt gehanteerd. Dit betekent dat de op dat standpunt gebaseerde door MDR gestelde voorwaarden aan uittreding van het Rijk — dat deze niet tot gevolg mag hebben dat de financiële bijdrage van de overige deelnemers stijgt, dat de balanspositie van het recreatieschap niet negatief mag worden beïnvloed, dat wordt uitgegaan van een voorzieningen- en kwaliteitsniveau van natuur en recreatie zoals dat bestond op 1 januari 2011 en dat uittreding niet ten koste mag gaan van de continuïteit van het

recreatieschap — eveneens in strijd zijn met de in de jurisprudentie geformuleerde uitgangspunten. Nu deze voorwaarden de grondslag hebben gevormd voor het besluit van 12 februari 2013 en daarin 31 december 2011 ten onrechte niet als datum van uittreding is aangemerkt, heeft de rechtbank het besluit van 12 februari 2013 terecht vernietigd.

8. Het beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
9. Het besluit van 14 januari 2015 is op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) mede onderwerp van dit geding.
10. In dit nieuwe besluit op bezwaar heeft MDR, onder verwijzing naar het rapport Financiële Analyse Onderzoeksresultaten Herijking van 24 december 2014 van Deloitte Financial Advisory Services B.V., de onvermijdelijke, niet te mitigeren schade vastgesteld op € 30.146.246. Daarbij is er vanuit gegaan dat het Rijk met ingang van 1 januari 2012 uit de gemeenschappelijke regeling is getreden, het recreatiegebied in stand wordt gehouden tot de erfpachtcontracten in 2052 aflopen, in het kader van bezuiniging wordt gestopt met het onderhoud van de gronden van Staatsbosbeheer (587 hectare), bezuinigingen op bestuur, infrastructuur en overig beheer worden doorgevoerd, en is rekening gehouden met de extra verdienmogelijkheden binnen het recreatieschap. Daarnaast zijn de voorwaarden uit de brief van 21 maart 2011 heroverwogen. Aan de voorwaarde dat de bijdrage van de overige deelnemers door de uittreding van het Rijk niet stijgt, is onverkort vastgehouden. Aan de voorwaarde dat de balanspositie niet negatief mag worden beïnvloed, is niet vastgehouden. De vrije reserves en reserves waarvoor nog geen verplichtingen bestaan en waaraan het Rijk heeft bijgedragen zijn voor een groter deel meegenomen in de berekening van de uittredingsvergoeding. Aan de voorwaarde dat uittreding niet ten koste mag gaan van de continuïteit van het recreatieschap is ten dele vastgehouden, gelet op de doorvoering van de bezuinigingen en het in kaart brengen van verdienmogelijkheden.
11. De staatssecretaris betoogt dat in het nieuwe besluit op bezwaar opnieuw een verkeerde maatstaf is gehanteerd voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding bij uittreding van het Rijk uit de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast betoogt de staatssecretaris dat hij door procedurele gebreken onvoldoende in de gelegenheid is gesteld te reageren op het besluit van 14 januari 2015 en het daaraan ten grondslag liggende rapport van Deloitte, alsmede de aan dat rapport ten grondslag liggende stukken.
- 11.1. Zoals in 7.2. is overwogen, volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling dat een uittredende deelnemer de schade dient te vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van de uittreding uit een gemeenschappelijke regeling. Bij het bepalen van de hoogte van de toekomstige schade dient in beginsel een overbruggingsperiode van vijf jaren te rekenen vanaf de datum van uittreding te worden gehanteerd. Hierbij is in aanmerking genomen dat in het algemeen van MDR mag worden verwacht dat het zich binnen die periode kan aanpassen aan de ten gevolge van de uittreding gewijzigde omstandigheden en het inhoudelijke en financiële beleid daarop af te stemmen. Eventuele langlopende financiële verplichtingen vormen in beginsel geen grond om een uitzondering op dit uitgangspunt te maken.  
In het nieuwe besluit op bezwaar heeft MDR wederom de volgens hem onvermijdelijke kosten van langlopende verplichtingen van onderhoud van het recreatiegebied die niet binnen een begrotingscyclus van vijf jaar kunnen worden gemitigeerd, verdisconteerd in de vastgestelde uittredingsssom. Bij het bepalen van de reële schade gaat MDR wederom uit van een periode van 40 jaar voor de gronden die Staatsbosbeheer in erfpacht heeft en een periode van 60 jaar voor de gronden die het recreatieschap in eigendom heeft. Dat is in strijd met het uitgangspunt dat voor het

