

Afdeling in een uitspraak van 29 februari 2012 (zaaknummer 201002769/1 en BR 2012/85) een veel strenger criterium heeft aangelegd, vergelijkbaar met dat van de uitspraak *Mega/Hoorn*. In de uitspraak van 29 februari 2012 heeft de Afdeling namelijk geoordeeld dat er vanwege een gevestigd voorkeursrecht en een daarmee samenhangende ontbindende voorwaarde voor de verkoper geen onvoorwaardelijke plicht tot levering aan de projectontwikkelaar bestond. Daardoor was het risico van de waardeontwikkeling van de percelen niet op de projectontwikkelaar overgegaan en werd zij niet als belanghebbende aangemerkt. Mag uit de uitspraak worden afgeleid dat de Afdeling dit strengere criterium heeft verlaten? Aangezien de Afdeling niet expliciet op haar eerdere uitspraak terugkomt, is het mijns inziens nog te vroeg voor een bevestigend antwoord. In de literatuur is overigens in dit soort gevallen wel gepleit voor een ruime uitleg van de toepassing van het belanghebbendevereiste (zie J. Hoekstra, *Enige varia, de rechtsbescherming in het ruimtelijk bestuursrecht betreffende, Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 37), Den Haag, p. 202-217).

4. Tot slot de twee overige aspecten die nog vermelding verdienen. Artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wro bepaalt dat de artikelen 6.12 tot en met 6.22 van de Wro buiten toepassing blijven, voor zover op grond van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 of 11 van de Wet op de ruimtelijke ordening een bouwvergunning had kunnen worden verleend voor een bouwplan dat na 1 juli 2008 is aangewezen krachtens artikel 6.12, eerste lid, van de Wro, en bij de herziening van dat bestemmingsplan na dat tijdstip geen andere bestemmingsregeling is vastgesteld. In de onderhavige zaak was het 'oude' bestemmingsplan een globaal uit te werken bestemmingsplan. Op grond van een voorlopig bouwverbod konden geen bouwvergunningen worden verleend zolang er geen uitwerkingsplan was vastgesteld, hetgeen nooit was gebeurd. Volgens de Afdeling is artikel 9.1.20 Invoeringswet Wro onder deze omstandigheden niet van toepassing en kan er een exploitatieplan worden vastgesteld. Dat oordeel is juist. Artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wro is opgenomen om het voorkomen dat voor bestaande 'bouwtitels' in bestemmingsplannen nieuwe kostenverhaalsmogelijkheden zouden ontstaan (*Kamerstukken II* 2008/09, 31750, nr. 8). Als er pas een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kan worden verleend, nadat een uitwerkingsplan is vastgesteld, is van een bestaande 'bouwtitel' geen sprake. Tot op heden is nog niet uitgemaakt of dezelfde redenering ook opgaat voor een bestemmingsplan dat verwezenlijking van een bouwplan met toepassing van een

binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid (artikel 15 WRO) mogelijk maakt. Belangrijk verschil met de uitwerkingsplicht, is dat de binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid niet genoemd wordt in artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wro.

Tot slot de raming van de plankosten. In beroep wordt aangevoerd dat de plankosten die in de exploitatieopzet worden vermeld ook betrekking hebben op de actualisatie van het bestemmingsplan, die los van de nieuwe ontwikkeling had moeten plaatsvinden, omdat het bestemmingsplan ten tijde van de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan ouder was dan 10 jaar. De Afdeling gaat daar niet in mee en is van mening dat er geen correctie van het bedrag heeft hoeven plaats vinden vanwege het feit dat het plan slechts een actualiserend en conserverend plan is. Deze beslissing wordt summier gemotiveerd. De Afdeling volstaat met de opmerking dat er voor het nieuwe bestemmingsplan nieuwe onderzoeken moesten worden uitgevoerd.

