

Zicht op schaarse vergunningstelsels



Onderzoeksrapport

17 JANUARI 2019

DEFINITIEF

Dit onderzoeksrapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Zicht op schaarse vergunningstelsels*.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het document vormt samen met het bestuurlijk rapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op de projectpagina: rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/zicht-op-schaarse-vergunningstelsels

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding onderzoek.....	2
1.2	Verdelen van schaarse rechten is complex en neemt toe	4
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.4	Aanpak	7
2	Kaders voor het afwegen van een schaars vergunningstelsel	8
2.1	Welke kaders heeft het gemeentebestuur voor het afwegen van instrumenten?	8
2.2	In hoeverre zijn deze kaders adequaat.....	10
2.3	Conclusie	16
3	Schaarse vergunningen - mogelijkheden en beperkingen.....	17
3.1	Inleiding schaarse vergunningen	17
3.2	Normen voor schaarse vergunningen.....	22
3.3	Mogelijkheden en beperkingen	36
4	Schaarse vergunningen in Amsterdam	37
4.1	Welke (schaarse) vergunningstelsels kent Amsterdam?	37
4.2	Hoe is het ambtelijk apparaat op het gebied van schaarse vergunningen georganiseerd?	56
4.3	Conclusie	59
5	Schaarse vergunningen - casestudies.....	61
5.1	Geselecteerde casestudies en toetsingskader	61
5.2	Beoordeling casus passagiersvaart.....	66
5.3	Beoordeling casus alternatief personenvervoer	72
5.4	Conclusie	79
	Bijlage 1: Toetsingskader — casus passagiersvervoer (bemande grote vaartuigen)	83
	Bijlage 2: Toetsingskader — casus alternatief personenvervoer	99
	Bijlage 3: Geraadpleegde personen	109
	Bijlage 4: Geraadpleegde documenten	111

Inleiding

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Vergunningen zijn schaars indien het gemeentebestuur een maximum aan het aantal te verlenen vergunningen stelt, en de vraag naar deze vergunningen vervolgens groter blijkt dan het aanbod.

Ook de vergunningen bij de passagiersvaart zijn schaars. In het verleden werden passagiersvaartvergunningen in Amsterdam verleend voor onbepaalde tijd, waardoor nieuwe partijen nagenoeg geen kans kregen om rondvaarten in de Amsterdamse grachten te verzorgen. In 2013 is daarom besloten het vergunningstelsel te herzien. Vergunningen voor onbepaalde tijd in het segment 'bemand groot' (rondvaartboten boven de 14 meter) in de centrumzone werden ingetrokken (2014). Tegelijkertijd werden nieuwe vergunningen verleend tot 1 januari 2020. Voor de periode 2020-2030 zouden door middel van een gewogen toetreding 135 vergunningen worden verdeeld. Voor de overige segmenten zou het plafond op termijn verdwijnen.

In de raad heeft de uitkomst van de vergunningverlening op basis van de gewogen toetreding in het voorjaar van 2017 voor discussie gezorgd. De uitkomst - weinig nieuwe aanbieders en weinig vergunningen voor historische vaartuigen - kwam niet overeen met de wens van de raad. Voor de gemeenteraad was dit aanleiding om de rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen (paragraaf 1.1.1). De rekenkamer heeft vervolgens een verkenning uitgevoerd (paragraaf 1.1.2) en na gespreken met raadsleden een besluit genomen over de onderzoeksrichting van dit onderzoek (paragraaf 1.1.3).

Wij constateren dat het verdelen van schaarse rechten - waaronder schaarse vergunningen - in de komende jaren vaker aan de orde zal zijn, dat dit juridisch complex is en mogelijk kan leiden tot meer juridische procedures (zie paragraaf 1.2). Daarom hebben we gekozen voor een onderzoek dat meer zicht kan opleveren op de mogelijkheden en beperkingen bij vergunningstelsels waar sprake is van schaarste-verdeling (paragraaf 1.3).

1.1.1 Verzoek gemeenteraad

In de raadsvergadering van 11 mei 2017 is een motie ingediend om de Rekenkamer Metropool Amsterdam (RMA) onderzoek te laten doen naar 'het gehele proces rond de passagiersvaart sinds de nota Varen tot nu'. Op 18 mei 2017 ontving de RMA van de gemeenteraad het verzoek om hier onderzoek naar te doen.

De RMA heeft de gemeenteraad op 28 juni 2017 laten weten het onderwerp relevant en actueel te achten, ook buiten de specifieke context van de passagiersvaart in Amsterdam.

‘Het verstrekken van een (beperkt) aantal vergunningen kan worden gezien als voorbeeld van hoe de gemeentelijke overheid kan omgaan met de verdeling van ‘schaarste’. Maar mede gezien de ingewikkelde maatschappelijke en juridische context, wilde de RMA het onderwerp eerst grondig verkennen. Op basis van deze verkenning wilde de rekenkamer bepalen of een onderzoek gewenst is en zo ja, wat dan de insteek zou moeten zijn.

1.1.2 Uitkomst verkenning

In de verkenning (december 2017)^a hebben we een reconstructie gemaakt van de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan rondom de vergunningverlening in de passagiersvaart in de periode 2010-2017. Een van de belangrijke gebeurtenissen in die periode is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 7 juni 2017 in het hoger beroep dat de reders van de grotere rondvaartboten hadden aangespannen tegen het intrekken van hun vergunning voor onbepaalde tijd. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft de reders in het gelijk gesteld en het besluit tot de intrekking van de vergunning voor onbepaalde tijd vernietigd.

Het volumebeleid voor één specifieke soort rondvaartboten was volgens de Afdeling bestuursrechtspraak onvoldoende onderbouwd. Deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft een belangrijke pijler onder het vaarbeleid (Nota Varen) van de gemeente Amsterdam weggeslagen. Eén en ander heeft geleid tot de opschorting van de vergunningverlening en de start van een proces dat moet leiden tot een nieuw vaarbeleid van de gemeente Amsterdam. Dat proces is inmiddels in volle gang en moet eind 2018 zijn afgerond.

Uit de verkenning zijn twee mogelijke onderzoeksrichtingen naar voren gekomen:

1. Vergunningstelsels en de Dienstenwet
2. Vertaling wensen gemeenteraad naar relevante gunningscriteria en toetsing

1.1.3 Besluit: onderzoek naar schaarse vergunningstelsels

Na de publicatie van de verkenning in december 2017, hebben we het onderzoek in juni 2018 vervolgd. We wilden wachten tot de nieuwe raad was geïnstalleerd en duidelijk was wie de woordvoerders werden op het onderwerp passagiersvaart. In juni 2018 hebben wij alle raadsleden uitgenodigd voor een gesprek.^b Vervolgens bespraken we de mogelijke onderzoeksrichtingen met enkele raadsleden. Daarnaast hebben we deze periode gebruikt om ons verder te oriënteren op beide onderzoeksrichtingen, en vond hierover een voorgesprek plaats met de ambtelijke organisatie.

^a <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/zicht-op-schaarse-vergunningstelsels/>.

^b https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/content/uploads/2018/07/RA_18_090-Uitnodiging-gesprek-onderzoek-Vergunningverlening-in-de-passagiersvaart-tav-GR.pdf

Schaarse vergunningen spelen op meer beleidsterreinen dan passagiersvaart

Op basis van de uitkomsten van deze verschillende voorbereidende werkzaamheden, hebben we gekozen voor een onderzoek naar vergunningstelsels waarbij sprake is van een schaarste-verdeling (voor de leesbaarheid hierna: schaarse vergunningstelsels). Dit vraagstuk speelt op verschillende beleidsterreinen. Enkele voorbeelden zijn speelautomatenhallen, seksbedrijven, markten en standplaatsen. De gebeurtenissen rondom de vergunningverlening voor de passagiersvaart maken duidelijk dat een adequate inrichting en toepassing van schaarse vergunningstelsels nauw luistert. Meer inzicht in de verschillende mogelijkheden en randvoorwaarden bij schaarse vergunningstelsels kan een bijdrage leveren aan een toekomstige kapstok voor het gemeentebestuur op dit gebied.

1.2 Verdelen van schaarse rechten is complex en neemt toe

Schaarse vergunningen zijn slechts een van de soorten schaarse rechten^{c1} die het gemeentebestuur kan toekennen aan (private) partijen. Deze rechten kunnen een privaatrechtelijk karakter (bijvoorbeeld overheidsopdrachten en erfpacht) of een publiekrechtelijk karakter (bijvoorbeeld subsidies en vergunningen) hebben. Kenmerkend voor deze schaarse rechten is dat slechts een beperkt aantal rechten beschikbaar is, zodat het gemeentebestuur een verdelingsmechanisme moet toepassen om een verdeling van deze rechten over (private) partijen te realiseren.² Het verdelen van schaarse rechten zal ook in de komende collegeperiode een belangrijke rol spelen binnen de gemeente. Niet alleen omdat het college daarvoor kiest, maar ook door een ruimere toepassing van het Unierecht. Het verdelen van schaarse rechten is echter juridisch complex en leidt mogelijk tot meer juridische strijd, omdat belangen groot zijn.

1.2.1 Coalitieakkoord - de komende jaren meer volumebeleid

In het coalitieakkoord *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* (mei 2018) is voor diverse beleidsterreinen aangekondigd dat wordt onderzocht of (de groei van) het volume *kan* worden beperkt of dat het volume *zal* worden beperkt. Het betreft: de passagiersvaart, bedrijfsmatig pretvoer op het water en op het land (waaronder fietstaxi's, segways, bierfietsen, paardenkoetsen en hottugs), verhuur van kamers (hotels, vakantieverhuur, bed & breakfast en cruiseschepen), grote winkelketens in Amsterdam Centrum, de taximarkt en toeristengidsen.³

Los van het coalitieakkoord heeft de burgemeester in oktober 2018 aangekondigd dat de exploitatievergunningen voor speelautomaathallen in de toekomst op een andere wijze worden verdeeld, zodat ook nieuwe ondernemers kans maken op een vergunning.⁴

^c Tot de groep van schaarse publieke rechten behoren behalve vergunningen, ook andere schaarse overheidstoestemmingen, zoals concessies, ontheffingen of vrijstellingen, schaarse subsidies of andere financiële aanspraken en schaarse verhandelbare publieke rechten (zoals emissierechten of quota). Deze laatste categorie speelt bij gemeenten geen rol.

1.2.2 Toename concurrentie bij verdeling schaarse rechten

Binnen de Europese Unie is er vrij verkeer van diensten.⁵ De reikwijdte van het begrip 'dienst' is de afgelopen jaren uitgebreid, waardoor economische activiteiten die voorheen niet als een dienst werden beschouwd, dat nu wel worden. Zo moet de detailhandel in goederen inmiddels ook als dienst worden gezien.⁶ Het gevolg voor de gemeente is dat dit waarschijnlijk zal leiden tot meer openheid op de markt en een sterkere concurrentie, ook bij de verdeling van schaarse vergunningen.⁷

1.2.3 Inrichten vergunningstelsel is complex

De regels voor schaarse vergunningen staan niet alleen in het nationale recht, zoals de Dienstenwet, gemeentelijke verordeningen en het rechters recht (jurisprudentie), maar ook in het Unierecht, waaronder het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)^d, de Dienstenrichtlijn en de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een goede toepassing van dit 'verdelingsrecht' vraagt veel detailkennis van het college, ondersteund door het ambtelijk apparaat. Uit de bestuursrechtelijke uitspraken rond de passagiersvaart in Amsterdam, blijkt dat het uitvoering geven aan deze regels verre van eenvoudig is.

Maar het wordt duidelijker welke regels van toepassing zijn

Positief is dat door recente uitspraken, zowel van nationale bestuursrechters als van het Hof van Justitie, het steeds overzichtelijker wordt welke rechtsnormen van toepassing zijn en hoe deze rechtsnormen moeten worden uitgelegd. En in het bijzonder voor vergunningen geldt dat de verschillen tussen het Unierecht en het nationaal recht kleiner worden.⁸

1.2.4 Mogelijk meer juridische strijd

Het gemeentebestuur bepaalt met een verdelingsprocedure (bijvoorbeeld volgorde van binnenkomst, de loting, de veiling of de vergelijkende toets) aan welke aanvragers wel en geen vergunning wordt verleend.^e De verdeling vindt plaats in een context van concurrentie. De (economische) belangen kunnen groot zijn en de bestuursrechter erkent dat. De bestuursrechter zal daarom bijna altijd de 'concurrent', aan wie geen vergunning is verleend, erkennen als procespartij.⁹ Vanwege die (grote) economische belangen, zullen er ook al snel juridische procedures worden gestart vanuit de verliezende kant¹⁰ met vertraging en extra kosten tot gevolg.

^d Artikel 49 VWEU - vrijheid van vestiging en artikel 56 VWEU.

^e Meer precies gaat het meestal om twee ronden: een toelatings- en gunningsfase. In de eerste fase wordt gekeken welke aanvragers aan de vergunningsvoorwaarden voldoen; in de tweede fase wordt dan tussen de toegelaten aanvragers de daadwerkelijke verdelingsprocedure uitgevoerd, waarbij op basis van een of meerdere criteria een rangschikking plaatsvindt en aan de aanvragers met de hoogste score de schaarse vergunning wordt toegekend.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

1.3.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om de mogelijkheden en beperkingen inzichtelijk te maken rondom vergunningstelsels waarbij sprake is van schaarste-verdeling. Met het onderzoek geven we dus inzicht in de bandbreedte die raadsleden hebben bij het formuleren van wensen tijdens het uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende taak bij het inrichten en aanpassen van, of het toezien op, dergelijke vergunningstelsels.

We proberen dit doel te bereiken door na te gaan of de raad goed is geïnformeerd over hun mogelijkheden en beperkingen rondom schaarse vergunningstelsels. Onze bevindingen maken niet alleen inzichtelijk welke informatie relevant is, maar kan ook aanknopingspunten opleveren voor het verbeteren van deze informatievoorziening in de toekomst.

1.3.2 Onderzoeksvragen

In hoeverre is de raad door het college geïnformeerd over de mogelijkheden en beperkingen bij schaarse vergunningstelsels?

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben wij vier deelvragen geformuleerd. In onderstaande tabel staat in welk hoofdstuk de deelvragen zijn beantwoord.

Deelvraag	Hoofdstuk
1. Beschikt het gemeentebestuur over een kader om instrumenten af te wegen om doelstellingen te realiseren? (*)	2
2. Welke mogelijkheden en beperkingen zijn er bij schaarse vergunningstelsels?	3
3. Welke schaarse vergunningstelsels zijn er binnen de gemeente Amsterdam?	4
4. Is de raad voldoende geïnformeerd door het college over de mogelijkheden en beperkingen bij schaarse vergunningstelsels?	5

(*) De onderzoeksopzet^f bevat drie onderzoeksvragen (2, 3 en 4). Tijdens het onderzoek realiseren we ons dat ook de voorvraag "is er wel een schaarse vergunning nodig?" relevant is. Daarom

^f <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/zicht-op-schaarse-vergunningstelsels/>.

besloten we tevens de vraag te willen beantwoorden of het gemeentebestuur - bestaande uit de gemeenteraad, het college van B en W (ondersteund door het ambtelijk apparaat) en de burgemeester - over een kader beschikt om te onderzoeken of er ook alternatieven zijn voor schaarse vergunningen en deze alternatieven te kunnen wegen.

1.4 Aanpak

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 - Welke schaarse vergunningstelsels zijn er binnen de gemeente Amsterdam? - hebben wij aan de hand van beleidsdocumenten, verordeningen, de gemeentewebsite, het verwerkingsregister[§] en vragen aan het ambtelijk apparaat in kaart gebracht welke vergunningstelsels de gemeente Amsterdam heeft en welke daarvan schaars zijn.

Voor het beantwoorden van deelvraag 4 - Is de raad voldoende geïnformeerd door het college over de mogelijkheden en beperkingen bij schaarse vergunningstelsels? - hebben we twee casussen onderzocht. De eerste casus is die van de passagiersvaart, omdat deze casus de aanleiding is van dit onderzoek. De tweede casus ligt in het verlengende hiervan en betreft de schaarse vergunningen voor alternatief personenvervoer, waaronder de tuktuks, fietstaxi's en paardenkoetsen. Voor de analyse van de informatievoorziening aan de raad hebben wij ons met name gebaseerd op de raadstukken. Daarnaast gebruikten we als achtergrondinformatie de informatie verkregen uit interviews met de ambtenaren.