vaststellen van de uittredingsvergoeding in beginsel een overbruggingsperiode van vijf jaar moet worden aangehouden. De uittreding van het Rijk noopt tot een nieuwe visie op het gebied nu het rijksbeleid niet langer geldt. Er is dus geen rijksbeleid meer waaraan het Rijk een financiële bijdrage moet leveren. MDR mag er niet van uitgaan dat de bestaande beheer- en toezichttaken na uittreding door het Rijk in dezelfde omvang en mate zullen worden gecontinueerd omdat de rijksbijdrage vervalft.

**11.2.** Het voorgaande betekent dat bij de vaststelling van een redelijke schadevergoeding of uittredingsvergoeding, waarbij het in de rede ligt dat partijen daarover met elkaar in onderhandeling treden, de volgende uitgangspunten, feiten en omstandigheden worden betrokken.

- In beginsel een overbruggingsperiode van vijf jaar om de continuïteit van het recreatieschap te waarborgen.
- De hoogte van de in het verleden door het Rijk betaalde jaarlijkse bijdrage.
- Het Rijk heeft 75% van de kosten van aankoop en inrichting van de gronden van het recreatieschap voor haar rekening genomen.
- De door het recreatieschap te betalen erfpachtcanon is een symbolisch bedrag.
- Het Rijk heeft aangeboden de bestaande erfpachtcontracten en de voorwaarden daarvan in voor het recreatieschap gunstige zin aan te passen.
- De mogelijkheid het beheer van de gronden van Staatsbosbeheer af te stoten.
- Bij ongewijzigde voortzetting van de doelstellingen en het beleid van het recreatieschap is het niet redelijk dat de bijdrage van de overige deelnemers na uittreding van het Rijk en een overgangperiode van vijf jaar niet mag stijgen.
- De financiële positie van het recreatieschap op het moment van uittreden.

Het is niet redelijk om vast te houden aan de voorwaarde dat vrije reserves en reserves waarvoor nog geen verplichtingen bestaan alleen moeten worden meegenomen in de vaststelling van de uittredingsvergoeding, voor zover het Rijk daaraan heeft bijgedragen. Aan de andere kant heeft de staatssecretaris ter zitting zich niet nader uitgesproken over een eerder aangegeven bereidheid om de gronden, die direct of indirect eigendom zijn van het Rijk (500 ha), terug te nemen en derhalve niet in beheer van het recreatieschap achter te laten. Nu niet is uitgesloten dat, gelet op de verspreide ligging van die gronden, het efficiënter is als het beheer van de gronden in het gebied van het recreatieschap in één hand ligt, is dit ook een omstandigheid die meegenomen moet worden in de besprekingen tussen partijen over vaststelling van de uittredingsvergoeding. De slotsom is dat het betoog slaagt. Gelet op de noodzaak voor verdere besprekingen tussen partijen over de hoogte van de vast te stellen uittreedsom en de wederzijdse verharding van standpunten geeft de Afdeling partijen in overweging deze besprekingen onder leiding van een onafhankelijke derde te voeren.

**11.3.** Het beroep tegen het besluit van 14 januari 2015 is gegrond. Het besluit van 14 januari 2015, dat in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb is genomen, dient te worden vernietigd.

MDR dient, rekening houdend met de overwegingen van deze uitspraak, opnieuw op het door de staatssecretaris tegen het besluit van 29 juni 2012 gemaakte bezwaar te beslissen. Daarbij dient de staatssecretaris te worden gehoord en in de gelegenheid te worden gesteld te reageren op het rapport van Deloitte en de beschikking te krijgen over de daarvoor benodigde relevante stukken. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil bestaat aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

12. MDR dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van 14 januari 2015 gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het algemeen bestuur van het recreatieschap Midden-Delfland van 14 januari 2015;
- IV. bepaalt dat tegen het door het algemeen bestuur van het recreatieschap Midden-Delfland te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- V. veroordeelt het algemeen bestuur van het recreatieschap Midden-Delfland tot vergoeding van bij de staatssecretaris van Economische Zaken in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