Tycho Lam

AB 2015/133

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

28 januari 2015, nr. 201405774/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, D.J.C. van den Broek, C.M. Wissels)

m.nt. A. Drahmann*

Art. 1:6 Algemene Plaatselijke Verordening 2012 Dronten

NJB 2015/424

ECLI:NL:RVS:2015:219

Intrekking standplaatsvergunning. Betalingsverplichting is opgenomen in overeenkomst en is geen aan de vergunning verbonden voorschrift.

De brief van 14 december 2011 bevat afspraken over de betaling van de standplaatsvergoeding en het gebruik van de grond van de standplaats op de locatie-a door appellant. De afspraken zijn door het college en appellant ondertekend en vormen een privaatrechtelijke overeenkomst tussen het college en appellant. Het vermelden van de afspraak over de betalingsverplichting in de vergunning is aan te merken als een herinnering aan deze privaatrechtelijke overeenkomst en niet als een aan

* Annemarie Drahmann is advocaat bij Stibbe te Amsterdam en universitair docent aan de afdeling staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

de vergunning verbonden voorschrift. Hiermee is in overeenstemming dat de afspraak over de betalingsverplichting niet is vermeld onder het kopje 'voorschriften', maar onder het kopje 'afspraken'. Dat wordt vermeld dat de vergunning wordt ingetrokken indien de betalingsverplichting niet wordt nagekomen, maakt vorenstaande niet anders, nu hierbij expliciet naar de in de brief van 14 december 2011 overeengekomen afspraken wordt verwezen. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat de betalingsverplichting een aan de vergunning verbonden voorschrift is.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Dronten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 4 juni 2014 in zaak nr. 14/292 in het geding tussen:
appellant, te Dronten,
en
het college van burgemeester en wethouders van Dronten.

Procesverloop

Bij besluit van 5 april 2013 heeft het college de op 30 januari 2012 aan appellant verleende vergunning voor een standplaats op de locatie-a te Dronten ingetrokken.

Bij besluit van 10 december 2013 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar deels gegrond verklaard en de motivering van het besluit van 5 april 2013 aangevuld.

Bij uitspraak van 4 juni 2014 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 december 2014, waar appellant, bijgestaan door mr. M. van den Eshof, advocaat te Dronten, en het college, vertegenwoordigd door G.E. Topper-Meijering, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. M. Bekooy, advocaat te Zwolle, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het college betoogt dat het belang aan het hoger beroep van appellant is ontvallen, nu het college de privaatrechtelijke overeenkomst met hem tot gebruiken van de grond van de standplaats op de locatie-a, zoals neergelegd in een brief van 14 december 2011, heeft opgezegd.

2. Uit de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2011 in zaak nr. 201102650/1/H3 volgt

dat indien een belanghebbende opkomt tegen een besluit, hij belang heeft bij een beoordeling van zijn beroep, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is vervallen. Laatstgenoemde situatie doet zich in deze zaak niet voor, nu niet is uitgesloten dat appellant in de toekomst van de standplaatsvergunning gebruik zal kunnen maken. Niet is uitgesloten dat de gemeente in de toekomst opnieuw een overeenkomst met appellant zal aangaan tot het gebruiken van de grond van de standplaats op de locatie-a. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat appellant tegen de opzegging van de overeenkomst in rechte zal opkomen.

3. Ingevolge artikel 149 van de Gemeentewet maakt de raad de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

Ingevolge artikel 1:4, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening 2012 van de gemeente Dronten (hierna: de APV) kunnen aan een vergunning of ontheffing voorschriften en/of beperkingen worden verbonden. Deze voorschriften en beperkingen strekken slechts tot bescherming van het belang of belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist.

Ingevolge het tweede lid is degene aan wie een vergunning of ontheffing is verleend, verplicht de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen na te komen.