[§] Met de komst van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) per 25 mei 2018 moet elke gemeente in de rol van verwerkingsverantwoordelijke een register bijhouden van verwerkingen van persoonsgegevens die onder zijn verantwoordelijkheid vallen (art. 30 AVG). De rekenkamer gaat uit van de veronderstelling dat voor elke vergunning ten minste één persoonsgegeven wordt verwerkt door de gemeente, namelijk de naam van de (contactpersoon van de) vergunninghouder. De rekenkamer verwacht daarom dat alle vergunningstelsels van de gemeente Amsterdam onderdeel uitmaken van het verwerkingsregister

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

2 Kaders voor het afwegen van een schaars vergunningstelsel

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of het gemeentebestuur - bestaande uit de gemeenteraad en het college van B en W (ondersteund door het ambtelijk apparaat) - over een adequaat kader beschikt om te onderzoeken of er ook alternatieven zijn voor schaarse vergunningen en om deze alternatieven te kunnen wegen. Op basis van een adequaat kader kan het gemeentebestuur de vraag beantwoorden of een schaars vergunningstelsel (nog) wel nodig is.

Onderzoeksvraag 1: Beschikt het gemeentebestuur over een adequaat kader om instrumenten af te wegen om doelstellingen te realiseren?

Voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen om het 'overgebruik' van water, grond, openbare weg of huisvesting te verminderen of te voorkomen, kunnen naast, of in plaats van, schaarse vergunningen ook alternatieve instrumenten worden ingezet. Voorbeelden zijn het geven van voorlichting, het treffen van fysieke maatregelen, het opleggen van een gebod, eventueel aangevuld met een ontheffing daarvan, of het verlenen van een vergunning zonder dat deze schaars is. In paragraaf 2.1 gaan wij in op de vraag welke kaders het gemeentebestuur heeft voor het afwegen van alternatieve instrumenten. In paragraaf 2.3 gaan we in de op vraag of deze kaders adequaat zijn in die zin dat het gemeentebestuur in staat wordt gesteld om een afweging te maken in welke (mix van) instrument(en) passend is voor het realiseren van een maatschappelijke doelstelling.

2.1 Welke kaders heeft het gemeentebestuur voor het afwegen van instrumenten?

In de periode 2009 tot en met 2018 heeft het college van B en W vier kaders vastgesteld waarmee het college en het ambtelijk apparaat alternatieven tegen elkaar kunnen afwegen.

2.1.1 Beslisboom Regelgeving Amsterdam (2009)

In 2009 is de *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* vastgesteld. Met deze beslisboom kan een (beleids)ambtenaar een afweging maken welk instrument kan worden ingezet om het beleidsdoel te bereiken. Startpunt van de beslisboom is de vraag of de vraagstelling duidelijk is geformuleerd in termen van doel, doelgroep, risico's en overige betrokkenen.

De beslisboom somt vervolgens een aantal instrumenten op die het bestuur kan inzetten. Uit de structuur van de beslisboom kan de volgende volgorde van instrumenten worden afgeleid:

- Niet ingrijpen en de consequenties in kaart brengen;
- Treffen fysieke maatregelen;
- (Financiële) prikkels om de naleving van regels te verhogen;
- Voorlichting en communicatie;
- Zelfregulering;
- Convenanten;
- Algemene regels met of zonder meldingsplicht;
- Subsidies;
- Vergunningen;
- Ontheffingen;
- Totaal verbod.

Indien in de organisatie al een instrument bestaat dat raakvlakken heeft met of ingaat op de vraagstelling, dan moet eerst worden onderzocht of het bestaande instrument verder (in aangepaste vorm) kan worden ingezet. Is dat niet het geval, dan moet een ander nieuw instrument worden gekozen. Voor de inrichting van dit gekozen instrument, zo stelt de beslisboom, moeten onder meer keuzes worden gemaakt over de (indienings)vereisten, doelgroep, geldigheidsduur, of er leges in rekening moeten worden gebracht en of handhaving of toezicht noodzakelijk is.

De beslisboom is voor ambtenaren niet vindbaar op intranet. In de interviews met de ambtenaren hebben wij gevraagd naar kaders voor het wegen van alternatieve instrumenten voor schaarse vergunningen. De beslisboom werd zeer beperkt spontaan benoemd. Bovendien werd aangegeven dat beleidsambtenaren maar sporadisch nadachten over alternatieve instrumenten voor schaarse vergunningen.

2.1.2 Afwegingskader inkoop of subsidies (2011)

Als de keuze voor het instrument 'inkoop of subsidies' is gemaakt, kan de ambtenaar met behulp van vijf vragen, gebaseerd op 14 verschillen tussen inkoopopdrachten en subsidies, inschatten of er sprake is van een overheidsopdracht of een subsidie.¹¹ Vanaf november 2015 kunnen ambtenaren ondersteund of geadviseerd worden bij het maken van die keuze door een ambtelijke adviesgroep van ambtelijke deskundigen op het gebied van inkoop, privaatrecht, publiekrecht en subsidies. Vanaf 1 januari 2016 moet de afweging - inkoop of subsidie - ook worden beargumenteerd in de voordracht aan het college.¹²

2.1.3 Checklist meer kwaliteit, minder regels (2018)

In januari 2018 heeft het college van B en W de checklist *Meer kwaliteit, minder regels* vastgesteld. Het doel van deze checklist is om de kwaliteit van regels te verbeteren, de regeldruk voor Amsterdammers zoveel mogelijk te voorkomen en de uitvoerbaarheid,

dienstverlening en handhaafbaarheid te garanderen.¹³ Benadrukt wordt dat terughoudendheid ten opzichte van nieuwe regels moet worden betracht. Wanneer een nieuwe regeling wordt ingesteld, moeten het doel (welk probleem wordt er voor Amsterdammers opgelost), de financiële consequenties en de regeldruk duidelijk zijn. Bovendien moet interne en externe inspraak hebben plaatsgevonden. Ook moeten de verantwoordelijkheden worden geregeld en moet de regeling handhaafbaar zijn.

2.1.4 Schaarre rechten - kader en handleiding (2018)

In het document *Schaarse rechten - kader en handleiding* wordt toegelicht wat schaarse rechten zijn en wordt op hoofdlijnen het kader geschetst voor het verlenen van schaarse rechten. De handleiding is bedoeld voor ambtenaren en geeft handvatten bij het opstellen van een nieuw systeem voor het verdelen van schaarse rechten en voor het beoordelen of huidige systemen voldoen aan de regels.¹⁴

In de handleiding is aangegeven dat een schaarse besluitensysteem wel geschikt moet zijn om te bepalen wat het bestuur wil reguleren. Daarom wordt aanbevolen om altijd na te gaan of er geen andere oplossingen zijn waarmee het doel van het bestuur beter kan worden verwezenlijkt. De handleiding geeft geen concrete voorbeelden van alternatieve instrumenten.

2.2 In hoeverre zijn deze kaders adequaat

In hoeverre stellen deze vier kaders het gemeentebestuur in staat om een afweging te maken van welke (mix van) instrument(en) passend is bij het realiseren van een maatschappelijke doelstelling? Om die vraag te beantwoorden, behandelen wij enkele aandachtspunten.

Aandacht voor alternatieve instrumenten

Zowel in de *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* (2009) als in de handleiding *Schaarse rechten* (2018) wordt aandacht gevraagd voor de vraag of er alternatieven zijn voor schaarse vergunningen. De beslisboom uit 2009 geeft daarbij voorbeelden van verschillende soorten instrumenten.

Aantal instrumenten is niet benoemd of onderbelicht gebleven

Als wij naar literatuur en het gemeentelijk beleid kijken dan constateren wij dat het gemeentebestuur ook andere alternatieve instrumenten in kan zetten voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. De volgende instrumenten zijn onbenoemd of onderbelicht gebleven in de *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* (2009):

- Het geven van een overheidsopdracht in plaats van een subsidie (bijvoorbeeld de nachtopvang voor daklozen).
- Deelname in een verbonden partij om een specifiek gemeentelijk publiek belang te behartigen (bijvoorbeeld Stadsherstel Amsterdam).

- Het vestigen van een zakelijk recht waardoor afspraken kunnen worden gemaakt over de bestemming en de aard van activiteiten (bijvoorbeeld door in de erfpacht-overeenkomst verplichtingen op te nemen over de toegestane bestemming).
- Het aangaan van een samenwerkingsverband in een gemeenschappelijke regeling (ook met private partijen) (bijvoorbeeld Omgevingsdienst Noorzeekanaalgebied).
- Het stellen van algemeen verbindende regels in een bestemmingsplan, waardoor bepaalde activiteiten zijn toegestaan of juist worden kunnen worden beperkt (bijvoorbeeld horecaondernemingen of hotels).
- Het verlenen van een vrijstelling op een verbod (bijvoorbeeld een vrijstelling op het verbod ten behoeve van inzameling van zaken of geld).
- Het verlenen van een concessie aan één partij (bijvoorbeeld het verzorgen van de reclame op bus- en tramhaltes).
- Het verlenen van een schaarse vergunning, waarbij het aantal te verlenen vergunningen beperkt is door een vergunningplafond (bijvoorbeeld parkeervergunning in stadsdeel Centrum)

In onderstaand kader lichten wij alle instrumenten kort toe. De instrumenten die ook zijn benoemd in de *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* (2009) hebben wij **vet** weergegeven.

Kader - overzicht beleidsinstrumenten

Niets doen

Het gemeentebestuur kan vanwege het incidentele karakter besluiten voorlopig geen actie te ondernemen of overwegen om de vraag áchter de vraag te analyseren en in kaart te brengen wat de consequenties zijn van het niet ingrijpen.

Treffen fysieke maatregelen

Het gemeentebestuur kan in kaart brengen welke fysieke maatregelen kunnen worden getroffen om de maatschappelijke doelstelling te bereiken. Voorbeelden zijn het plaatsen van extra fietsenstallingen indien daar een gebrek aan is, of het plaatsen van een Amsterdammertje om parkeren op het trottoir te belemmeren.

(Financiële) prikkels om de naleving van regels te verhogen

Door het verlagen of afschaffen van leges kan worden getracht om belemmeringen weg te nemen om regels na te leven. Door het verstrekken van een tegoedbon kunnen personen worden verleid om de regels na te leven.

Voorlichting

Het gemeentebestuur kan met een voorlichting(scampagne) of communicatie gericht op een specifieke doelgroep de vraag beantwoorden, of deze doelgroep stimuleren, ander gedrag te vertonen.

Zelfregulering

Als het gemeentebestuur inzet op het verbeteren van zelfregulering door de markt,

dan wordt het gemeentebestuur samen met (maatschappelijke) partijen verantwoordelijk voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels.¹⁵ Het gemeentebestuur kan verschillende instrumenten inzetten om zelfregulering te bevorderen:¹⁶

- Gedragsgerichte instrumenten (bijvoorbeeld een gedragscode, een herenakkoord, een protocol of een convenant);
- Informerende instrumenten (bijvoorbeeld een keurmerk, certificaat, erkenningsregeling, ketengarantiestelsel en visitaties);
- Contractuele instrumenten (bijvoorbeeld overleg over algemene voorwaarden of een standaardregeling);
- Geschil beslechtende instrumenten (bijvoorbeeld arbitrage, bindend advies, mediatie of een ombudsman).

De gemeente Amsterdam tekende in februari 2010 een convenant met onder meer Albert Heijn voor energiebesparing bij supermarkten.¹⁷

Overheidsopdrachten

De gemeente kan gedragingen en activiteiten stimuleren met behulp van overheidsopdrachten. Bij overheidsopdrachten gaat het om een (financiële) tegenprestatie voor het leveren van goederen of diensten door een private partij aan de overheid.¹⁸ Omdat de behoefte van de gemeente is gemaximeerd (het wil bijvoorbeeld 1.000 nieuwe beeldschermen) en doordat de gemeente voorwaarden (bijvoorbeeld over deskundigheid of beschikbaarheid) mag stellen bij de keuze wie de opdracht mag uitvoeren, komen niet alle partijen in aanmerking voor een overheidsopdracht. Amsterdam maakt veelvuldig gebruik van overheidsopdrachten. Bijvoorbeeld bij de inkoop van de opvangplaatsen van dak- en thuislozen.

Verbonden partijen

De gemeente kan deelnemen in een verbonden partij om een specifiek gemeentelijk publiek belang te behartigen. Deelname is mogelijk in een rechtspersoon (bijvoorbeeld door aandeelhouder te worden) of via overeenkomst met een private partij (PPS-constructie). Amsterdam neemt deel in het Life Sciences Fund Amsterdam, in Stadsherstel Amsterdam en in de publiek-private samenwerking (PPS-)constructie Westpoort Warmte (via AEB Amsterdam).¹⁹

Het vestigen van een zakelijk recht (erfpacht)

De gemeente kan ook een zakelijk recht vestigen in de vorm van erfpacht. In een erfpachtovereenkomst kan de gemeente verplichtingen opnemen betreffende de toegestane bestemming. Zo is voor het Food Center aan de Jan van Galenstraat bepaald welk soort handel mag plaatsvinden op welk deel van het terrein en is voor de bloemenmarkt in Amsterdam bepaald welk deel van het assortiment uit bloemen gerelateerde artikelen moet bestaan (85%).

Subsidies

Het gemeentebestuur kan gedragingen en activiteiten stimuleren met behulp van subsidies. Met subsidies ondersteunt of stimuleert het bestuursorgaan een bepaalde activiteit van private partijen door middel van een geldbedrag (of door dit geldbedrag in het vooruitzicht te stellen in de vorm van een garantiestelling). Aan het verlenen van subsidies kunnen voorwaarden worden gesteld waardoor een aanvrager wel of niet in aanmerking komt voor een subsidie (bijvoorbeeld of een aanvrager afkomstig is uit een bepaalde buurt). Met het instellen van een subsidieplafond, stelt het gemeentebestuur een bedrag beschikbaar voor een bepaalde periode. Is het subsidieplafond bereikt dan wordt de volgende subsidieaanvraag geweigerd. Dit beperkt de toegankelijkheid van de subsidie verder en kan maken dat de subsidie een schaars recht wordt. Amsterdam verleent voor verschillende beleidsterreinen subsidies (bijvoorbeeld voor cultuur, welzijn en zorg en onderwijs).

Samenwerking

Het gemeentebestuur kan via een gemeenschappelijke regeling met andere publieke lichamen of met private partijen samenwerken om maatschappelijke doelen te bereiken.²⁰ Voorbeelden van deze samenwerking zijn de GGD Amsterdam-Amstelland, de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en de Omgevingsdienst Noorzeekanaalgebied.

Algemeen verbindende regels

Het gemeentebestuur kan eenzijdig geboden en (totaal) verboden opleggen met algemeen verbindende voorschriften.^h Kenmerkend is dat deze regels iedereen binden, zowel de overheid als het individu. De geboden kunnen betrekking hebben op het heffen van belastingen (zoals parkeerbelasting)ⁱ en het heffen van rechten (zoals het heffen van binnenwatergeld of gemakkelikhedenretributies). Verboden kunnen absoluut van aard zijn (bijvoorbeeld een bedelverbod), maar verboden kunnen ook conditioneel zijn. Zo verbiedt artikel 2.2 Algemene Plaatselijke Verordening (APV) samenscholingen, maar dit verbod geldt niet voor betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten. Ook kan het gemeentebestuur met ruimtelijke besluiten van algemene strekking^j geboden en verboden opleg-

^h Waaronder een verordening of nadere regels.

ⁱ Waaronder de onroerendezaak- en rorenderuimtebelasting (artikel 220 en 221 Gemeentewet), de baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet), de forensenbelasting (artikel 223 Gemeentewet), de toeristenbelasting (artikel 224 Gemeentewet), de parkeerbelasting (artikel 225 Gemeentewet), de hondenbelasting (artikel 226 Gemeentewet), de reclamebelasting (artikel 228 Gemeentewet) en de precariobelasting (artikel 228 Gemeentewet).

^j Het begrip *ruimtelijk besluit* heeft betrekking op een bestemmingsplan, uitwerkings-, wijzigings- en/of een inpassingsplan.

gen. Zo kan in een bestemmingsplan de mogelijkheid van het voeren van horecaondernemingen, seksbedrijven, supermarkten en hotels worden beperkt.

Vrijstelling

Een *vrijstelling* is een besluit waarbij een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie van gevallen.²¹ Het aantal vrijstellingen in Amsterdam is beperkt, maar het college is bevoegd vrijstelling te verlenen van het verbod ten behoeve van inzameling van zaken of geld (collectes) voor aangewezen instellingen.²²

Ontheffing

Een *ontheffing* is een besluit waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt.²³ De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Amsterdam kent vele ontheffingen op verboden die eerst in de APV zijn gecreëerd, bijvoorbeeld een ontheffing om op de weg of het openbare water tegen betaling diensten aan te bieden, het slapen op of aan de weg, of het verstrekken van alcoholhoudende dranken.²⁴

Vergunning

Een vergunning is een besluit waarbij de overheid een bepaalde handeling toestaat.²⁵ De overheid verleent vergunningen voor activiteiten waar zij betrekkelijk neutraal tegenover staat. Met andere woorden, het maakt de overheid niet uit of de vergunde activiteit wel of niet wordt uitgevoerd. Met een vergunning maakt de overheid een uitzondering op een wettelijk gesteld gebod of verbod. Voor sommige vergunningstelsels geldt dat als de aanvrager aan de voorwaarden voldoet, de vergunning moet worden verleend (zoals bouw- en milieuvergunningen); het college heeft dan niet de vrijheid om een eigen afweging te maken.²⁶ Amsterdam kent veel vergunningen (zie voor voorbeelden uitgebreid, paragraaf 4.1). Vergunningen vinden hun oorsprong in de APV, in een eigen verordening of in een wet in formele zin.