## Noot

---

Auteur: T. Barkhuysen en A.A. al Khatib 

1. In het begin van een samenwerking denken aan de beëindiging ervan is zelden aangenaam. Tegelijkertijd is het treffen van een duidelijke regeling voor uittreding — in het geval dat hier centraal staat van deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling — toch belangrijk. Al in het jaar 2005 constateerde oud minister Remkes dat meer duidelijkheid is vereist over de gevolgen van de uittreding uit een gemeenschappelijke regeling (*Kamerstukken II 2005/06, 30 300* VII, nr. 4, p. 2). De deelnemers, zo bleek uit verricht onderzoek, regelden namelijk of helemaal te hoge bedragen (zie ook: *Kamerstukken II 2005/06, 30 300* VII, nr. 4, bijlage, p. 8). Dit gegeven is problematisch nu uittreding een belangrijke democratische stok achter de deur is voor de deelnemende overheden — die hun autonomie moeten kunnen beschermen — bij ontevredenheid met de samenwerking. De hier opgenomen uitspraak verduidelijkt wat de rechten en plichten zijn van de overheden die uit een gemeenschappelijke regeling, waarin weinig is geregeld over de uittredingskwestie, (willen) stappen.
2. In het bijzonder komen twee met elkaar samenhangende elementen van de uittredingskwestie aan bod. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) gaat om te beginnen na of het Rijk op basis van de gesloten gemeenschappelijke regeling eenzijdig kan besluiten tot uittreding. Dit element is van direct belang voor de vraag welk jaar als peildatum voor de uittreding wordt gehanteerd: het einde van het jaar na het jaar waarin het Rijk heeft aangegeven de gemeenschappelijke regeling te zullen verlaten of het einde van het jaar na het jaar dat het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling een besluit heeft genomen inzake de uittreding van het Rijk. Het tweede element is de hoogte van de schadevergoeding die het Rijk als gevolg van de uittreding moet betalen. Het eerste element wordt besproken in alinea's 3 tot en met 5 en het tweede element in alinea's 6 tot en met 9 van deze noot.



3. Overheden sluiten regelmatig een gemeenschappelijke regeling met elkaar om bepaalde taken uit te voeren. Een gemeenschappelijke regeling is een in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geregelde species van de rechtsfiguur overeenkomst waarmee ook een publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven wordt geroepen. Het is niet gebleken dat de wetgever beoogt om de Wgr geheel te laten derogeren aan het overeenkomstenrecht of om de gemeenschappelijke regeling als exclusief aan te merken (M.W. Scheltema en M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht: Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 260-262). De uitleg van een gemeenschappelijke regeling zal daardoor dus — behoudens een expliciete wettelijke uitzondering — door middel van de algemene maatstaf voor de uitleg van overeenkomsten zoals onder meer geformuleerd in het *Haviltex*-arrest en toegepast op door de overheid gesloten bevoegdheidsovereenkomst moeten geschieden (HR 13 maart 1981, *NJ* 1981/635, m.nt CJHB (*Haviltex*) en HR 5 februari 1993, *NJ* 1995/716, m.nt. MS). Deze maatstaf houdt kort gezegd in dat de rechter moet nagaan welke betekenis partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan de bepalingen van de overeenkomst, in dit geval de gemeenschappelijke regeling, mochten toekennen.
4. De voorwaarden voor, of de gevolgen van uittreding uit een gemeenschappelijke regeling zijn niet geregeld in de Wgr. Voor de laatste wijziging van de Wgr bepaalde artikel 9 Wgr wél dat bepalingen omtrent de uittreding opgenomen moeten worden in een gemeenschappelijke regeling. In de laatste wetwijziging heeft de wetgever dit artikel verduidelijkt door het woord “*uittreding*” te vervangen met de zinsnede “*de gevolgen van uittreding*”. Kennelijk veronderstelt de wetgever daarmee ook dat een deelnemer aan een gemeenschappelijke regeling in beginsel de bevoegdheid heeft om eenzijdig tot uittreding te besluiten. Hij motiveert de verduidelijking van artikel 9 Wgr als volgt: “*Het gaat niet zozeer om de uittreding als zodanig; dat is een bevoegdheid van de desbetreffende deelnemer om te besluiten daartoe over te gaan. (...) De regering acht het niet wenselijk dat het algemeen bestuur zelf kan besluiten (...) tot toe- of uittreding (...), maar wil het primaat bij de deelnemers laten, conform het uitgangspunt van artikel 1.*” ([Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3](#), p. 29). De wetgever sluit echter niet (duidelijk) uit dat van het uitgangspunt dat deelnemers eenzijdig tot uittreding mogen besluiten afgeweken kan worden. Het komt in de praktijk dan ook voor dat overheden in gemeenschappelijke regelingen afspreken dat een deelnemer niet eenzijdig kan uittreden (zie bijvoorbeeld artikel 38 van de Gemeenschappelijke regeling afvalverwijdering Utrecht, te vinden op [www.avu.nl](http://www.avu.nl) bij Rapporten Downloaden).
5. Het oordeel van de rechtbank dat een redelijke uitleg van de uittredingsbepaling meebrengt dat het Rijk eenzijdig tot uittreding kan besluiten en dat dus voor het bepalen van de uittredingsdatum het moment waarop het Rijk aangaf de regeling te zullen verlaten doorslaggevend is, onderschrijft de Afdeling. Daarmee lijkt de Afdeling aan te sluiten bij de door de rechtbank gegeven argumenten voor deze interpretatie. Voor de rechtbank is onder meer van belang dat de andere, door het Algemeen Bestuur voorgestane, lezing als onwenselijk gevolg heeft dat het uittreden vertraagd of verijdeld kan worden door de andere deelnemers. Deze overweging is begrijpelijk gezien de wens van de wetgever om het primaat van de uittreding te laten bij de betreffende deelnemer en het feit dat uittreding het ultieme middel voor democratische controle is. Tegelijkertijd is het opvallend dat de Afdeling noch de rechtbank de *Haviltex*-maatstaf (expliciet) toepast. In het bijzonder onderzoeken beide instanties niet (ambtshalve) hoe de deelnemers ten tijde van de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling en na het vervallen van het kroontoezicht de