Ingevolge artikel 1:6, kan de vergunning of ontheffing worden ingetrokken of gewijzigd:

- a. indien ter verkrijging daarvan onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de ontheffing of vergunning, intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. indien de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. indien van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn dan wel, bij het ontbreken van een gestelde termijn, binnen een redelijke termijn;
- e. indien de houder dit verzoekt;
- f. indien de vergunning of ontheffing is gegeven in strijd met een wettelijk voorschrift;
- g. indien de houder de verplichtingen ter verkrijging van de vergunning of ontheffing niet tijdig is nagekomen.

Ingevolge artikel 5:18, eerste lid, is het verboden zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben.

Ingevolge het tweede lid kan de vergunning worden geweigerd:

a. indien de standplaats hetzij op zichzelf hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;

b. indien als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel van de gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning voor een standplaats voor het verkopen van goederen een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt.

4. Vanaf 2001 exploiteert appellant een snackwagen in de gemeente Dronten. Hij heeft achtereenvolgens verschillende standplaatsen in de gemeente toegewezen gekregen.

Bij brief van 14 december 2011 heeft het college een aantal afspraken opgesteld, die door het college en appellant zijn ondertekend. Deze afspraken houden onder andere in dat appellant de standplaatsvergoeding moet voldoen voorafgaande aan de maand waarover deze is verschuldigd en dat de eerste keer dat hij niet aan de betalingsverplichting voldoet alle afspraken vervallen en de standplaatsvergunning wordt ingetrokken.

Bij besluit van 30 januari 2012 is door het college aan appellant de standplaatsvergunning verleend. In dat besluit staat onder het kopje 'afspraken' vermeld dat de afspraken zoals beschreven in de brief van 14 december 2011 gelden. Voorts is onder het kopje 'afspraken' opgenomen dat met appellant is afgesproken dat de standplaatsvergoeding voor de eerste van iedere maand aan de balie van het gemeentehuis wordt voldaan en dat zodra appellant niet aan deze betalingsverplichting voldoet, hij de standplaats in de maand daarop niet meer mag innemen en de standplaatsvergunning wordt ingetrokken.

Bij brief van 16 januari 2013 heeft de afdeling financiën van de gemeente Dronten appellant medegedeeld dat hij de nota van de maand januari nog niet heeft betaald en dat hij dit voor 22 januari 2013 alsnog dient te doen. Bij brief van 11 februari 2013 heeft het college appellant medegedeeld dat hij de standplaatsvergoeding van de maanden januari en februari nog niet heeft voldaan en dat indien hij niet binnen twee weken aan de betalingsverplichting heeft voldaan, de standplaatsvergunning zal worden ingetrokken. Appellant heeft de standplaatsvergoeding van de maanden januari en februari op 25 februari 2013 voldaan.

Aan het besluit van 5 april 2013 heeft het college ten grondslag gelegd dat appellant de standplaatsvergoeding van maart 2013 niet had voldaan.

5. De rechtbank heeft het beroep van appellant ongegrond verklaard. Zij heeft daartoe overwogen dat het college de standplaatsvergunning mocht intrekken op grond van artikel 1:6,

aanhef en onder c, van de Apv, nu de betalingsverplichting als een aan de vergunning verbonden voorschrift moet worden beschouwd. Daarbij heeft de rechtbank betrokken dat is vermeld dat de vergunning wordt ingetrokken indien de betalingsverplichting niet wordt nagekomen. Niet van belang is volgens de rechtbank dat de betalingsverplichting onder het kopje 'afspraken' en niet onder het kopje 'voorschriften' staat vermeld.

6. Appellant betoogt dat de brief van 14 december 2011 een privaatrechtelijke overeenkomst bevat en de afspraak over de betalingsverplichting daarom niet als vergunningvoorschrift kan worden aangemerkt.