Schaarse vergunning

Vergunningen zijn schaars als het aantal aanvragers het maximaal aantal voor verlening beschikbare vergunningen overstijgt. Dit veronderstelt een vergunningplafond. Amsterdam kent 19 schaarse vergunningstelsels (zie voor voorbeelden uitgebreid 4.1).

Concessie

Voor activiteiten waarvan de overheid het (zeer) wenselijk vindt dat deze daadwerkelijk worden uitgevoerd, kan de overheid een concessie verlenen, een bijzondere

vorm van een vergunning.^{k27} Met de concessie creëert de overheid een (juridisch) monopolie voor één marktpartij (de concessiehouder)^l, waardoor andere partijen de activiteit niet mogen uitvoeren. De overheid kan dan ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een (publieke) taak overdragen aan de concessiehouder. Aan de concessie kan de overheid voorschriften verbinden - bijvoorbeeld over de maximaal in rekening te brengen verkoopprijs - die ook gevolgen hebben voor anderen dan de concessiehouder.²⁸ De gemeente Amsterdam heeft onder meer concessies verleend voor de reclame op bus- en tramhaltes, de affichage op vaste driehoeksborden, op stoplichtkasten en viaducten en voor de domeinnaam (dot)Amsterdam.

Wat onderscheidt een concessie van een vergunning? Wordt een exploitatierecht exclusief aan één partij gegund en wordt de concessiehouder verplicht de activiteiten daadwerkelijk uit te voeren, juist ook op tijdstippen of plaatsen waar dit economisch niet rendabel is, dan is er sprake van een concessie.²⁹

Mogelijkheden vergunningscriteria zijn onderbelicht gebleven

In de beleidskaders is onderbelicht gebleven dat vergunningscriteria ervoor kunnen zorgen dat het gemeentebestuur een vergunning niet zomaar hoeft te verlenen. Door te 'spelen' met de criteria (door deze juist strikter te formuleren) kan het gemeentebestuur ervoor zorgen dat (potentiële) aanvragers worden ontmoedigd om een aanvraag in te dienen (waardoor het aantal aanvragen afneemt) en kunnen hoge kwaliteitseisen worden gesteld aan de vergunningaanvraag (waardoor niet alle aanvragen deze kwaliteitstoets zullen doorstaan). Door het stellen van criteria kan het gemeentebestuur bereiken dat het aantal geschikte aanvragers al dusdanig wordt ingeperkt dat het instellen van een plafond niet nodig is en dat vergunningen niet hoeven te worden verdeeld over de aanvragers.³⁰

Deel afwegingskaders is hiërarchisch en nodigt niet uit tot heroverwegen bestaand instrument

Wie de hiërarchische structuur van de *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* (2009) volgt, wordt niet gestimuleerd om een reeds ingezet instrument te heroverwegen of belangen tegen elkaar af te wegen. Met het *Schaarse rechten - kader en handleiding* (2018) worden ambtenaren daartoe wel opgeroepen.

Kaders nog onvoldoende bekend en slecht vindbaar

De *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* (2009) is nauwelijks bij ambtenaren bekend en zij

^k Een concessie kan ook kwalificeren als een bijzondere overeenkomst, waarop niet de Dienstenrichtlijn van toepassing is, maar de Richtlijn betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten.

^l Hoewel een concessie in theorie ook aan meer dan één partij kan worden gegund (bijvoorbeeld door het opknippen van een markt), ligt het niet voor de hand dat dit ook in de praktijk zal plaatsvinden. De partij aan wie de concessie wordt verleend moet immers in de gelegenheid worden gesteld om de investering terug te verdienen (inclusief een winstmarge).

denken maar sporadisch na over alternatieve instrumenten voor schaarse vergunningen. Deze beslisboom is ook niet vindbaar op intranet en een alternatief overzicht met instrumenten is niet beschikbaar binnen de gemeente. Wel zijn er handreikingen die ambtenaren helpen bij de verdere inrichting van een instrument als er eenmaal voor een instrument is gekozen (overheidsopdracht, subsidie en schaarse vergunning). Het afwegingskader *Schaarse rechten - kader en handleiding (september 2018)* is wel gepubliceerd op intranet.

2.3 Conclusie

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of het gemeentebestuur - bestaande uit het bestaande uit de gemeenteraad, het college van B en W (ondersteund door het ambtelijk apparaat) en de burgemeester - over een adequaat kader beschikt om te onderzoeken of er ook alternatieven zijn voor schaarse vergunningen en om deze alternatieven te kunnen wegen, zodat zij de vraag kunnen beantwoorden of een schaarsvergunningstelsel (nog) wel nodig is.

College van B en W beschikt over beperkt afwegingskader

In het afwegingskader *Schaarse rechten - kader en handleiding* (september 2018) worden college en ambtenaren gewezen op het belang om een reeds ingezet instrument te heroverwegen of belangen tegen elkaar af te wegen bij de keuze van een instrument. Het kader is handzaam (5 pagina's) en bruikbaar, maar gaat waarschijnlijk vanwege de handzame omvang niet in op vragen zoals: welke alternatieve instrumenten zijn er, hoe ziet zo een heroverweging eruit en kennen alternatieve instrumenten ook een zekere rangorde (en waar is die rangorde dan van afhankelijk)? De *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* (2009) bevat wel een overzicht van alternatieve instrumenten, maar is niet volledig. Ook is het te hiërarchisch (eerst kijken of je het bestaande instrument kan gebruiken en anders een beslisboom doorlopen) zonder dat daarbij recht wordt gedaan aan de vele keuzemogelijkheden en vele beschikbare alternatieven om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Tot slot: de beslisboom is slecht vindbaar op intranet en nog onvoldoende bekend bij het ambtelijk apparaat. Het kader rondom schaarse vergunningen is onlangs opgesteld en op intranet geplaatst.

Afwegingskader voor de gemeenteraad ontbreekt

Een generiek beleidskader waarin de voor- en nadelen of een rangorde van de alternatieve instrumenten is benoemd, ontbreekt voor de gemeenteraad.

3 Schaarse vergunningen - mogelijkheden en beperkingen

Onderzoeksvraag 2: Welke mogelijkheden en beperkingen zijn er bij schaarse vergunningstelsel?

Schaarse vergunningen zijn voor het gemeentebestuur een middel (instrument) om haar doelen te bereiken, zoals het beperken van de drukte in de stad en het verdelen van parkeer- en marktplaatsen. In paragraaf 3.1 gaan we in op de vragen wanneer er sprake is van een schaarse vergunning, waarom vergunningen schaars zijn, welk recht van toepassing is, wie bevoegd is om een schaarse vergunning te creëren of verder uit te werken, wat de gevolgen van die keuze zijn voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad en in welke situaties het voor de hand ligt om te kiezen voor een schaarse vergunning. In paragraaf 3.2 zetten we uiteen welke eisen van belang zijn bij de keuze voor een schaars vergunningstelsel en de verdere inrichting daarvan. Uit deze uiteenzetting volgen enerzijds de beperkingen en anderzijds mogelijkheden met een schaars vergunningstelsel (paragraaf 3.3).

3.1 Inleiding schaarse vergunningen

3.1.1 Wanneer is er sprake van een schaarse vergunning?

Vergunningen zijn schaars als het aantal aanvragers het maximaal aantal voor verlening beschikbare vergunningen overstijgt.³¹ Dit betekent dat er vooraf een ‘vergunningplafond’ is vastgesteld, dat aangeeft hoeveel vergunningen ten hoogste kunnen worden verleend. Wanneer het aantal aanvragers daadwerkelijk groter is dan het aantal beschikbare vergunningen, moet het bestuur door middel van een verdelingsprocedure (bijvoorbeeld volgorde van binnenkomst, de loting, de veiling en de vergelijkende toets) bepalen aan welke aanvragers wel en aan welke aanvragers geen vergunning wordt verleend.³² Dat houdt in dat bij schaarse vergunningen de aanvragen onderling vergeleken en gerangschikt worden op basis van een of meerdere verdeelcriteria; dit is in tegenstelling tot reguliere vergunningen, waarbij de vergunning moet worden verleend aan alle aanvragers die aan de voorwaarden voldoen. Typerend is dus dat de verdeling plaatsvindt in een context van concurrentie en onderlinge vergelijking.³³

3.1.2 Waarom zijn vergunningen schaars?

Dat vergunningen schaars zijn kan enerzijds samenhangen met schaarse natuurlijke hulpbronnen of bruikbare technische mogelijkheden ('natuurlijke schaarste') en anderzijds doordat uit beleidsmatige overwegingen het aantal vergunningen wordt beperkt ('beleidsmatige schaarste').

Natuurlijke schaarste

De algemene lijn in de literatuur is dat natuurlijke schaarste vooralsnog alleen speelt op nationaal niveau (bijvoorbeeld bij het verdelen van de frequenties voor mobiele telefonie) en niet (nadrukkelijke) op gemeentelijk niveau. Zo worden drukke Amsterdamse grachten niet als schaarse natuurlijke hulpbron aangemerkt en zou het nog maar de vraag zijn of om die reden het aantal vergunningen beperkt zou moeten worden (zie kader).

Natuurlijke schaarste speelt niet nadrukkelijk op gemeentelijk niveau

De Dienstenrichtlijn, het handboek voor de tenuitvoerlegging van de Dienstenrichtlijn en de rechtspraak verschaffen geen handvat om te bepalen wat precies onder 'natuurlijke schaarste' moet worden verstaan en wanneer deze natuurlijke schaarste zich voordoet.³⁴ Bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn in Nederland heeft de regering vastgesteld dat op rijksniveau sporadisch sprake was van een schaarse vergunning als gevolg van schaarse beschikbare hulpbronnen. Als voorbeeld werd genoemd een opslagvergunning op grond van de Mijnbouwwet. De VNG gaf aan dat er bij de vergunningverlening voor de wekelijkse (waren)markt ook sprake is van natuurlijke schaarste, omdat hiervoor binnen de gemeente slechts beperkte publieke ruimte is.³⁵ De regering stelt zich op het standpunt dat op het niveau van de mede-overheden, waaronder gemeenten, er in het geheel geen schaarse vergunningen zijn in de zin van artikel 12 Dienstenrichtlijn.³⁶ Advocaat-generaal Szpunar sloot in de zaak Trijber niet uit dat de Amsterdamse grachten als schaarse natuurlijke hulpbron zouden kunnen worden aangemerkt.³⁷ Het Hof van Justitie oordeelde dat het beleidsmatig schaarste betreft en geen natuurlijke schaarste.

Nu het Hof van Justitie in 2016 het begrip 'natuurlijke schaarste' ruimer is gaan uitleggen, sluit Botman (2017) niet uit dat natuurlijke schaarste zich in de toekomst ook op gemeentelijke niveau gaat afspelen voor wat betreft markten en kermissen waarvoor gemeentebesturen vaker verplicht zullen zijn een transparante selectieprocedure toe te passen.³⁸

Beleidsmatige schaarste

Van beleidsmatige schaarste is sprake als het gemeentebestuur uit beleidsmatige overwegingen het aantal vergunningen beperkt. Bijvoorbeeld om de openbare orde beter te kunnen handhaven (bijvoorbeeld evenementen of fietstaxi's),³⁹ grenzen aan een (schadelijke) activiteit te kunnen stellen (bijvoorbeeld speelautomatenhallen) of om een markt ten behoeve van doelmatigheid of een rechtvaardigere verdeling te kunnen corrigeren (bijvoorbeeld passagiersvaart).⁴⁰

Het gemeentebestuur mag beleidsmatige schaarste creëren als het daarvoor een *'dwingende redenen van algemeen belang'*^m heeft (zie kader). Bij het creëren van schaarste zal het bestuur moeten motiveren of de te creëren schaarste objectief gerechtvaardigd is, waarbij uiteen moet worden gezet waarom deze beperking aansluit bij de belangen die het instrument beoogt te beschermen.⁴¹

Wat is een dwingende reden van algemeen belang?

Tot dwingende redenen van algemeen belang behoren volgens art. 4.8. van de Europese Dienstenrichtlijn: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectueel eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en de doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid'.⁴²

Op grond van het Unierecht is het creëren van schaarste om zuiver economische redenen (bijvoorbeeld het verzekeren van de concurrentiepositie van de bestaande aanbieders) of om zuiver administratieve redenen (zoals het beperken van de administratieve lasten of het niet invoeren van een maatregel omdat deze praktisch of financieel gezien moeilijk uitvoerbaar is), niet toegestaan.ⁿ⁴³ Wel is het toegestaan dat economische en administratieve voordelen gunstige neveneffecten zijn van het beperken van het aantal vergunningen. Zo mag een gemeente meedelen in de opbrengsten als een activiteit aan één partij wordt gegund (bijvoorbeeld bij de concessie voor de reclame-exploitatie op trams, bussen en veerponten of bus- en tramhaltes). Ook is het toegestaan dat de gemeente het aantal partijen dat een activiteit mag uitvoeren beperkt met het oog op de orde en veiligheid, met als gunstig neveneffect dat het toezicht door de gemeente daardoor vereenvoudigd omdat de gemeente slechts een of enkele aanspreekpunten heeft (bijvoorbeeld de vergunning voor een kramenzetter op de markt).⁴⁴

3.1.3 Welk recht is van toepassing?

De regels voor schaarse vergunningen staan in het Unierecht - waaronder het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), de Dienstenrichtlijn en de arresten

^m De 'dwingende redenen van algemeen belang' volgt uit het Unierecht - de Dienstenrichtlijn. Deze redenen gelden alleen als het Unierecht van toepassing is, maar ook naar het Nederlands recht moet worden gemotiveerd waarom het creëren van schaarste objectief gerechtvaardigd is in het licht van de te bereiken doelstelling.

ⁿ Voor het nationaal recht ontbreekt een dergelijk kader. Daar zal vooral van belang zijn dat het doel waarvoor het plafond wordt vastgesteld in het verlengde ligt van het doel van het vergunningstelsel als zodanig (specialiteitsbeginsel).

van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in het nationaal recht, dat grotendeels wordt bepaald door de Dienstenwet (als implementatie van de Dienstenrichtlijn) en het rechtersrecht (jurisprudentie). Daarnaast zijn op diverse beleidsterreinen regels rondom schaarse vergunningen in specifieke Europese of nationale wet- en regelgeving vastgelegd.

Uitgangspunt van het Unierecht is dat er vrij verkeer van diensten en personen moet kunnen plaatsvinden waarbij de lidstaten de landsgrenzen zo open mogelijk houden. Door het stellen van beperkende voorwaarden wordt deze vrijheid steeds verder ingeperkt. Naarmate de vrijheid verder wordt ingeperkt, nemen de Unierechtelijke en nationale regels toe.

Het Unierecht en het nationale recht groeien steeds meer naar elkaar toe, waardoor geen grote verschillen meer lijken te bestaan tussen beide soorten recht (zie kader Toelichting convergerend recht).⁴⁵

Toelichting convergerend recht

Het Europees recht is een belangrijke katalysator geweest voor regels rondom de verdeling van schaarse rechten: vanuit het oogpunt van vrije concurrentie op de gemeenschappelijke markt wordt de verplichting om reële mededinging voor potentiële gegadigden te waarborgen inclusief de bijbehorende eisen steeds wijdverbreider toegepast.⁴⁶

Het Europees recht geldt in principe voor grensoverschrijdende economische activiteiten en niet voor zuivere interne situaties en niet-economische activiteiten. Bij economische activiteiten kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen diensten en goederen. In het geval van een dienst^o, is als hoofdregel de Europese Dienstenrichtlijn⁴⁷ van toepassing. Omdat een (schaars) vergunningstelsel een (extra) beperkende werking heeft voor het vrije verkeer van diensten, worden in deze richtlijn (extra) eisen gesteld aan deze dienstenvergunningen.⁴⁸ Op diensten die buiten het bereik van de Dienstenrichtlijn vallen (zoals kansspelen⁴⁹ en vervoeractiviteiten die primair bedoeld zijn om mensen van a naar b te brengen, zoals de Amsterdamse fietstaxi's⁵⁰) zijn de artikelen 49 (vrijheid van vestiging) en 56 VWEU (vrijheid verrichten van diensten) en het nationale recht van toepassing.