uittredingsbepaling hebben opgevat. Voor het standpunt van het Algemeen Bestuur pleit dat de uittredingsbepaling alleen de uittreding mogelijk maakt na goedkeuring door de Kroon, waardoor de uittredingsbevoegdheid van meet af aan niet geheel bij het Rijk lag.

6. Dit brengt ons bij de tweede rechtsvraag — hoe groot is de schade die het Rijk dient te vergoeden? — die de Afdeling heeft beantwoord. De jurisprudentie van de Afdeling (en daarvoor de Kroon) onderscheidt twee methoden om de uittredingsschade te berekenen wanneer dit niet in de gemeenschappelijke regeling is bepaald (*Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*, Hasselt: SMG 2013, p. 29). Het is aan de ene kant mogelijk om de uittredende deelnemer over een periode van vijf jaar de eigen kosten voor de deelname door te laten betalen, waarbij de bijdrage ieder jaar met twintig procent afneemt (KB van 14 mei 1985, AB 1985/424). Dit is een efficiënte manier om de uittredingsschade te berekenen omdat niet over iedere (mogelijke) kostenpost gediscussieerd hoeft te worden. Aan de andere kant kan de uittredingsschade bepaald worden door de directe reële schade als gevolg van de uittreding te berekenen. De termijn waarbij aangesloten kan worden is die van de begrotingssystematiek, in welk verband vijf jaar een redelijke overbruggingsperiode wordt geacht (ABRvS 12 december 2011, ECLI:NL:RVS:2001:AD7959, r.o. 2.5.1). Deze manier om schade te berekenen ligt meer voor de hand indien de gemeenschappelijke regeling grote schade leidt door de uittreding. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de uittreding van een deelnemer direct leidt tot de liquidatie van een deel van gemeenschappelijke regeling (vgl. ABRvS 12 augustus 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AQ0619).
7. Het Algemeen Bestuur koos in casu voor de tweede, concrete, methode bij het berekenen van de schade zonder aan te haken bij een de vijfjaarstermijn. Deze keuze is begrijpelijk in het licht van de stelling dat het uittreden van het Rijk tot reële, onvermijdelijke schade zou lijden vanwege substantiële langlopende en niet te mitigeren financiële verplichtingen voor beheer en onderhoud. Daarmee werd aanvankelijk uitgekomen op een schadebedrag van bijna zeventig miljoen euro en een uittreedsom van ongeveer vijftig miljoen euro. Tegelijkertijd is duidelijk, mede gezien de eerdere jurisprudentie over uittredingsschade, dat het Algemeen Bestuur zijn hand heeft overspeeld door zo'n groot uittredingsbedrag te eisen en uit te gaan van een ongewijzigde voortzetting van de activiteiten. In het bijzonder omdat het Rijk aanbod om de geldende erfpachtvoorwaarden aan te passen dan wel geen nakoming te vorderen van belemmerende bepalingen voor beheer, onderhoud en instandhouding van de gronden van het recreatiegebied. Dit aanbod werd in aanloop naar het nemen van de eerste en de tweede (na de vernietiging door de rechtbank Den Haag) beslissing op bezwaar onvoldoende getest op realiteitsgehalte door het Algemeen Bestuur. Daardoor bleef onduidelijk in hoeverre het Rijk daadwerkelijk bereid zou zijn om de daad bij het woord te voegen. Het is dan niet geheel verrassend dat de Afdeling beide beslissingen van het Algemeen Bestuur op dit punt vernietigt.