6.1. De brief van 14 december 2011 bevat afspraken over de betaling van de standplaatsvergoeding en het gebruik van de grond van de standplaats op de locatie-a door appellant. De afspraken zijn door het college en appellant ondertekend en vormen een privaatrechtelijke overeenkomst tussen het college en appellant. Het vermelden van de afspraak over de betalingsverplichting in de vergunning is aan te merken als een herinnering aan deze privaatrechtelijke overeenkomst en niet als een aan de vergunning verbonden voorschrift. Hiermee is in overeenstemming dat de afspraak over de betalingsverplichting niet is vermeld onder het kopje 'voorschriften', maar onder het kopje 'afspraken'. Dat wordt vermeld dat de vergunning wordt ingetrokken indien de betalingsverplichting niet wordt nagekomen, maakt vorenstaande niet anders, nu hierbij expliciet naar de in de brief van 14 december 2011 overeengekomen afspraken wordt verwezen. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat de betalingsverplichting een aan de vergunning verbonden voorschrift is.

Het betoogt slaagt.

6.2. Nu de betalingsverplichting niet een aan de vergunning verbonden voorschrift als bedoeld in artikel 1:6, aanhef en onder c, van de APV is, heeft het college ten onrechte op grond van deze bepaling de vergunning ingetrokken.

7. Het hoger beroep is gegrond. Hetgeen appellant verder heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 10 december 2013 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 1:6, aanhef en onder c, van de APV voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal het besluit van 5 april 2013 herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 4 juni 2014 in zaak nr. 14/292;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Dronten van 10 december 2013, kenmerk U13.020663/VHV/GT;
- V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Dronten van 5 april 2013, kenmerk U13.005916/VHV/MM;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Dronten tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1960 (zegge: negentienhonderd zestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Dronten aan appelland het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 406 (zegge: vierhonderd zes euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. In deze uitspraak staat de vraag centraal of 'afspraken' die eerst in een overeenkomst worden opgenomen en daarna ook in een vergunning worden opgenomen, kwalificeren als 'vergunningvoorschrift' of als privaatrechtelijke afspraak. De rechtbank oordeelde dat sprake was van een vergunningvoorschrift, maar de Afdeling niet. Hierna zal ik eerst kort de casus en het wettelijk kader schetsen (onder 2 en 3). Vervolgens ga ik in op het oordeel van de Afdeling waarbij eerst wordt ingegaan op de (tekst van de) vergunning (onder 4) en vervolgens op de vraag wat voor soort overeenkomst is gesloten (onder 5-8).
2. In Dronten beschikt een exploitant al sinds 2001 over verschillende standplaatsvergunningen om een snackwagen te exploiteren. Uit de stukken blijkt dat het tussen de gemeente en de exploitant niet soepel loopt. Op 14 december 2011 heeft het college van burgemeester en wet-

houders ('het college') een brief opgesteld waarin gesteld wordt dat de exploitant 'nog eenmaal de mogelijkheid' wordt geboden een standplaats in te nemen mits de exploitant akkoord gaat met de in die brief opgenomen voorwaarden. Op grond van deze afspraken moet de exploitant, naast een op de precarioverordening gebaseerde standplaatsvergoeding, ook € 50 per maand betalen ter aflossing van een schuld die de exploitant bij de gemeente heeft. In de brief staat verder: 'de eerste keer dat u niet aan de betalingsverplichting voldoet vervallen alle afspraken tussen u en de gemeente en wordt de standplaatsvergunning ingetrokken.' Ten slotte staat in de brief: 'Deze brief heeft derhalve het karakter van een overeenkomst tussen u en de gemeente, waarmee de spelregels tussen partijen duidelijk zijn.' De brief is ondertekend door het college (meer specifiek de loco-secretaris en de burgemeester) en de exploitant.