Het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten evenals grensoverschrijdend en zuiver intern, wordt steeds minder relevant. In de zaak rondom een speelautomatenhal in de gemeente Vlaardingen is na een conclusie van de Advocaat Generaal (25 mei 2016) met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2 november 2016) bevestigd dat voor schaarse

^o Artikel 4.1. van de Dienstenrichtlijn geeft de volgende definitie van een dienst: 'elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag'.

vergunningen een nationale rechtsnorm bestaat voor het waarborgen van mededingingsruimte. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het nationale beginsel van formele gelijkheid oftewel het beginsel van gelijke kansen. Deze nationale rechtsnorm, die op zowel economische als niet-economische activiteiten van toepassing is, komt op hoofdlijnen overeen met de Europese eisen.⁵¹ Met de beantwoording van prejudiciële vragen in de zaak Appingedam⁵² is duidelijk geworden dat detailhandel in goederen ook als een dienst onder de Dienstenrichtlijn moet worden waarmee de reikwijdte van het begrip diensten is uitgebreid. Bovendien is bevestigd dat hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn (art. 9-15) met eisen voor vergunningen ook van toepassing is op zuiver interne situaties.⁵³

De normen uit Unierecht zijn op enkele onderdelen enigszins strikter dan die uit het nationaal recht en ook de beoordeling of de mededingingsruimte mag worden beperkt vindt op een iets andere wijze plaats.^p Toch doet het gemeentebestuur er verstandig aan om bij het instellen en verder uitwerken van een schaars vergunningstelsel de strengere normen van het Unierecht aan te houden. Niet alleen omdat het nationaal recht vaker wordt uitgelegd in het licht van Unierecht, maar ook de kans dat activiteiten die in de hoofdstad plaatsvinden eerder zullen worden aangemerkt als grensoverschrijdend waardoor het Unierecht van toepassing is.

In paragraaf 3.2 zetten wij uiteen welke regels van toepassing zijn op schaarse vergunningen.

3.1.4 Wie is bevoegd tot het creëren, aanpassen of verder uitwerken van schaarse vergunningen?

De gemeenteraad is bevoegd en kan (een deel van) de bevoegdheid toedelen aan het college

De gemeenteraad is bevoegd een schaars vergunningstelsel in te stellen, aan te passen en verder uit te werken ('in te richten')⁵⁴, tenzij uit een wet in formele zin volgt dat het college van B en W bevoegd is.^q De raad kan besluiten (een deel van) deze inrichtingsbevoegdheden toe te delen – te attribueren^{r55} - aan het college en regelen wie (de raad of het college) bevoegd is om over bepaalde inrichtingskeuzes te beslissen. Wanneer de gemeenteraad wel een vergunningstelsel in het leven roept, maar geen besluit neemt over de bevoegd-

^p De toets van het Unierecht is inhoudelijk. Is een uitzondering gerechtvaardigd op grond van dwingende reden van algemeen belang en is de uitzondering bovendien evenredig? Op grond van het nationaal recht vindt een procedurele toetsing plaats.

^q Voor de Huisvestingsverordening geldt bijvoorbeeld dat alleen het college door de wetgever is aangewezen om besluiten te nemen ten aanzien van de vergunningverlening.

^r Attributie wil zeggen dat in een bepaald voorschrift een bepaalde bevoegdheid wordt gecreëerd (die voordien dus nog niet bestond). Zo kan de gemeenteraad in een algemene plaatselijke verordening een geheel nieuwe bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning aan het college van burgemeester en wethouders toekennen.

heidsverdeling, blijft in de lucht hangen wie verantwoordelijk en bevoegd is voor de inrichting daarvan. Het is dus van belang dat het gemeentebestuur goed nadenkt over de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college, en deze beslissing ook vastlegt.

Is het college eenmaal bevoegd om een schaars vergunningstelsel in te richten of een schaars vergunningstelsel aan te passen, dan kan het in beleidsregels vastleggen hoe het met deze bevoegdheid omgaat.⁵⁶

Informatievoorziening aan de gemeenteraad wanneer bevoegdheden zijn toegekend

Voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat raadsleden tijdig en volledig worden geïnformeerd door het college.⁵⁷ Van het college wordt daarom verwacht dat het de raad alle inlichtingen verschaft die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak (actieve informatieplicht).⁵⁸ Het college is daarnaast verplicht de raad desgevraagd inlichtingen te verstrekken waarom de raad heeft gevraagd (passieve informatieplicht).⁵⁹

3.1.5 Wanneer ligt de keuze voor een schaarse vergunning voor de hand?

De vergunning is een belangrijk instrument om publieke belangen te beschermen. Het biedt het gemeentebestuur de mogelijkheid om waar nodig risicovolle maatschappelijke activiteiten te onderwerpen aan voorafgaande beoordeling.⁶⁰

Door te kiezen voor een schaarse vergunning kan het gemeentebestuur het 'overgebruik' van water, grond of openbare weg verminderen of voorkomen. Ook kan het gemeentebestuur de impact of overlast van bepaalde activiteiten op de maatschappij beperken. De keuze voor schaarse vergunningen kunnen ook positieve neveneffecten hebben. Zo zou het toezicht door de gemeente kunnen verminderen, doordat het aantal partijen met een vergunning afneemt. De gemeente zou inkomsten kunnen genereren door een vergunning te veilen, of de kwaliteit van aangeboden activiteiten kan worden verbeterd door vooraf kwaliteitseisen te stellen.

Een keuze voor vergunningplafond en daarmee voor een schaarse vergunning heeft wel tot gevolg dat het gemeentebestuur moet voldoen aan meer eisen (zie hiervoor de paragraaf 3.2) dan die gelden voor een vergunning of een ander instrument.

3.2 Normen voor schaarse vergunningen

Uit de literatuur en jurisprudentie leiden wij zes normen af die van belang zijn bij de keuze voor een schaars vergunningstelsel en de verdere inrichting daarvan. Een derde van deze normen is wenselijk vanuit het perspectief van draagvlak voor de keuze van een schaars vergunningstelsel en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentebestuur (normen 1 en 6). Twee derde van de normen heeft een verplicht karakter, omdat deze zijn oorsprong kent in het recht (normen 2, 3, 4 en 5).

Norm 1 - het gemeentebestuur moet zich uitspreken over de doelstellingen die worden nagestreefd

Het gemeentebestuur dient zich uit te spreken over de doelstelling(en) die worden nagestreefd met een schaars vergunningstelsel.⁶¹

Norm 2 - (potentiële) gegadigden moeten een kans krijg om mee te dingen

Om (potentiële) gegadigden gelijke kansen te bieden, moet bij de verdeling van schaarse vergunningen op enigerlei wijze ruimte worden aangeboden aan potentiële gegadigden om mee te dingen naar deze vergunningen. Daaruit vloeit ook voort dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd, maar alleen tijdelijk kunnen worden verleend. Bij verlening voor onbepaalde tijd wordt de vergunninghouder immers onevenredig bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is nog toe te treden tot de markt.⁶²

Norm 3 - het gemeentebestuur moet weloverwogen keuzes maken

Om gelijke kansen te realiseren, moet het bestuur weloverwogen en passende keuzes maken over de inrichting van het vergunningstelsel. Te denken valt bijvoorbeeld aan de beschikbaarheid van de schaarse vergunning (inclusief vergunningplafond), de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria.⁶³

Norm 4 - gemaakte keuzes moeten vastliggen

De gemaakte keuzes over de inrichting van een (schaars) vergunningstelsel inclusief de gemaakte keuzes over de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college moeten worden vastgelegd, zodat ze ook kenbaar kunnen worden gemaakt aan het publiek.

Norm 5 - het gemeentebestuur dient de gemaakte keuzes passend te communiceren

Het gemeentebestuur moet op een passende wijze communiceren met de potentiële gegadigden. Dit houdt onder meer in dat het gemeentebestuur tijdig - voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure - duidelijkheid schept, door informatie over de gemaakte keuzes bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.⁶⁴

Norm 6 - het vergunningstelsel moet handhaafbaar zijn

Het gemeentebestuur heeft de taak om vooraf na te denken hoe wettelijke voorschriften, en dus ook vergunningstelsels, zó worden vormgegeven dat de kans op (spontane) naleving het grootst is, hoe toezicht kan worden gehouden en kan worden gehandhaafd.⁶⁵

3.2.1 Norm 1 - het gemeentebestuur moet zich uitspreken over de doelstellingen die worden nagestreefd

Het gemeentebestuur zou zich moeten uitspreken over het doel (of de doelen) dat het gemeentebestuur als zodanig nastreeft.⁶⁶ Het expliciteren van dit doel is belangrijk omdat vervolgens de afweging kan worden gemaakt of een vergunning het juiste instrument is om de doelstelling te realiseren, waarom het aantal vergunningen moet worden beperkt

en welk doel(en) worden nagestreefd met het verdelen van deze vergunningen. Het gemeentebestuur moet keuzes maken over het vergunnings-, beperkings- en verdelingsdoel^s:

- Het *vergunningsdoel* is het doel dat met het instellen van een vergunningstelsel wordt nagestreefd (ongeacht of sprake is van een vergunningplafond).
- Het *beperkingsdoel* is het doel dat het gemeentebestuur nastreeft met de beperking van het aantal vergunningen, dus met het instellen van het vergunningplafond. Door dit doel concreet te maken kan het gemeentebestuur bepalen of en welk plafond noodzakelijk is.
- Het *verdelingsdoel* is het doel dat het gemeentebestuur vervolgens met de verdeling van de schaarse vergunningen nastreeft. Het expliciteren van dit doel is belangrijk om zo een keus te kunnen maken in het type verdeelprocedure en de bijbehorende criteria op basis waarvan de vergunningen tussen de aanvragers worden verdeeld. Streeft het gemeentebestuur meer dan één verdelingsdoel na, dan neemt de kans toe dat niet alle verdelingsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd.⁶⁷

Met het vergunningsdoel, beperkingsdoel en verdelingsdoel motiveert het gemeentebestuur waarom voor een (schaars) vergunningstelsel en bijbehorende verdeelprocedure is gekozen, en waarom deze keuze consistent is met het achterliggende algemeen belang dat, of de belangen die, het gemeentebestuur nastreeft. De samenhang tussen deze doelen is van belang voor de verdere te maken keuzes voor het inrichten van het schaarse vergunningstelsel.

3.2.2 Norm 2 - (potentiële) gegadigden moeten een kans krijgen om mee te dingen

Bij een schaars vergunningstelsel bestaat de verplichting voor het gemeentebestuur om de *mededingingsruimte* te waarborgen. Er moet aan alle (potentiële) gegadigde reële kansen worden geboden om mee te kunnen dingen naar de schaarse vergunning.⁶⁸ Op deze plicht bestaan mogelijk twee uitzonderingen (onder het nationale recht), die samenhangen met een bestemmingsplan en het eigendomsrecht (zie kader).

Mogelijke uitzonderingen

Bestemmingsplan

Indien een wet in formele zin van toepassing is op een specifiek beleidsterrein waarvoor een schaarse vergunning wordt afgegeven, gaan deze specifieke regels vóór op de algemene regel van het waarborgen van mededingingsruimte bij een schaarse vergunning. Een voorbeeld is een bestemmingsplan, waarbij op basis van de norm

^s Deze plicht komt voort uit recht, want vanuit het achterliggende doel moet de keuze voor een vergunning, schaarse vergunning en de verdeelprocedure gemotiveerd worden en daarmee voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid ten opzichte van dit achterliggende doel. Het is niet toegestaan geen grotere beperking voor het vrije verkeer op te leggen dan voor het doel nodig is.

van een goede ruimtelijke ordening slechts één goede locatie binnen een gemeente beschikbaar is voor het exploiteren van een bepaalde functie (te denken valt aan een speelautomatenhal of seksbedrijf). In dat geval kunnen alleen de aanvragers die de functie op deze ene locatie kunnen exploiteren, meedingen naar de vergunning, in plaats van alle geïnteresseerden. Dit vormt dus een beperking op de mededingingsruimte.⁶⁹

Eigendomsverhoudingen

Ook kan een algemeen recht / kunnen de rechten van anderen voorrang hebben op de algemene regel van het waarborgen van mededingingsruimte bij een schaarse vergunning. Een voorbeeld van de rechten van anderen is de contractvrijheid van een eigenaar om te besluiten hoe en door wie zijn pand gebruikt wordt. Dat kan een beperking vormen voor de mededingingsruimte. Wanneer een functie op basis van het bestemmingsplan alleen kan worden geëxploiteerd op een of meerdere locaties die in bezit zijn van één eigenaar, kan de gemeente namelijk wel op basis van een verdeelprocedure de exploitatievergunning afgeven aan een bepaalde partij. Maar, indien de eigenaar vervolgens geen contract wil aangaan met deze partij om de locatie te exploiteren, kan de vergunning vervolgens niet in gebruik worden genomen. De eigenaar bepaalt dan dus de facto door wie de vergunning gebruikt kan worden. Het is daarom verstandig om bij de inrichting van een vergunningstelsel ook te kijken naar de eigendomsverhoudingen.⁷⁰

Uit de verplichting om mededingingsruimte te waarborgen vloeit ook voort dat het gemeentebestuur willekeur en favoritisme moet voorkomen en dat vergunningen voor onbepaalde tijd in beginsel niet mogen worden verleend.

Voorkomen van willekeur en favoritisme

Uit het recht vloeit voort dat het gemeentebestuur moet bevorderen dat iedereen gelijke kansen heeft om in aanmerking te komen voor een vergunning zodat willekeur en favoritisme bij het verlenen van de vergunningen wordt voorkomen.⁷¹ Daarom moet sprake zijn van de inrichting van een objectieve en onpartijdige procedure en deze gelijke spelregels moeten in de uitvoering vervolgens op gelijke wijze op alle aanvragers worden toegepast, zodat willekeur en favoritisme wordt voorkomen.

Uitgangspunt vergunningen voor bepaalde tijd

Belangrijk verschil ten opzichte van reguliere vergunningen is dat schaarse vergunningen in beginsel moeten worden verleend voor bepaalde tijd. Zonder beperking van de duur zouden de bestaande vergunninghouders onevenredig bevoordeeld worden en de mogelijkheden sterk beperken voor potentiële gegadigden om in de toekomst mee te dingen naar de vergunning.⁷² Het gemeentebestuur kan de looptijd van een vergunning bepalen aan de hand van de terugverdientijd van investeringen.⁷³ Dit heeft als gevolg dat de looptijd van een vergunning afhankelijk is van de omvang van de investering en de winstmarge die op die investering gerealiseerd kan worden.

Zijn schaarse vergunningen voor onbepaalde tijd niet meer toegestaan? Het antwoord is daarop niet eenvoudig te geven. Zo is het mogelijk te rechtvaardigen dat parkeervergunningen, die worden aangemerkt als een niet-economische activiteit als ze persoonsgebonden zijn, van het rechtszekerheidsbeginsel voor onbepaalde tijd mogen worden verstrekt.⁷⁴ In Amsterdam worden deze vergunningen periodiek verlengd, waardoor ze niet voor een onbepaalde tijd worden verleend, maar waardoor het effect wel is dat de parkeervergunning voor een langere periode niet beschikbaar is voor een andere burger die zo op de wachtlijst blijft staan voor een parkeervergunning.

Rust er op het gemeentebestuur een plicht om alle schaarse vergunningstelsels met een looptijd voor onbepaalde tijd te herzien?

Schaarse vergunningen kunnen in beginsel niet voor onbepaalde tijd worden verleend. Het is dus de bedoeling dat eventuele vergunningen van onbepaalde tijd worden gewijzigd in een vergunning voor bepaalde tijd.⁷⁵ Maar moet een gemeentebestuur dit preventief doen of mag het wachten totdat een partij bezwaar maakt tegen een weigering van een vergunning? We hebben geen rechtsregel of jurisprudentie⁷⁶ gevonden waaruit blijkt dat op het gemeentebestuur een plicht rust om actief te handelen. Wel lijkt de conclusie van de Afdeling bestuursrechtspraak (2016) te zijn dat schaarse vergunningen die voorheen voor onbepaalde tijd zijn verleend, in strijd zijn met de Dienstenwet.⁷⁷ Vanuit het perspectief van rechtmatig handelen is het dus wel gepast als het gemeentebestuur preventief vergunningen van onbepaalde tijd omzet naar bepaalde tijd. Het gemeentebestuur heeft er ook een belang bij. Het herzien van een bestaand vergunningstelsel of het overstappen op een alternatief kost tijd. En eenmaal bij de bestuursrechter aanbeland, krijgt het gemeentebestuur nog maar beperkt de tijd om beleid op orde te brengen zodat er in overeenstemming met het recht wordt gehandeld. De bestuursrechter maant het gemeentebestuur namelijk om dit snel te doen.⁷⁸

3.2.3 Norm 3 - het gemeentebestuur moet weloverwogen keuzes maken

Bij het inrichten van het vergunningstelsel moet het gemeentebestuur weloverwogen keuzes maken en deze goed motiveren. Hieronder passeren de aspecten de revue die het gemeentebestuur bij de inrichting van een vergunningstelsel zou moeten langslopen.