8. De Afdeling formuleert vervolgens een aantal uitgangspunten voor de vaststelling van een redelijke schadevergoeding. Daarin houdt de Afdeling om te beginnen vast aan de vijfjaarstermijn voor het berekenen van de schade. Verder noemt de Afdeling naar onze mening terecht dat partijen moeten spreken over de mogelijkheden om de bestaande erfpachtcontracten en de voorwaarden daarvan in voor het recreatieschap gunstige zin aan te passen. Tegelijkertijd blijkt uit de door de Afdeling genoemde uitgangspunten dat niet uitgesloten is dat het recreatieschap desalniettemin klem komt te zitten.
9. De aanpassing van de erfpachtcontracten vindt namelijk om te beginnen vermoedelijk haar

begrenzing in het uitgangspunt dat de gronden adequaat beheerd moeten worden. Het is verder ook niet ondenkbaar dat het Rijk de 500 hectare grond waarvan het eigenaar is in het beheer van het recreatieschap wil houden (wat ook kosten meebrengt voor laatstgenoemde). Tot slot is het ook goed mogelijk dat Staatsbosbeheer — dat met forse bezuinigingen is geconfronteerd — niet bereid zal zijn om het beheer in voldoende mate mee te nemen. Mag of moet het recreatieschap in een dergelijk scenario als uiterst redmiddel de optie verkennen om de gronden af te stoten aan private partijen? Als de animo van private partijen voor die gronden niet zo groot blijkt te zijn, mag dan wél afgeweken worden van het uitgangspunt dat de schadevergoeding over een termijn van vijf jaren moet worden berekend? Dat de betrokken partijen nog stevig zullen moeten onderhandelen blijkt uit de aanbeveling van de Afdeling om de besprekingen onder de leiding van een onafhankelijk derde voort te zetten.

10. Met deze uitspraak is, zo kan geconcludeerd worden, de door minister Remkes getrokken conclusie tien jaar na dato bevestigd. Overheden denken niet altijd afdoende na over de (gevolgen van de) uittreding uit een gemeenschappelijke regeling. Om een lange en (soms) bittere juridische strijd te voorkomen dienen deelnemers allereerst een duidelijke uittredingsregeling af te spreken. Deze regeling kan efficiëntie voorop stellen door een gefixeerd bedrag af te spreken. Of deelnemers moeten een materiële beoordeling overeenkomen door verschillende criteria voor het berekenen van de schadevergoeding vast te stellen. Daarbij kan eventueel afgeweken worden van de vijfjaarstermijn die de Afdeling als uitgangspunt neemt voor de berekening van de uittredingsschade. Ten tweede moeten de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling reflecteren over de gevolgen van institutionele en juridische wijzigingen en ontwikkelingen voor de afgesproken uittredingsbepaling. In het onderhavige geval was overleg na de afschaffing van het toezicht door de Kroon op zijn plaats geweest aangezien de uittredingsbepaling van dit toezicht uitgaat.

## Voetnoten

---

 Advocaat bij Stibbe te Amsterdam.