Op 30 januari 2012 (dus ongeveer zes weken na de brief) verleent het college een standplaatsvergunning. Deze vergunning is onherroepelijk geworden. In de vergunning is, naast een kopje 'voorschriften', een kopje 'afspraken' opgenomen. Hierin staat: "Verder gelden de afspraken zoals genoemd in onze brief van 14 december 2011 (...). Deze brief is volledigheidshalve in kopie bijgevoegd. (...) Met u is afgesproken dat u de standplaatsvergoeding per maand verhoogd met de afgesproken aflossing (...). Met u is afgesproken dat zodra u aan uw financiële verplichting niet voldoet, u de standplaats in de maand daarop niet meer mag innemen. Alle afspraken met u komen dan te vervallen en de standplaatsvergunning wordt vervolgens ingetrokken."

De exploitant voldoet niet aan de betalingsverplichting waarna bij brief van 5 april 2013 de overeenkomst wordt opgezegd. In die brief staat: "Hierdoor vervalt ook de aan u verleende vergunning (...) met ingang van de verzenddatum van deze brief." Opvallend is dat het deze brief is die in de uitspraak centraal staat als het besluit waarbij de vergunning wordt ingetrokken. Hoewel over het verschil tussen het verval en het intrekken van een vergunning (net als over het verschil tussen een voorwaarde, voorschrift en verplichting) veel valt te schrijven, laat ik dit hier (omwille van de lengte van de noot) verder buiten beschouwing. Ook ga ik niet in op de vraag in hoeverre het juridisch toelaatbaar is om een aflossingsverplichting op te nemen als vergunningvoorschrift, nu ook de Afdeling niet aan het beantwoorden van deze vraag toekomt.

3. In de Algemene Plaatselijke Verordening 2012 Dronten ('APV') zijn intrekking- en weigeringsgronden opgenomen (art. 1:6 en 1:8 APV). Het ontbreken van toestemming van de rechtm-

tige beheerder of eigenaar is wel een weigeringsgrond, maar geen intrekkingsgrond. Het college legt aan de intrekking van de vergunning art. 1:6, aanhef en onder c, van de APV ten grondslag: het niet nakomen van aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen.

De rechtbank verklaart het beroep van de exploitant ongegrond, omdat de betalingsverplichting als een aan de vergunning verbonden voorschrift moet worden beschouwd. De Afdeling oordeelt in hoger beroep anders. Volgens de Afdeling vormen de afspraken in de brief een privaatrechtelijke overeenkomst en is het vermelden van deze afspraken in de vergunning 'een herinnering' aan deze overeenkomst, hetgeen ook blijkt uit het onderscheid tussen de kopjes 'voorschriften' en 'afspraken' in de vergunning.

4. Zowel de rechtbank als de Afdeling kijken voor het antwoord op de vraag of er sprake is van een vergunningvoorschrift naar de opbouw van de vergunning. De financiële verplichting is opgenomen onder het kopje 'afspraken' en niet onder het kopje 'voorschriften'. Hoewel ik het met de rechtbank eens ben dat kopjes op zichzelf niet doorslaggevend kunnen zijn voor de kwalificatie van een verplichting, is het hier gemaakte onderscheid in combinatie met de gekozen bewoordingen als 'met u is afgesproken dat' en 'deze brief is volledigheidshalve in kopie bijgevoegd' wel een sterke aanwijzing dat niet beoogd is de financiële verplichting als voorschrift op te nemen.

5. Naast te kijken naar de formulering van de vergunning, is het ook mogelijk om meer dogmatisch te kijken naar de aard van de gesloten overeenkomst. De rechtbank en de Afdeling kwalificeren de brief uit 2011 allebei als een privaatrechtelijke overeenkomst. De Afdeling overweegt hieromtrent: "De brief van 14 december 2011 bevat afspraken over de betaling van de standplaatsvergoeding en het gebruik van de grond van de standplaats op de locatie-a door appellant. De afspraken zijn door het college en appellant ondertekend en vormen een privaatrechtelijke overeenkomst tussen het college en appellant." Op zichzelf is het feit dat beide partijen een document ondertekenen niet doorslaggevend voor de kwalificatie 'overeenkomst'. Als ik een handtekening onder een aan mij verleende omgevingsvergunning zet, maakt dat die vergunning immers nog geen overeenkomst. Zie in dit verband ook de uitspraak van het CbB waarin een door twee partijen getekende overeenkomst wordt aangemerkt als subsidiebeschikking (CbB 9 juli 2008, AB 2008/340, m.nt. J.R. van Angeren). Vanuit bestuursrechtelijk perspectief is relevant dat geen sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling, waardoor de brief geen besluit is in de zin van art. 1:3 Awb. Vanuit civielrechtelijke