Weigeringsgronden

Er zijn twee soorten weigeringsgronden voor het vergunningstelsel denkbaar. Voor beide soorten geldt dat daarmee de doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden.⁷⁹ De eerste categorie weigeringsgronden staan deelname aan de verdeelprocedure in de weg; dat zijn de zogenaamde *toelatingscriteria*.⁸⁰ Met deze weigeringsgronden kan voorkomen worden dat vergunningen daadwerkelijk schaars zijn door redelijk strenge eisen te stellen waaraan maar weinig aanvragers kunnen voldoen. Uiteindelijk kan er alleen maar van daadwerkelijke schaarste sprake zijn als er een vergunningplafond is ingesteld.⁸¹ De tweede categorie van weigeringsgronden hangt samen met het overschrijden van dit plafond of

wanneer de aanvrager na toekenning besluit niet akkoord te gaan met de verplichting dat hij ook gebruikmaakt van de vergunning.⁸²

Vergunningplafond

Het instellen van een vergunningplafond is in beginsel slechts toegestaan als deze beperking van het vrije verkeer van diensten niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig is (zie kader).⁸³ Uit de jurisprudentie volgt dat deze eisen ook van toepassing zijn op het instellen en de precieze omvang van het plafond.⁸⁴

Noodzakelijk, evenredig en niet-discriminerend

Discriminatieverbod

De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel.

Noodzakelijkheid

De eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang (zie paragraaf 3.1.2).

Evenredigheid

De eisen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken, en dat doel kan niet met een andere, minder beperkende maatregel worden bereikt.

Het motiveren van een vergunningplafond blijkt geen sinecure en vraagt een goede (technische) onderbouwing (zie kader)

Wel voldaan aan noodzakelijkheidsvereiste, maar niet aan het evenredigheidsvereiste

Binnen het vergunningstelsel voor de passagiersvaart voerde de gemeente Amsterdam een volumebeleid voor de categorie Bemand groot (>14 meter) in vergunninggebied 1. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 7 juni 2017⁸⁵ een uitspraak gedaan over de noodzakelijkheid en evenredigheid van dit vergunningplafond. Daaruit bleek dat het volumebeleid was gerechtvaardigd door de bescherming van het stedelijke milieu als dwingende reden van algemeen belang. De Afdeling oordeelt echter dat de beperking van het aantal vergunningen voor dit segment op basis van het lengtecriterium niet evenredig is met het doel van een vlotte en veilige doorvaart. Met moderne stuurmiddelen, een minder beperkende maatregel, kan dit doel ook worden bereikt.⁸⁶

In de praktijk kent het vergunningplafond verschillende vormen of moet uit een verdelprocedure, zoals een wachtlijst, het bestaan van een plafond worden afgeleid (zie kader).

Vergunningplafond - verschillende vormen

Voor alle schaarse vergunningen geldt als onderscheidend criterium dat een plafond moet zijn ingesteld. Er zijn echter verschillende vormen denkbaar:

- een expliciet maximum van het aantal vergunningen;
- afstands- of aantal-criteria: bijvoorbeeld één vergunning per X-aantal vierkantenmeter of inwoners.

In de praktijk komt het ook voor dat het gemeentebestuur vooraf geen expliciet plafond heeft vastgesteld, maar er wel alsnog duidelijk sprake is van schaarste, bijvoorbeeld voortvloeiend uit het bestaan van een verdeelprocedure. Ook kan er pas sprake zijn van een plafond op het moment dat een bepaalde weigeringsgrond zich verzet tot het verlenen van extra vergunningen. Een voorbeeld is het aantal evenementenvergunningen in relatie tot de openbare orde, zoals twee aanvragen voor dezelfde locatie en tijd, of aanvragen voor opeenvolgende dagen.⁸⁷

Verdeelprocedure

Het gemeentebestuur moet bij schaarste een verdeelprocedure kiezen.⁸⁸ Met deze keuze bepaalt het gemeentebestuur hoe een beperkt aantal vergunningen zal worden verdeeld. Voorbeelden van verdeelprocedures zijn: volgorde van binnenkomst, de loting, de veiling en de vergelijkende toets. Verdeelprocedures kunnen ook worden gecombineerd. Een voorbeeld is dat een loting plaatsvindt tussen aanvragers die een gelijke score hebben behaald bij een vergelijkende toets. Deze aanvullende verdelingsprocedures zijn noodzakelijk als wordt voorzien dat een verdelingsprocedure niet zal leiden tot een definitieve rangschikking of verdeling.⁸⁹ Ook kunnen verdeelprocedures naast elkaar worden gebruikt. Bijvoorbeeld door een loting te doen voor objecten van een bepaalde leeftijdscategorie (bijvoorbeeld historische schepen) en voor de overige schepen de verdeling te laten plaatsvinden op basis een vergelijkende toets.

Voorwaarden verdeelprocedures

In beginsel is geen enkele verdelingsprocedure uitgesloten.^{t 90} De keuze van de verdeelprocedure(s) moet samenhangen met het verdelingsdoel dat het gemeentebestuur voor ogen heeft - dat weer moet aansluiten op het achterliggende doel van het schaarse vergunningstelsel. Ook de gekozen verdeelprocedure moet noodzakelijk en evenredig zijn ten opzichte van het achterliggende doel.⁹¹ De verdelingsprocedures onderscheiden zich van elkaar op basis van het criterium waarop de rangschikking tussen de aanvragers plaatsvindt. Bij de keuze voor een verdeelprocedure moet daarom rekening worden gehouden met de mate waarin het gemeentebestuur invloed wil uitoefenen en de mate van subjectiviteit die

^t In specifieke wetgeving kan de verdelingsprocedure of de opties waaruit kan worden gekozen wel zijn voorgeschreven.

acceptabel wordt geacht (zie kader). In Tabel 2.1 zijn per verdeelprocedure het onderscheidende criterium en het bijbehorende verdelingsdoel beschreven.

Tabel 2.1 - Overzicht verdeelprocedures, criteria en verdelingsdoelen

Verdeelprocedure	Criterium	Verdelingsdoel
Volgorde van binnenkomst	Moment van binnenkomst aanvraag	Noodzaak van snelle uitvoering
Loting	Het lot	Gelijke behandeling; gemeentebestuur heeft geen (nadere) voorkeur of beschikt niet over een onderscheidend criterium
Veiling	Hoogste financiële bod	Bevorderen van concurrentie om de markt of efficiëntie op de markt
Vergelijkende toets	Diverse inhoudelijke criteria	Integrale vergelijking om de 'beste' aanvraag / aanvragen te selecteren

Verdelingsdoelen toegelicht

Volgorde van binnenkomst en loting

Een procedure op volgorde van binnenkomst en loting zijn geschikt wanneer het gemeentebestuur een snelle verdeling van de vergunningen voorstaat of wanneer het gemeentebestuur gelijke behandeling van de aanvragen beoogd. Bij beide criteria - volgorde van binnenkomst en het lot - is geen enkele nadere afweging meer mogelijk. Deze verdelingen op volgorde van binnenkomst en loterij voldoen aan het gelijkheidsbeginsel, maar wanneer een doelmatig gebruik wordt nagestreefd, moet een vergelijkende toets worden toegepast. Wanneer de kosten onevenredig hoog zijn, kan daarentegen wel weer beter worden volstaan met een eenvoudigere verdeelprocedure.

Veiling

Bij de andere twee verdeelprocedures wordt op basis van materiele criteria - die rekening houden met de karakteristieken van het te verdelen recht en de verdelingscontext - gezocht naar de 'beste' gebruiker van het schaarse recht. Een veiling wordt ook wel gezien als een bijzonder soort vergelijkende toets, waarbij de rangschikking plaatsvindt op één criterium: het hoogste bod. Een veiling wordt kortom, gebaseerd

op het concurrentiemechanisme, de meest efficiënte gebruiker gekoppeld aan de aanvrager die bereid is om er het meest voor te betalen. Het is echter de vraag of het hoogste bod ook altijd gelijkstaat aan de meest geschikte uitvoerder.

Vergelijkende toets

Bij een vergelijkende toets vindt de beoordeling dan ook plaats op een of meerdere inhoudelijke criteria. Het kan dan gaan om economische criteria, maar ook om bijvoorbeeld sociaal-culturele criteria, afhankelijk van het achterliggende doel van het vergunningstelsel. Bij een vergelijkende toets heeft het gemeentebestuur een grote mate van beoordelingsruimte bij de vergelijking van aanvragen, terwijl dat bij een veiling alsnog relatief beperkt is. Een vaak gehoord kritiekpunt bij een vergelijkende toets is dan ook dat de beoordeling in grote mate subjectief is.⁹² Volgens Van Ommeren (2004) kan dat echter ondervangen worden door bij de inrichting te kiezen voor criteria die voldoende objectief zijn en deze vooraf kenbaar te maken. Bij een vergelijkende toets wordt verder vaak gebruikgemaakt van een commissie van deskundigen.⁹³

Verdeelcriteria

Bij elk verdeelprocedure hoort ten minste één verdeelcriterium. Bij volgorde van binnenkomst is dat het moment van ontvangst van de aanvraag, bij loting het lotnummer en bij een veiling de hoogste prijs. Bij de verdeelprocedure vergelijkende toets spelen vaak meerdere criteria een rol. Het verdeelcriterium of de verdeelcriteria moeten passen bij de doelen die het vergunningstelsel dient.⁹⁴ De hoogste score op het gekozen verdeelcriterium of een combinatie van verdeelcriteria bepaalt aan welke aanvrager(s) de vergunning wordt verleend.⁹⁵ Zijn er meerdere criteria, dan kan aan elk afzonderlijk criterium nog een wegingsfactor worden toegekend.⁹⁶

Aanvraagtijdvak

De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten veronderstelt de aanwezigheid van een periode waarbinnen aanvragen kunnen worden ingediend bij het gemeentebestuur, het *aanvraagtijdvak*. Dit tijdvak vangt altijd aan met een expliciet beginpunt. Het hangt van de gekozen verdeelprocedure af of dit tijdvak ook begrensd wordt met een expliciet eindpunt. Dit hangt af van de gekozen verdeelprocedure. Zo is bij verdeling op volgorde van binnenkomst voor de vergelijking tussen aanvragen uitsluitend van belang op welk moment een aanvraag is ontvangen. Tot verlening van schaarse vergunningen kan worden overgegaan zolang toewijzing van een aanvraag niet leidt tot overschrijding van het plafond. Voor alle andere verdelingsprocedures is daarentegen een uiterste tijdstip voor de indiening van aanvragen van belang; zonder uiterste tijdstip van indiening is een vergelijking tussen aanvragen immers onmogelijk.⁹⁷

Verlenen van vergunningen tijdens en na afloop van de looptijd

Wanneer de schaarse vergunning eenmaal is verleend, betekent dat niet dat de afgewezen geïnteresseerde partijen definitief achter het net vissen. Schaarse vergunningen mogen

immers slechts voor bepaalde tijd ('looptijd') worden verleend. Bij de inrichting van het vergunningstelsel is het zaak om over twee situaties na te denken. Ten eerste: is het mogelijk om vergunningen die gedurende de looptijd beschikbaar komen aan een andere partij te verlenen, of worden deze vergunningen uit de roulatie genomen? Ten tweede: hoe zullen vergunningen worden verleend na afloop van de looptijd?

Verlening van vergunningen tijdens de looptijd

Wanneer een vergunning tussentijds vrijvalt, bijvoorbeeld door een faillissement of teruggave van de vergunning, is het belangrijk om vastgelegd te hebben of en hoe deze vrijgekomen vergunning opnieuw verleend wordt. Bij een keuze voor een verdeelprocedure op volgorde van binnenkomst, zal deze naar de eerstvolgende partij gaan die een aanvraag heeft ingediend of indient. Bij andere verdeelprocedures is op voorhand niet duidelijk op basis van welk criterium aan welke partij de vrijgekomen vergunning zal moeten worden verleend. De passende mate van openbaarheid (zie norm 5) verlangt dat het gemeentebestuur bij de bekendmaking van de verdeelprocedure daarover transparant is. Als dat vooraf niet is geregeld, dan mag de vergunning niet worden herverdeeld.

Bij het herverdelen van vergunningen doet zich ook de vraag voor of de vergunning *overdraagbaar* is: mag het verleende recht tussentijds van eigenaar wisselen? Gezien de soms grote (economische) belangen brengt dit het risico van (illegale) handel van de verleende schaarse rechten met zich mee, terwijl de kans op een eerlijke herverdeling afneemt. Aan de andere kant zijn er situaties denkbaar dat het vanuit politieke invalshoek wenselijk wordt geacht dat een bepaalde vergunning binnen een familiebedrijf kan worden overgedragen zodat de bedrijfscontinuïteit niet in gevaar komt. Het is dus van belang vooraf goed na te denken wanneer een vergunning mag worden overgedragen en wanneer niet, en dit (in wettelijke bepalingen) vast te leggen.⁹⁸

Verlening van vergunningen na afloop van de looptijd

Mogen schaarse vergunningen met een beperkte tijdsduur na afloop van de looptijd worden verlengd of hernieuwd zonder dat een nieuwe verdeelprocedure wordt gestart? In principe is dit niet mogelijk omdat dit zou betekenen dat andere geïnteresseerde partijen geen kans hebben om (opnieuw) mee te dingen naar de schaarse vergunning. Een uitzondering hierop zou gevonden moeten worden in een dwingende reden van algemeen belang en dan wederom met een beperkte tijdsduur⁹⁹ (bijvoorbeeld in het geval dat het gemeentebestuur de verdeelprocedure nog niet heeft vastgesteld, maar dit wel op kort termijn gaat doen).

Overgangsperiode

Voor het wijzigen van een (schaars) vergunningstelsel, vooral wanneer de vergunningsduur wordt gewijzigd van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd, moet het gemeentebestuur een overgangsperiode in acht nemen, zeker als een gesloten markt wordt geopend. Daarbij moet enerzijds de vergunninghouder een adequate mogelijkheid worden geboden om zijn schade te beperken en in staat worden gesteld maatregelen te treffen waarmee hij de ge-

volgen van de herziening van het beleid kan ondervangen.¹⁰⁰ De lengte van de overgangperiode hangt daarnaast samen met de technische en economische levensduur, en de vraag of de vergunninghouders ook winstgevend kunnen blijven opereren tijdens de overgangperiode.¹⁰¹ De overgangperiode is niet bedoeld als volledige compensatie, maar om de vergunninghouders de mogelijkheid te bieden zich in te stellen op de nieuwe situatie.¹⁰² Anderzijds moeten de belangen van de huidige vergunninghouders worden afgewogen tegen de belangen van de potentiële nieuwkomers.¹⁰³ Omdat de investeringen per vergunninghouder kunnen verschillen, kan er bij een overgangperiode ook sprake zijn van maatwerk, waardoor de overgangperiode tussen vergunninghouder kan fluctueren. De overgangperiode kent daarnaast een minimumlengte; alle partijen moet zich op een toekomstige verdeelprocedure kunnen voorbereiden.¹⁰⁴ Wil of kan het gemeentebestuur geen (hele) overgangperiode instellen, dan zal het de vergunninghouders financieel moeten compenseren.

Evaluatie

Anders dan voor subsidies ontbreekt voor vergunningen een wettelijke verplichting om eenmaal in de vijf jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van vergunningen in de praktijk.¹⁰⁵ Een periodieke evaluatie zou eigenlijk een vast onderdeel van ieder beleidsproces moeten zijn. Daarmee wordt namelijk het inzicht in de uitvoering en de (neven-)effecten van het gevoerde beleid vergroot.¹⁰⁶ Evaluaties van een vergunningstelsel, waarbij wordt vastgesteld of de beoogde effecten zijn gerealiseerd, zijn nodig bij het heroverwegen en opnieuw inrichten van dat vergunningstelsel. Het is belangrijk om al bij de inrichting van het vergunningstelsel een keuze te maken of, wanneer en hoe er zal worden geëvalueerd.

3.2.4 Norm 4 - gemaakte keuzes moeten vastliggen

De gemaakte keuzes over de inrichting van een (schaars) vergunningstelsel (zie paragraaf 3.2.3) inclusief de gemaakte keuzes over de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college moeten worden vastgelegd, zodat ze ook kenbaar kunnen worden gemaakt aan het publiek. Waar moeten deze keuzes worden vastgelegd? In een wettelijk voorschrift (verordening of nadere regeling) of een beleidsregel? In een beleidsregel legt het bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van B en W) vast hoe het zal omgaan met een bepaalde bevoegdheid (bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen).¹⁰⁷ In een verordening kunnen daarnaast ook bevoegdheden worden gecreëerd en toegedeeld. De mate waarin beleidsregels en verordeningen het publiek binden verschilt (zie kader). In de regel kunnen beleidsregels sneller worden aangepast dan verordeningen, omdat bij beleidsregels alleen het bevoegde orgaan hoeft te beslissen, terwijl bij verordeningen de gemeenteraad een besluit moet nemen.

Onderscheid algemeen verbindend voorschrift en beleidsregel

Algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.) onderscheiden zich van *beleidsregels* omdat de overheid bij een a.v.v. wel en bij beleidsregels niet eenzijdig verplichtingen aan betrokken mag opleggen. Anders dan bij een a.v.v. binden de verplichtingen uit een beleidsregel de betrokkene niet, maar de overheid wel. En de overheid heeft bij beleidsregels een afwijkingsbevoegdheid (op grond van artikel 4:84 Awb), terwijl dezelfde overheid zich wel aan een a.v.v. dient te houden.¹⁰⁸

Gemaakte keuzes - bij voorkeur in een wettelijk voorschrift

Anders dan voor subsidies zijn er voor (schaarse) vergunningen geen wettelijke bepalingen die voorschrijven dat het plafond en de wijze van verdeling moet worden vastgelegd in een wettelijk voorschrift (verordening of nadere regels).¹⁰⁹ In literatuur wordt de voorkeur uitgesproken om de gemaakte keuzes zoveel mogelijk in wettelijke voorschriften vast te leggen en zo min mogelijk in beleidsregels. De jurisprudentie laat zien dat het is toegestaan om het plafond in een beleidsregel op te nemen.¹¹⁰ Een dergelijk plafond is echter minder 'hard' dan een vergunningplafond neergelegd in wettelijk voorschrift. Het vastleggen van keuzes in beleidsregels heeft ook tot gevolg dat het gemeentebestuur (veelal het college) in bijzondere omstandigheden kan afwijken van deze keuzes.¹¹¹ Dit levert wel spanning op met het uitgangspunt dat afwijken van gemaakte keuzes juist bij schaarse vergunningen niet is toegestaan.¹¹²

Bevoegdheden - in wettelijk voorschrift

De gemeenteraad kan besluiten bevoegdheden met betrekking tot het (schaarse) vergunningstelsel (deels) toe te delen aan het college. Het gaat dan onder meer om de bevoegdheden die betrekking hebben op het vaststellen, wijzigen en het toepassen van: weigeringsgronden, vergunningplafond, verdeelprocedure(s), verdeelcriteria, aanvraagtijdvak, herverdeling van vergunningen, lengte en voorwaarden overgangperiode en de wijze van bekendmaken.

Het besluit van de raad om bevoegdheden toe te delen aan het college is een algemeen verbindende voorschrift en moet daarom in een wettelijk voorschrift (verordening of nadere regels) worden vastgelegd.¹¹³ Duidelijk moet zijn welke bevoegdheid precies wordt toegedeeld. Verder moeten de omvang en de reikwijdte van de toegedeelde bevoegdheid objectief bepaalbaar zijn en mag de reikwijdte van de bevoegdheid niet afhankelijk worden gesteld van een onduidelijke voorwaarde.¹¹⁴

Bij het toekennen van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college kan de raad bepalen dat het college slechts feitelijk moet handelen of beslissingen met rechtsgevolg moet nemen. De gemeenteraad kan het college ook een 'discretionaire' bevoegdheid (beleidsruimte) toekennen. Het college kan dan binnen de grenzen van die bevoegdheid kiezen of, en zo ja, op welke wijze het van die bevoegdheid gebruikmaakt.¹¹⁵ Kenmerkend voor beleidsruimte is dat het bestuur bij de invulling daarvan een belangenafweging dient te ma-

ken. Wanneer een verordening een zogenaamde 'kan-bepaling'^u bevat is dat een teken dat de gemeenteraad een discretionaire bevoegdheid aan het college heeft toegekend.

3.2.5 Norm 5 - het gemeentebestuur dient de gemaakte keuzes passend te communiceren

Voor een juridisch houdbaar schaars vergunningstelsel is een reële kans op mededinging voor alle potentiële gegadigden een verplichting (norm 2). Een belangrijke voorwaarde daarbij is een passende mate van openbaarmaking van de beschikbaarheid van een vergunning, het aanvraagtijdstip, de verdeelprocedure en verdeelcriteria. Het gemeentebestuur is gehouden om daarover informatie publiekelijk bekend te maken, zodat potentiële gegadigden op basis van de bekendgemaakte informatie kunnen beslissen om zich wel of niet in te schrijven en hun aanvraag hierop af te stemmen. Tegelijkertijd heeft deze bekendmaking tot doel een objectieve en onpartijdige toetsing door het gemeentebestuur te garanderen. Bij de bekendmaking moet het bestuur de volgende voorwaarden in acht nemen:¹¹⁶

- Informatie moet tijdig - voor het begin van de aanvraagprocedure - worden verstrekt;
- Informatie moet adequaat bekend zijn gemaakt via een geschikt medium^v, zodat potentiële gegadigden er kennis van hebben kunnen nemen;
- De verdeelregels/criteria zijn duidelijk, precies, ondubbelzinnig en objectief geformuleerd. Dat houdt in dat alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers ze kunnen begrijpen en op dezelfde manier interpreteren.^w

Na bekendmaking mag niet meer worden afgeweken

Uitgangspunt is dat wanneer eenmaal voor een bepaalde verdeelprocedure is gekozen en deze bekend is gemaakt, daar bij de uitvoering niet meer van mag worden afgeweken (met uitzondering als dit vooraf bekend was gemaakt met een wijzigingsmogelijkheid¹¹⁷). Het is echter niet uitgesloten dat verdeelcriteria op een later tijdstip nog verder worden uitge-

^u In de APV wordt daartoe vaak de volgende formulering gebruikt: *Het bevoegde bestuursorgaan kan een vergunning of ontheffing weigeren (...).*

^v Wat een geschikt medium is, is afhankelijk van het soort vergunning en de kring van potentiële gegadigden. Wanneer deze zich buiten de gemeentegrenzen bevinden zal een elektronische bekendmaking noodzakelijk zijn; bij voorkeur in het gemeenteblad, maar de gemeentelijke website kan ook afdoende zijn. Wanneer deze alleen binnen de gemeentegrenzen bevinden, kan een plaatselijk dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad ook volstaan.

^w Ook gelden voor deze voorwaarden weer uitzonderingen. Zo is het mogelijk toegestaan om geen expliciete keuze te maken voor een verdeelprocedure. Dat zou duiden op een impliciete keuze voor een verdeling op basis van volgorde van binnenkomst. Wel blijft in dat geval de vereiste voorwaarde van kracht van een passende openbaarmaking van de beschikbaarheid van de vergunning. Daarnaast is het mogelijk dat pas nadat er aanvragen zijn binnengekomen, een expliciete keuze wordt gemaakt voor de verdeelprocedure, mits sprake is van een passende openbaarmaking van de verdeelprocedure en regels op dat moment (Conclusie van de Advocaat Generaal 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421).

werkt in subcriteria, maar dat moet dan wel consistent zijn met de eerder gecommuniceerde verdeelcriteria in de zin dat het geen elementen mag bevatten die de voorbereiding van de aanvragen had kunnen beïnvloeden (zie kader). Ook van de verdeelregels mag tijdens de besluitvorming niet meer worden afgeweken. Bovendien moeten zij op alle aanvragers op gelijke wijze worden toegepast. Bij een vergelijkende toets mag daarom ook geen rekening worden gehouden met informatie die dateert van na de sluiting van de aanvraagtermijn, omdat dat neerkomt op een wijziging of aanvulling van de aanvraag.¹¹⁸

Bekendmaking van subcriteria- fietstaxi Amsterdam

De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde rondom vergunning voor een fietstaxi (alternatief personenvervoer) dat de systematiek waarmee punten worden toegekend op de verschillende criteria, dus de verdere uitwerking in subcriteria, vooraf onvoldoende kenbaar was gemaakt aan de aanvragers, waaronder het criteria 'borging van stratenkennis'. Wanneer van te voren bij de aanvrager bekend was geweest dat het geven van een opsomming van straten en hotspots een hogere score zou opleveren, had deze de bijbehorende vraag anders beantwoord.¹¹⁹

3.2.6 Norm 6 - het schaarse vergunningstelsel moet handhaafbaar zijn

In het bestuursrecht geldt het uitgangspunt dat tegen niet-naleving van een wettelijk voorschrift behoort te worden opgetreden, tenzij er sprake is van een bijzondere omstandigheid.¹²⁰ Worden regels niet gehandhaafd, dan tast dat het gezag aan van het wettelijke voorschrift en daarmee van de overheid.¹²¹

Dat betekent dat het gemeentebestuur vooraf na moet denken hoe wettelijke voorschriften, en dus ook die van schaarse vergunningstelsels, zo worden vormgegeven dat de kans op (spontane) naleving het grootst is, hoe toezicht kan worden gehouden en hoe deze kan worden gehandhaafd.¹²² Vervolgens moeten de wettelijke voorschriften zo worden geformuleerd en gecommuniceerd dat de factoren die de overtredingskansen bevorderen (bijvoorbeeld onbekendheid of onduidelijkheid van de regeling, een niet-gedragen beleidsdoel of regels die niet aansluiten bij het beleidsdoel) zoveel mogelijk worden weggenomen. Tevens moet aandacht zijn voor de factoren die de kans op spontane naleving vergroten (bijvoorbeeld de kans dat een overtreding wordt gesignaleerd en gesanctioneerd).¹²³

^x De directie Juridische Zaken geeft op alle stukken die ter besluitvorming aan het college worden voorgelegd finaal advies. In deze marginale toetsing wordt onder andere beoordeeld of het voorgenomen besluit handhaafbaar is (DJZ, Notitie Finaal advies bij agendering DJZ, p. 4)

3.3 Mogelijkheden en beperkingen

3.3.1 Mogelijkheden

- Schaarre vergunningen kunnen op veel beleidsterreinen worden ingezet. Om te bepalen of inzet ook wenselijk is, vinden wij het van belang dat een schaars vergunningstelsel ook wordt afgewogen tegen andere instrumenten die het gemeentebestuur kan inzetten.
- De normen waaraan schaars vergunningstelsels moeten voldoen, zijn de laatste jaren steeds duidelijker en eenduidiger geworden, zodat het gemeentebestuur ook weet aan welke normen moet worden voldaan.
- Een schaars vergunningstelsel kan bijna altijd worden gecreëerd door het gemeentebestuur, mits het gemeentebestuur kan motiveren waarom schaarste objectief gerechtvaardigd is en waarom dit vergunningstelsel aansluit bij de belangen die beoogd worden om te beschermen.
- Maatwerk is mogelijk. Keuzes kunnen worden gemaakt met betrekking tot de weigeringsgronden, het vergunningplafond, de verdeelprocedure of verdeelprocedures (volgorde van binnenkomst, loting, veiling en vergelijkende toets), verdeelcriteria, het aanvraagtijdvak, de herverdeling van vergunningen, de lengte en voorwaarden overgangperiode, en de wijze van bekendmaken.
- Een schaars vergunning mag ook aan één partij worden gegund indien hiervoor legitieme redenen bestaan, met als voordeel dat de gemeente slechts met één partij contact hoeft te onderhouden. De gemeente kan de vergunning ook aan meerdere partijen vergunnen, zodat de gemeente diversiteit creëert.

3.3.2 Beperkingen

- Het vergunningstelsel kan alleen goed worden ingericht als duidelijk is welke doelen het gemeentebestuur nastreeft met het vergunningstelsel, het beperken van het aantal vergunningen en het verdelen van de vergunningen. Dit vraagt om consensus binnen het gemeentebestuur en daar gaat soms tijd mee gemoeid. Het vraagt ook om terughoudendheid van het gemeentebestuur om gedurende het invoeren van een schaars vergunningstelsel deze doelen te heroverwogen of ter discussie te stellen. Wijzigingen in de doelen kunnen immers leiden tot wijzigingen in de inrichting.
- Het wijzigen van een bestaand of het invoeren van een nieuw schaars vergunningstelsel kost daarnaast ook tijd, omdat belangen (van de huidige vergunningshouders, nieuwe toetreders en anderen) geïnventariseerd en gewogen moeten worden.
- Bij het wijzigen van een bestaand schaars vergunningstelsel moet het gemeentebestuur een overgangperiode in acht nemen. De lengte van deze periode hoeft niet voor alle vergunninghouders hetzelfde te zijn, maar kan per vergunninghouder afwijken ('maatwerk'). Kan of wil het gemeentebestuur deze overgangperiode niet in acht nemen dan zal het de portemonnee moeten trekken of andere compenserende maatregelen moeten aanbieden.

- Een vergunningstelsel waarbij (potentiële) gegadigden geen kans maken op een vergunning, waarbij heldere keuzes over de inrichting ontbreken en waarbij niet tijdig of op een ongeschikte wijze is gecommuniceerd, maken een grote kans dat het vergunningstelsel juridisch onderuit wordt gehaald.
- Een vergunningstelsel dat onvoldoende is doordacht met als gevolg dat toezicht op de naleving van de regels niet mogelijk is en niet kan worden gehandhaafd, ondergraaft het draagvlak voor het vergunningstelsel en uiteindelijk de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur.
- Het inrichten van een (schaars) vergunningstelsels is complex en vraagt zowel juridische en in toenemende mate ook technische kennis.

4 Schaarse vergunningen in Amsterdam

Onderzoeksvraag 3: Welke schaarse vergunningstelsels zijn er binnen de gemeente Amsterdam?

4.1 Welke (schaarse) vergunningstelsels kent Amsterdam?

Het college van B en W beschikt niet over een volledig overzicht van alle (schaarse) vergunningstelsels in Amsterdam.¹²⁴ Met een vergunningstelsel bedoelen wij het geheel aan procedures voor het aanvragen, verlenen en weigeren van een vergunning op een bepaald beleidsterrein. Zijn de vergunningen schaars, dan spreken wij over een schaars vergunningstelsel. In paragraaf 4.1.1. hebben wij de vergunningstelsel in kaart gebracht en vervolgens hebben wij op basis van verordeningen, beleidsregels en informatie op de gemeentewebsite beoordeeld welke van deze vergunningstelsels schaars zijn (paragraaf 4.1.2). In paragraaf 4.1.3 gaan wij in op de vraag of het college plannen heeft om nieuwe schaarse vergunningstelsels te creëren en in te richten of andersom, af te schaffen of te veranderen. De gemaakte inventarisatie van (schaarse) vergunningstelsels is door de ambtelijke gecontroleerd en aangevuld.

4.1.1 Overzicht vergunningen

In deze paragraaf zijn de Amsterdamse vergunningstelsels in kaart gebracht. De door ons gevonden Amsterdamse vergunningen zijn grotendeels terug te vinden in de tabel bij de Legesverordening (86%).^y Op de gemeentewebsite heeft de rekenkamer daarnaast echter

^y De Legesverordening heeft niet direct als doel om een overzicht van vergunningen te geven. Met de Legesverordening en bijbehorende tabel stelt de gemeenteraad de tarieven vast voor de diensten en producten van de gemeente, inclusief het aanvragen van de vergunning.

nog enkele andere vergunningstelsels gevonden.^z Uit de verordeningen en beleidsregels blijkt verder dat vergunningstelsels vaak uiteenvallen in verschillende subcategorieën. Zo valt het vergunningstelsel alternatief personenvervoer uiteen in vergunningen voor fiets-taxi's, paardenkoetsen en elektrische voertuigen. Bij de vergunningen die zijn gevonden op de gemeentewebsite en de subcategorieën is niet altijd helder of het nu gaat om zelfstandige vergunningen. Dat maakt het precieze aantal vergunningen enigszins arbitrair ('het ligt er maar net aan hoe je telt'). De rekenkamer komt uit op 42 vergunningen, die in onderstaande tabel zijn weergegeven.