perspectief is met name relevant dat partijen beoogd hebben een overeenkomst te sluiten over het gebruik van gemeentegrond en dat in deze procedure ook niet in geschil is dat de brief een privaatrechtelijke overeenkomst is.

6. Voor de vraag wat voor soort overeenkomst de brief is, is van belang dat bij overeenkomsten waar de overheid partij bij is, onderscheid gemaakt kan worden tussen een zuiver privaatrechtelijke overeenkomst, een overheids-overeenkomst en een gemengde overeenkomst. Van een zuiver privaatrechtelijke overeenkomst is bijvoorbeeld sprake bij een 'gewone' koop- of huurovereenkomst met de overheid. De overheidsovereenkomst kan weer worden onderverdeeld in drie soorten, aldus Van Ommeren in zijn annotatie bij HR 4 april 2014, AB 2014/301, m.nt. F.J. van Ommeren, namelijk in: (i) de bevoegdheids-overeenkomst (welke overeenkomst vooraf gaat aan de te nemen beschikking en de (voorgenomen) uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid betreft); (ii) de beschikkingvervangende overeenkomst (welke overeenkomst in plaats komt van de te nemen beschikking) en (iii) de uitvoeringsovereenkomst (welke overeenkomst dient ter uitvoering van een eerdere beschikking en in principe wordt gesloten nadat de beschikking is genomen; een voorbeeld is de subsidieuitvoeringsovereenkomst ex art. 4:36 Awb). Een gemengde overeenkomst is een combinatie tussen beide soorten overeenkomsten.

7. De overeenkomst die in deze uitspraak aan de orde is, lijkt door partijen in ieder geval aangemerkt te worden als een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij de gemeente Dronten, als grondeigenaar, toestemming geeft om onder bepaalde voorwaarden de gronden te mogen gebruiken. In r.o. 1 van de uitspraak staat immers "Het college betoogt dat het belang aan het hoger beroep van appellant is ontvallen, nu het college de privaatrechtelijke overeenkomst met hem tot gebruiken van de grond van de standplaats op de locatie-a, zoals neergelegd in een brief van 14 december 2011, heeft opgezegd."

Ik vraag me echter af of de brief ook aangemerkt zou kunnen worden als een bevoegdheids-overeenkomst, waardoor sprake zou zijn van een gemengde overeenkomst. De afspraken zijn immers vóór de verlening van de standplaatsvergunning gemaakt en betreffen (mede) de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid, namelijk onder welke voorwaarden het college bereid is de vergunning te verlenen. In de brief wordt regelmatig verwezen naar de nog te verlenen standplaatsvergunning en er wordt een koppeling gelegd tussen het niet voldoen aan de betalingsverplichting en het intrekken van de vergunning. Het feit dat de afspraken ook daad-

werkelijk in de vergunning zijn neergelegd, kan worden gezien als nakoming/uitvoering van de bevoegdhedenovereenkomst. Bovendien kan de omstandigheid dat het vergunningverlenende bestuursorgaan, het college, de brief heeft ondertekend (en daarmee partij is bij de overeenkomst) worden gezien als indicatie van het gemengde karakter van de overeenkomst.