Tabel 4.1. Overzicht - 42 Amsterdamse vergunningstelsels¹²⁵

Nr.	Vergunning	Toelichting
1	Exploitatie speelautoma- tenhal	Maximaal 21 vergunningen voor het exploiteren van een speelautomaatenhal in Amsterdam. ¹²⁶
2	Aanwezigheid speelautoma- ten	Voor de aanwezigheid van speelautomaten waarmee geld te winnen is - zoals fruitautomaten - is een vergunning nodig. De aanwezigheid is alleen toegestaan in speelautomaatenhallen en hoogdrempelige horecazaken. ¹²⁷
3	Markt op afstand**	Het gaat hier om het organiseren van een markt door een andere partij dan de gemeente, bijvoorbeeld in het geval van een experiment of themamarkt. ¹²⁸
4	Plaatsen/verhuren markt- kramen**	Het plaatsen en verhuren van marktkramen op één markt is slechts door één partij toegestaan. ¹²⁹

^z Om een zo een volledig mogelijk beeld van de (schaarse) vergunningen te krijgen heeft de rekenkamer naast de Legesverordening, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de gemeentewebsite ook het verwerkingsregister van de gemeente Amsterdam geraadpleegd (versie 4 september 2018). Ook heeft de rekenkamer het overzicht tijdens het onderzoek ter controle voorgelegd aan de Directie Juridische Zaken. De rekenkamer merkt op dat niet alle vergunningstelsels onderdeel uitmaken van het verwerkingsregister. Hoewel uit de AVG niet exact volgt op welk abstractieniveau verwerkingsactiviteiten moeten worden opgenomen in het verwerkingsregister, moeten verwerkingen waarvan het doel, de betrokken personen en de vastgelegde persoonsgegevens verschillen afzonderlijk worden opgenomen in het register. Nu vergunningen naar hun aard verschillen en wij een aantal vergunningen niet hebben aangetroffen in het verwerkingsregister geeft ons dat een indicatie dat het verwerkingsregister op 4 september 2018 nog niet volledig was.

Nr.	Vergunning	Toelichting
5	Parkeervergunning	Er zijn veel verschillende soorten parkeervergunningen, zoals voor bewoners, bedrijven, overloop ^{aa} , hulpverleners, maatschappelijke instellingen, mantelzorgers, gehandicapte bewoners, sportvereniging, volkstuinvereniging, (stadsbrede) autodeelorganisaties, elektrische (deel)auto's en taxi's*, bezoekers, kraskaarten en een belanghebbenden-parkeerplaats ^{bb130}
6	Exploitatie bedrijfsvaartuig	Het gaat om een vaartuig dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor de uitoefening van een reëel bedrijf of beroep of voor de uitoefening van sociaal- culturele activiteiten. Hieronder valt ook de passagiersvaart, bestemd voor vervoer van personen of recreatie. De passagiersvaart kent de volgende segmenten: Bemand groot (>14 meter), bemand open, bemand gesloten, onbemand en waterfietsen. ¹³¹
7	Evenement	Voor evenementen met meer dan 100 bezoekers dient een vergunning te worden aangevraagd. Bij evenementen met meer dan 2.000 bezoekers dient een vooraanmelding te worden gedaan in het voorafgaande jaar. Wanneer blijkt dat op een locatie meer aanvragers dan beschikbare vergunningen zijn, vergelijkt het stadsdeel de aanvragen onderling. ¹³²
8	Straatartiest	Straatartiesten die willen afwijken van de geldende regels moeten een vergunning aanvragen. Hieronder vallen onder andere cirkelshowartiesten ^{cc} en draai-orgels. ¹³³

^{aa} Met deze vergunning is het toegestaan om in een aangewezen overloopgebied te parkeren gedurende de tijd dat de vergunningaanvrager op de wachtlijst staat voor een bewoners- of bedrijfsvergunning in het vergunninggebied waar de bewoner woont of het bedrijf is gevestigd.

^{bb} Een parkeerplaats die is aangeduid door bord E9: parkeren voor vergunninghouders.

^{cc} Onder een cirkelshow wordt verstaan een optreden waarin: a. de straatartiest het publiek om zich heen verzamelt; b. een optreden verzorgt waarin sprake is van een vaste opbouw of verhaallijn en

Nr.	Vergunning	Toelichting
9	Alternatief personenvervoer	Voor fietstaxi's, paardenkoetsen en elektrische voertuigen, zoals golfkarren en tuktuks, is een vergunning noodzakelijk. ¹³⁴
10	Verkoop consumenten-vuurwerk	Het is verboden om zonder vergunning vuurwerk te verkopen en voor dat doel aanwezig te hebben. Er is één verkooppunt per 20.000 inwoners toegestaan. ¹³⁵
11	Marktplaatsen	Het college bepaalt per markt het aantal en het soort marktplaatsen. Deze worden in eerste instantie ingenomen door houders van een (tijdelijk) vaste marktplaats en indien beschikbaar worden losse plaatsen toegewezen op basis van de wachtlijstplaats. Standwerkersplaatsen ^{dd} worden per dag na een loting verleend. ¹³⁶
12	Ligplaats bedrijfsvaartuig	Er geldt een vergunningstop voor ligplaatsen voor bedrijfsvaartuigen in de binnenstad. Dat betekent er dat geen vergunningen voor nieuwe vaartuigen meer worden afgegeven, maar wanneer een vaartuig van eigenaar wisselt, kan de vergunning overgaan op de nieuwe eigenaar. Ook andere stadsdelen zijn terughoudend in het afgeven van nieuwe ligplaatsvergunningen. ¹³⁷
13	Exploitatie horecabedrijf	Voor het exploiteren van een horecabedrijf is een vergunning nodig. Er zijn vergunningen voor verschillende categorieën horecabedrijven, zoals een dag-, avond- of nachtzaak en een horecabedrijf met of zonder terras. ¹³⁸

een slot waarnaar wordt gewerkt; c. na afloop van het optreden een bijdrage van het publiek wordt gevraagd.

^{dd} Een standwerker is een marktondernemer die publiek om zich heen verzamelt, een aansprekende demonstratie of uiteenzetting houdt over de door hem te verhandelen waren en ten slotte tracht een aantal personen gelijktijdig tot aankoop daarvan te bewegen.

Nr.	Vergunning	Toelichting
14	Woningonttrekking	Hieronder vallen: 1) onttrekking door sloop of wijziging naar een niet-woonbestemming; 2) samenvoeging van woonruimtes; 3) omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimtes en 4) vormen door verbouwing tot meerdere woonruimten. ¹³⁹
15	Splitsing woning	Voor het opdelen van een pand in verschillende appartementen is een splitsingsvergunning nodig. Dat geldt altijd bij panden die voor 1940 zijn gebouwd. Alleen in bepaalde gebieden is verder een vergunning mogelijk voor woningen die onder de huurtoeslaggrens vallen. ¹⁴⁰
16	Openbare inzameling van geld/zaken	Het landelijk rooster voor collectes vormt het uitgangspunt. Instellingen, die niet staan ingeschreven in het landelijke register, kunnen bij de gemeente een vergunning aanvragen om in de resterende weken te collecteren. Per week is slechts één vergunning beschikbaar. Daarbij geldt 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. ¹⁴¹
17	Huisvestigingsvergunning	Voor het in gebruik nemen van een zelfstandige huurwoning tot de liberatiegrens, zoals corporatiewoningen, is een huisvestigingsvergunning verplicht. Een huisvestigingsvergunning is ook verplicht bij een woonwagenstandplaats en tijdelijke verhuur bij leegstand, renovatie of sloop. ¹⁴²
18	Staan- of ligplaats buiten markt	Het betreft een staan- of ligplaats, buiten een markt, om ambulante handel te drijven, bijvoorbeeld een bloemenstal of een viskraam. ¹⁴³
19	Venten	Venten is het drijven van handel uit een klein voertuig, waarbij niet langer wordt stilgestaan dan voor het bedienen van de klanten nodig is. Het gaat om de verkoop van groente en fruit, kant-en-klare eet- en drinkwaren en bloemen en planten. ¹⁴⁴
20	Drank- en horecawet	Bij een horecabedrijf is een drank- en horecawet-

Nr.	Vergunning	Toelichting
		vergunning nodig om alcoholhoudende dranken te mogen schenken. ¹⁴⁵
21	Exploitatie prostitutiebedrijf	Het betreft hier een vergunning voor raamprostitutie of een club. ¹⁴⁶
22	Exploitatie escortbedrijf	Een plaats waar bedrijfsmatig bemiddeld wordt tussen prostituees en klanten en de prostitutie op een andere plaats wordt bedreven dan waar de bemiddeling plaatsvindt. ¹⁴⁷
23	Exploitatie seksinrichting	Hieronder vallen een seksautomatenhal ^{ee} , seksbioscoop of sekstheater ¹⁴⁸
24	Speelgelegenheid	Een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waar bedrijfsmatig de mogelijkheid wordt geboden enig spel te beoefenen, waarbij geld kan worden gewonnen. ¹⁴⁹
25	Loterij	Het gaat om een loterij of kansspel met een totaal prijzenpakket tot €4.500. ¹⁵⁰
26	Gebruik explosieven	Deze vergunning voorziet in een leemte van de landelijke wetgeving, die niet in regels voorziet over het daadwerkelijke gebruik van explosieven. Het kan gaan om bedrijfsmatig gebruik, zoals in industriële ovens. Ook kan het gaan om recreatief gebruik, zoals door sportschutters, schutterijen en voor het naspe-len van historische veldslagen. ¹⁵¹
27	Toegelaten Taxi Organisaties (TTO)	Een TTO is een organisatorisch verband waar chauffeurs en vervoerders deel van uitmaken. Alleen chauffeurs van door de gemeente erkende TTO mogen passagiers op standplaatsen en op straat meenemen. ¹⁵²

^{ee} Een gelegenheid waarin door middel van automaten filmvoorstellingen en life-shows (peep-shows) van erotische of pornografische aard worden gegeven.

Nr.	Vergunning	Toelichting
28	Taxxxi	Het gaat hier om de vergunning van individuele chauffeurs voor de opstapmarkt om klanten op standplaatsen en op straat mee te nemen. Deze chauffeurs moeten tevens zijn aangesloten bij een Toegelaten Taxi Organisatie. ¹⁵³
29	Eigen verkoopinrichting	Het gaat om plaatsen op een markt waar wordt gehandeld in een verkoopinrichting anders dan een kraam, bijvoorbeeld een frietkar. ¹⁵⁴
30	Bedrijfsvaartuig - verbouwing	Een vergunning is noodzakelijk in het geval van wijzigingen van de afmetingen of de uiterlijke staat van een bedrijfsvaartuig. ¹⁵⁵
31	Bedrijfsvaartuig - vervanging	Het gaat om situaties waar het oude vaartuig wordt weggehaald en een nieuw vaartuig op dezelfde ligplaats wordt teruggeplaatst, waarbij de afmetingen of de uiterlijke staat van het vaartuig wijzigt. ¹⁵⁶
32	Woonboot - ligplaats	Er geldt een stop. Een ligplaatsvergunning kan alleen nog worden verkregen wanneer een woonboot inclusief de bestaande vergunning wordt overgekocht. ¹⁵⁷
33	Woonboot- verbouwing	Een vergunning is noodzakelijk in het geval van wijzigingen van de afmetingen of de uiterlijke staat. ¹⁵⁸
34	Woonboot- vervanging	Het gaat om situaties waar de oude woonboot wordt weggehaald en een nieuwe woonboot op dezelfde ligplaats wordt teruggeplaatst, waarbij de afmetingen of de uiterlijke staat van de woonboot wijzigt. ¹⁵⁹
35	Kinderopvang	Het gaat om een vergunning van het exploiteren van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal of gastouderbureau. ¹⁶⁰
36	Tatoeëren/piercen*	Op basis van landelijke wetgeving moet iedereen die tatoeëert en piercet een vergunning hebben. De GGD verleent deze vergunning wanneer wordt voldaan

Nr.	Vergunning	Toelichting
		aan alle hygiëneregels. ¹⁶¹
37	Omgevingsvergunning	Er zijn verschillende soorten omgevingsvergunningen, zoals voor bouwen, het afwijken van een bestemmingsplan, aanleggen ^{ff} , slopen, kappen, monument, brandveilig gebruik, milieu ^{gg*} ¹⁶²
38	Plaatsen objecten in de openbare ruimte	Het gaat bijvoorbeeld om het plaatsen van een container, mobiel toilet of ander object op de straat, stoep of een parkeervak. In veel gevallen is geen vergunning nodig, maar volstaat een melding voldoende. ¹⁶³
39	Werken in de openbare ruimte	Het gaat om werken waarvoor de weg moet worden opengebroken. Er wordt verschil gemaakt tussen grote werkzaamheden, kleine werkzaamheden, een jaarvergunning voor kleine werkzaamheden en een instemmingsbesluit voor telecommunicatienetwerken. ¹⁶⁴
40	Werken op het water*	Een vergunning is noodzakelijk voor werkzaamheden bij het oppervlaktewater of waterkeringen, het verpompen van grondwater of het lozen van afvalwater op oppervlaktewater. ¹⁶⁵
41	Gesloten bodemenergiesysteem*	Bij een gesloten bodemenergiesysteem wordt met warmtewisselaars warmte en koude aan de bodem onttrokken. Bij een vermogen van meer dan 70 kW en in de daarvoor aangewezen gebieden is een vergunning verplicht. ¹⁶⁶
42	Openstelling tunnel	Het college van B en W dient voordat een tunnel in gebruik wordt genomen een openstellingsvergunning

^{ff} Werkzaamheden (geen bouw) in gebieden met een speciale waarde, bijvoorbeeld landschappelijk, cultuurhistorisch of archeologisch gebied.

^{gg} Voorbeelden van bedrijven die een milieuvergunning moeten aanvragen zijn een industrieel productiebedrijf, een scheepswerf voor schepen groter dan 25 meter, een grote opslag voor gevaarlijke stoffen en bij de verwerking van afvalstoffen.

Nr.	Vergunning	Toelichting
		ning te verlenen. Dat gebeurt wanneer aan alle veiligheidsvoorschriften is voldaan en het veiligheidsbeheerplan is geïmplementeerd. ¹⁶⁷

Bron: Rekenkamer Amsterdam

* De bron van deze vergunningen is de gemeentewebsite.

** De bron van deze twee vergunningen is de Marktverordening. In de Legesverordening gaat het om een marktplaats. Bij het organiseren van een markt of het plaatsen/verhuren van kramen gaat het feitelijk om een andere activiteit. Op basis van navraag bij de ambtelijke organisatie heeft de rekenkamer deze als zelfstandige vergunningen aangemerkt.

4.1.2 Overzicht schaarse vergunningen

Een vergunning is schaars wanneer het gemeentebestuur vooraf een vergunningplafond vaststelt. Wanneer het aantal aanvragers groter is dan dit maximaal aantal beschikbaar gestelde vergunningen, moet vervolgens door middel van een verdeelprocedure worden bepaald aan welke aanvragers wel of geen vergunning zal worden verleend. De rekenkamer heeft 19 vergunningenstelsels als schaars aangemerkt. Deze schaarse vergunningenstelsel zijn weergegeven in Tabel 4.2.

Tabel 4.2. Overzicht Amsterdamse schaarse vergunningen

Nr.	Vergunning	Schaars?	Plafond ingesteld per:	Omvang van plafond
1	Exploitatie speelautomatenhal	Plafond	Verordening	21 ^{hh168}
2	Aanwezigheid speelautomaten	Plafond	Verordening	Wisselt per speelautomatenhal; 2 per hoogdrempelige horecazaak ¹⁶⁹
3	Markt op afstand ⁱⁱ	Plafond	Verordening	1 per markt ¹⁷⁰
4	Plaatsen/verhuren marktkramen	Plafond	Nadere regels	1 per markt ¹⁷¹
5	Parkeervergunning	Plafond	Hybride	
5a	<i>Bij bewoners-, bedrijven-, overloop-, volkstuin- en milieuvergunningen.</i>	Plafond	Nadere regels	Vergunningplafond wisselt per gebied; het maximale aantal milieuvergunningen betreft 5% van het plafond ¹⁷²
5b	<i>Bij elektrische deelauto's en taxi's</i>	Plafond	Collegebesluit o.b.v. mogelijkheid tot experiment in verordening ^{jj}	750 elektrische deelauto's; 250 elektrische taxi's ¹⁷³
6	Exploitatie bedrijfs-	Plafond	Nadere regels/	135 ¹⁷⁴

^{hh} In de Verordening op de kansspeelautomaten en speelautomatenhallen wordt een maximum van 23 exploitatievergunning voor speelautomatenhallen vermeld. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat het inmiddels om maximaal 21 exploitatievergunningen gaat (Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunning d.d. 26 oktober 2018).

ⁱⁱ Organiseren markt door private partij.

^{jj} Voor elektrische taxi's heeft de rekenkamer het desbetreffende collegebesluit gevonden. De ambtelijke organisatie heeft de rekenkamer meegedeeld dat het college heeft besloten tot een plafond voor elektrische deelauto's, maar de rekenkamer heeft dit collegebesluit niet ontvangen of aangehouden.