8. Als de brief een gemengde overeenkomst zou zijn, namelijk een combinatie van een privaatrechtelijke toestemming om de grond te gebruiken en een afspraak over de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid om een vergunning te verlenen, dan had de betalingsverplichting mijns inziens wel aangemerkt kunnen worden als vergunningvoorschrift. De passage in de brief dat het schenden van de betalingsverplichting zou leiden tot intrekking van de vergunning, moet in het licht van een bevoegdhedenovereenkomst dan zo worden uitgelegd dat het college aankondigt van zijn vergunningverlenende bevoegdheid gebruik te willen maken onder de voorwaarde dat de betalingsverplichting als vergunningvoorschrift wordt opgenomen.

9. Ik kom tot de slotsom dat de Afdeling, in lijn met hetgeen beide procespartijen bepleit hebben, de brief niet als een gemengde overeenkomst, maar als een zuivere privaatrechtelijke overeenkomst over grondgebruik heeft aangemerkt. Het oordeel dat de bepalingenverplichting geen vergunningvoorschrift is, is dan een logische consequentie.

Uit deze uitspraak kan dus ook niet de conclusie getrokken worden dat het voor bestuursorganen niet mogelijk zou zijn om vóór de verlening van een vergunning bij brief afspraken te maken met een derde. Hiervoor zullen de inhoud en aard van de gemaakte afspraken wel duidelijk in zowel de overeenkomst als de vergunning moeten worden neergelegd. De verplichtingen zullen in de vergunning expliciet als voorschrift moeten worden benoemd. Niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de overeenkomst. Daarnaast verdient het aanbeveling om duidelijk in de overeenkomst te vermelden wat voor soort overeenkomst het is (zuiver privaatrechtelijk en/of een overheidsovereenkomst), inclusief wie partij is bij de overeenkomst (het bestuursorgaan en/of de publiekrechtelijke rechtspersoon).

Ten slotte kan in dit concrete geval ook een wijziging van de APV uitkomst bieden, namelijk door het ontbreken van toestemming van de rechtmatige beheerder of eigenaar niet alleen als een weigeringsgrond maar ook als een intrekingsgrond in de APV op te nemen. In geval van schending van de privaatrechtelijke afspraken, kan dan eerst worden overgegaan tot intrekking van de privaatrechtelijke toestemming van

de gemeente om de gronden te gebruiken. Deze intrekking kan vervolgens ten grondslag aan de intrekking van de vergunning worden gelegd.
A. Drahmann

AB 2015/134

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

8 oktober 2014, nr. 201402174/1/A2

(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, A. Hammerstein, C.M. Wissels)
m.nt. W. den Ouden

Art. 4:51 Awb

BA 2014/230

Gst. 2014/117

ECLI:NL:RVS:2014:3649

Doelstelling redelijke termijn. Stelselherziening in de jeugdzorg is geen beleidskeuze van het college. Beëindiging van de subsidierelatie ligt buiten de macht van het college. In die situatie vergt het in art. 4:51 lid 1 van de Awb bepaalde niet meer van het college dan dat het de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling dient de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb ertoe de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen. (...) In het onderhavige geval is de beëindiging van de subsidierelatie niet het gevolg van een beleidskeuze van het college, maar van de keuze van de regering om het stelsel van jeugdzorg te herzien en alle taken en verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg in één keer te decentraliseren naar gemeenten, zonder daarbij in de Jeugdwet een overgangsregeling te treffen. Deze stelselwijziging en de daarmee gepaard gaande beëindiging van de subsidierelatie tussen het college en de stichting liggen derhalve buiten de macht van het college. Dit geldt evenzeer voor de omstandigheid dat de stichting geen of onvoldoende substantiële maatregelen kan treffen om de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen, omdat zij tot 1 januari 2015 een wettelijke taak heeft en voorts niet geheel duidelijk is welke werkzaamheden — naast de in de Jeugdwet geregelde taken — haar na 1 januari 2015 zullen worden toebedeeld, zodat niet duidelijk is op welke wijze de gevolgen van de beëindiging kunnen worden ondervangen. In die situatie vergt het in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb bepaalde niet meer van het college dan dat het de grootst mogelijke zorg-