Nr.	Vergunning	Schaars?	Plafond ingesteld per:	Omvang van plafond
	vaartuig <i>Bij segment bemand groot (>14 meter) gebied 1^{kk}</i>		Beleidsregels o.b.v. kan-bepaling verordening ^{ll}	
7	Evenementen <i>Bij grootschalig en geluidbelastend</i>	Plafond	Beleidsregels o.b.v. kan-bepaling verordening	Drie dagen per jaar, maar kan op specifieke locaties afwijken ¹⁷⁵
8	Straatartiest	Plafond	Beleidsregels o.b.v. kan-bepaling verordening	Draaiorgels: 6 in Centrum en 1 historisch orgel; Poppenkast op de Dam: 1 ^{176mm}
9	Alternatief personenvervoer	Plafond	Beleidsregels of collegebesluit o.b.v kan-bepaling in toelichting verordening	Fietstaxi's: 100 Paardenkoetsen: 2 Electrische voertuigen: 5 ¹⁷⁷

^{kk} De informatie in de tabel omvat het oude vaarbeleid van de gemeente Amsterdam. In de uitspraak van 7 juni 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat het gevoerde volumebeleid voor het segment Bemand groot in vergunningengebied 1 onvoldoende is onderbouwd, omdat het lengtecriterium onevenredig is in relatie tot de doelstelling van een vlotte en veilige doorvaart. Deze uitspraak leidde ertoe dat de gemeente Amsterdam het vaarbeleid op-nieuw moet vormgeven. Tijdens het rekenkameronderzoek was het nieuwe vaarbeleid nog in voorbereiding. In de tussentijd gold een stop op nieuwe vergunningen voor alle segmenten. Deze vergunningenstop voor onbepaalde duur is inmiddels eveneens succesvol aangevochten. (RMA, Vergunningverlening in de passagiersvaart, december 2017, p. 44-48; Uitspraak ABRvS, ECLI:NL:RVS:2018:2958, 12 september 2018).

^{ll} In de Regeling Passagiersvaart Amsterdam is geregeld dat er een volumebeleid gevoerd wordt; in het Uitgiftereglement is de omvang van het plafond vastgesteld. Het is onduidelijk of het hier om nadere regels of beleidsregels gaat. Het college stelt dat de Regeling Passagiersvervoer Amsterdam (RPA 2013) de beleidsregels bevatten waar het college zich aan moet houden. In het gemeenteblad wordt de RPA echter gecategoriseerd onder "Overige besluiten van algemene strekking" (i.e. wettelijk voorschrift).

^{mm} Door de ambtelijke organisatie zijn ook de categorieën genoemd: straatartiesten die een cirkelshow uitvoeren en straatartiesten die aantoonbaar eerder een vergunning op naam hebben gekregen die afwijken van de algemene voorschriften. Uit de beleidsregels blijkt voor deze categorieën geen plafond.

Nr.	Vergunning	Schaars?	Plafond ingesteld per:	Omvang van plafond
10	Verkoop consumentenvuurwerk	Plafond	Beleidsregels o.b.v. kan-bepaling in toelichting verordening	1 op 20.000 inwoners ¹⁷⁸
11	Marktplaatsen	Plafond	Collegebesluit obv verordening	Wisselt per markt ¹⁷⁹
12	Ligplaats bedrijfs- vaartuig <i>In Centrum en haven muv passagiersvaartⁿⁿ</i>	Element schaarse vergunning - Stop	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸⁰
13	Horecabedrijf <i>Bij loketverkoop^{oo}</i>	Element schaarse vergunning - Uitsterfrege- ling	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸¹
14	Woningonttrekking	Element schaarse vergunning		
14a	<i>Bij omzetting naar 5 of meer kamers</i>	Quotum als mogelijke weigerings- grond ^{pp}	N.v.t	N.v.t. ¹⁸²

ⁿⁿ Met de Regeling instelling beëindiging vergunningverlening bedrijfsvaartuigen binnenstad en havenatlasgebieden (17 12 1996) is een stop ingevoerd, zodat alleen de toenmalige bedrijfsvaartuigen nog in aanmerking komen voor een vergunning. De passagiersvaart vormt een uitzondering hierop. Op de gemeentelijke website staat dat ook andere stadsdelen terughoudend zijn met het afgeven van vergunningen voor nieuwe ligplaatsen voor bedrijfsvaartuigen. Het is de rekenkamer niet bekend of de Regeling instelling beëindiging vergunningverlening bedrijfsvaartuigen binnenstad en havenatlasgebieden (17 12 1996) een nadere regel of beleidsregel betreft.

^{oo} Het verkopen van eet- en drinkwaren vanuit de gevel van een gebouw.

^{pp} Het gaat om 25% van het totaal aantal woningen dat wordt ontsloten door een trappenhuis (in het geval van meerdere trappenhuisen per verdieping), per galerij of per bouwblok eengezinswo-

Nr.	Vergunning	Schaars?	Plafond ingesteld per:	Omvang van plafond
14b	<i>Bij onttrekking voor short stay^{qq}</i>	Quotum als mogelijke weigeringsgrond	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸³
15	Splitsing woning	Element schaarse vergunning - Quotum als mogelijke weigeringsgrond	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸⁴
16	Openbare inzameling van geld/zaken	Element schaarse vergunning - Verdeelprocedure ^{rr}	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸⁵
17	Huisvestingsvergunning	Element schaarse vergunning		
17a	<i>Bij corporatiewoningen</i>	Verdeelprocedure ^{ss} (vooraf-	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸⁶

ningen. Het stadsdeelpercentage zelfstandige woningen met 5 of meer kamers mag daarnaast niet lager worden dan het stedelijke percentage.

^{qq} Tijdelijke bewoning tussen 7 nachten en 6 maanden.

^{rr} Het landelijk collecterooster van het CBF vormt het uitgangspunt. De instellingen in dit register kunnen zonder gemeentelijke vergunning collecteren in de week die in het landelijk rooster is toegewezen. Voor ANBI-instellingen geldt dat zij kunnen collecteren op basis van een melding, zodat hier rekening mee kan worden gehouden in het collecterooster. Overige instellingen kunnen in de resterende weken collecteren en moeten daarvoor een vergunning aanvragen. Wanneer aan een andere partij al een vergunning is verleend, kan in die week niet meer gecollecteerd worden. Het gaat dus om een verdeelprocedure op volgorde van binnenkomst.

^{ss} Volgorde van binnenkomst op basis van inschrijfduur. Voor 25% van de jongerenwoning kan verder gebruik worden gemaakt van een loting als verdeelprocedure.

Nr.	Vergunning	Schaars?	Plafond ingesteld per:	Omvang van plafond
		gaand aan vergunning)		
17b	<i>Bij standplaatsen woonwagens</i>	Verdeelpro- cedure ^{tt} (vooraf- gaand aan vergunning)	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸⁷
18	Staan- of ligplaatsen buiten de markt	Hybride		
18a	<i>Bij bestaande staanplaatsen</i>	Element Schaarse vergunning - Verdeelpro- cedure ^{uu}	N.v.t.	N.v.t.
18b	<i>Bij plaatsen zonder sollicitantenlijst</i>	Plafond	DB-besluit o.b.v. ver- ordening	Wisselt per besluit
18c	<i>Bij roulatie- staanplaatsen voor (voormalig) venters</i>	Element schaarse vergunning - Uitsterfrege- ling	N.v.t.	N.v.t. ¹⁸⁸
19	Venten	Potentieel schaars	Kan-bepaling pla- fond in verordening, maar volgens ambte- lijke organisatie niet toegepast	N.v.t. ¹⁸⁹

Bron: Rekenkamer Amsterdam

^{tt} Volgorde van binnenkomst op basis van plaats in het register van standplaatszoekenden (op de website van de gemeente ook de 'wachlijst Woonwagenstandplaatsen' genoemd).

^{uu} Volgorde van binnenkomst op basis van de plaats op de sollicitantenlijst.

Wanneer er een vergunningplafond is ingesteld, is er onomwonden sprake van een schaars vergunningstelsel. Bij iets meer dan helft van de Amsterdamse vergunningen die wij als schaars hebben aangemerkt, is hier sprake van (58%). Tabel 4.2 maakt echter ook duidelijk dat de instelling en vastlegging van een vergunningplafond binnen de gemeente Amsterdam op verschillende manier geschiedt. Zo blijkt dat:

- de gemeenteraad de bevoegdheid tot het instellen van een plafond regelmatig heeft toegekend aan het college, en het via een 'kan-bepaling' aan het college overlaat om een plafond in te stellen.
- plafonds zowel kunnen vastliggen in een wettelijk voorschrift (verordening), een nadere regel als in een beleidsregel of collegebesluit.
- De mate van gedetailleerdheid en helderheid varieert. De kan-bepaling, waarmee het college de discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad per verordening krijgt toegekend om een vergunningplafond in te stellen, is in sommige gevallen specifiek, maar in andere gevallen algemener van aard geformuleerd. In deze gevallen was voor de rekenkamer pas bij het lezen van de toelichting op de verordening duidelijk dat de gemeenteraad met deze bepaling ook de mogelijkheid tot het voeren van een volumebeleid wilde regelen.^{vv} Het zal daarmee voor de buitenstaander niet duidelijk zijn dat het aantal vergunningen beperkt kan worden, zeker wanneer dat niet wordt toegelicht. Wanneer een plafond niet direct in de verordening wordt vastgesteld, vraagt het ook meer zoekwerk in de onderliggende stukken of en welk plafond er is ingesteld. Daarnaast kan dat plafond ook wisselen per stadsdeel, locatie en dergelijke.

4.1.3 Onzekerheden bij aanwijzen schaarse vergunningstelsels

Uit de analyse van de Amsterdamse praktijk blijkt dat het niet altijd eenvoudig is voor een buitenstaander om vast te stellen of een vergunningstelsel schaars is, of juist niet.

Wanneer er geen plafond is vastgesteld, ontstaat er onzekerheid en discussie over of er sprake is van een schaars vergunningstelsel. Deze onzekerheden ontstaan om twee redenen:

^{vv} Voorbeelden zijn de vergunningstelsels voor een exploitatievergunning voor een bedrijfsvaartuig en het alternatief personenvervoer. Art. 2.4.5.6. van de Verordening op het Binnenwater luidt 'Het college kan bij het verlenen van de vergunning tevens bepalen welke wateren, al of niet met enige beperking, mogen worden bevaren, alsmede op welke plaatsen mag worden afgemeerd'. In de toelichting staat dat dit artikel is ingesteld om een volumebeleid te kunnen voeren. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar categorieën passagiersvaartuigen of segmenten.' Bij het alternatieve personenvervoer worden in art. 2.51.3. APV algemene weigeringsgronden genoemd. In de toelichting op dit artikel komt vervolgens naar voren dat zo nodig een volumebeleid kan worden gevoerd met grenzen aan het aantal vergunningen voor een bepaalde categorie.

1. *Het college heeft geen gebruik gemaakt van diens mogelijkheid om een plafond in te stellen.*

Wanneer de gemeenteraad de bevoegdheid tot het instellen van een plafond toekent aan het college via een 'kan-bepaling', komt het in de praktijk ook voor dat het college geen gebruik maakt van de mogelijkheid om het plafond in te stellen. In de reactie van de ambtelijke organisatie op ons concept-overzicht met schaarse vergunningen werd voor de ventvergunning aangegeven dat het college geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een plafond in te stellen, en dat dit vergunningstelsel daarmee niet schaars is. De rekenkamer heeft de ventvergunning wel in voorgaand overzicht behouden, omdat de mogelijkheid om een plafond in te stellen een vergunning immers *potentieel* schaars maakt. Bovendien gaan wij uit van de veronderstelling dat deze bevoegdheid - het instellen van een plafond - ook niet zonder reden aan het college is toegekend.

2. *De vergunning bevat elementen van een schaarse vergunning.*

Bij verschillende vergunningen is geen plafond ingesteld (en de bevoegdheid daartoe niet toegekend), maar het vergunningstelsel bevat echter wel elementen van een schaarse vergunning. Het gaat hierbij achtereenvolgens om 1) het bestaan van een maximum met een vergunningstop of uitsterfregeling; 2) een quotum als mogelijke weigeringsgrond; 3) een verdeelprocedure.

Maximum met een vergunningstop of uitsterfregeling

Regelmatig is verwezen naar een vergunningstop (bijvoorbeeld ligplaats bedrijfsvaartuig) of een uitsterfregeling (bijvoorbeeld loketverkoop), waarmee in de praktijk sprake is van een vergunningplafond. Een stop heeft als doel om de bestaande situatie te bevriezen, maar de bestaande vergunning kan wel nog aan een andere partij worden verleend, als deze vergunning beschikbaar komt. Bij een uitsterfregeling gaat het om het geleidelijk verminderen van de activiteit in de zin dat de bestaande vergunninghouders het recht blijven behouden op de vergunning, maar in het geval zij hier geen gebruik meer van maken, de vergunning niet meer aan een ander wordt verleend. In beide gevallen worden geen extra vergunningen meer afgegeven boven het bestaande aantal en is het bestaande aantal dus het maximum. Dit maximaantal is echter niet altijd vastgelegd in een concreet plafond. Bij het vergunningstelsel van alternatief personenvervoer is bij de categorieën paardenkoetsen en elektrische voertuigen de vergunningenstop wel geformaliseerd in een tussentijds plafond. In andere gevallen is daarentegen geen concreet plafond teruggevonden evenals geen motivering waarom daar niet voor is gekozen. De rekenkamer kan zich voorstellen dat een plafond bij een uitsterfregeling niet wenselijk is, maar bij een vergunningstop is het de vraag of het niet beter is om het bestaande aantal door middel van een plafond expliciet vast te leggen om discussie te voorkomen.

Quotum als mogelijke weigeringsgrond

Ook een quotum kan een *mogelijke* weigeringsgrond zijn. Voor zowel vergunningen voor

het splitsen van woningen als woningonttrekking geldt dat steeds een individuele afweging moet worden gemaakt tussen het algemeen belang van de woningvoorraad en het belang van de aanvrager. De kan-bepaling in de verordening slaat hier op de mogelijkheid van het college om de vergunning op grond van de benoemde weigeringsgronden af te kunnen wijzen. Voor woningomzetting is in de huisvestingsverordening als mogelijke weigeringsgrond een quotum opgenomen, namelijk een maximaal percentage voor het omzetten naar vijf of meer kamers. Dat is gemotiveerd door te stellen dat daarboven negatieve effecten op de woningvoorraad zijn te bemerken. Dit quotum maakt dan onderdeel uit van de individuele afweging in de zin dat het negatieve effect alsnog per geval moet worden aangetoond. Dit kan leiden tot een afwijzing van een vergunning terwijl het quotum nog niet is bereikt en een toekenning wanneer het quotum wel al is bereikt. Op basis van de (regionale) huisvestingsverordening kan het college verder voor vergunningen voor het splitsen van woningen en voor woningonttrekking in het kader van short stay een quotum voor een bepaald gebied instellen. Het is onbekend of dat voor splitsvergunningen is gebeurd. In het verleden zijn voor bepaalde stadsdelen wel quota voor short stay vastgesteld. In de beleidsnotitie van 2014 is bepaald dat er in principe geen nieuwe vergunningen meer worden verleend (stop), maar de ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat op basis van de individuele afweging sporadisch nog nieuwe vergunningen worden verleend.

Verdeelprocedure

Ten derde zijn er vergunningstelsels waarbij, uit het regelen op welke wijze de vergunningen worden verdeeld, blijkt dat er in de praktijk sprake is van (een reële verwachting van) schaarste. Meestal gaat het om het vermelden van een wachtlijst waaruit blijkt dat vergunningen worden verdeeld op volgorde van binnenkomst. Dat zien we bijvoorbeeld terug bij een huisvestingsvergunning^{ww}, collectevergunning en staanplaatsen buiten de markt.

^{ww} In reactie op de nota van bevindingen heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat huisvestingsvergunningen, bijvoorbeeld voor corporatiewoningen, zelf niet schaars zijn, maar de woningen wel. Alleen diegene met wie een huurovereenkomst is gesloten met de woningbouwcorporatie, zou in aanmerking komen voor de huisvestingsvergunning. De schaarste zou daarmee dus voorafgaand aan de vergunningaanvraag bij de gemeente gereguleerd zijn door de woningbouwcorporatie. De woningbouwcorporatie voert daarvoor echter een verdelingsprocedure uit. In de Huisvestingsverordening (art 2.4.7.7) staat ook dat aan de hand van de langste inschrijfduur wordt bepaald welke woningzoekende als eerste in aanmerking komt voor een huisvestingsvergunning. Omdat op basis van deze verdeelprocedure dus door de woningbouwcorporatie wordt geselecteerd met wie een huurovereenkomst wordt afgesloten en daarmee wie vervolgens wordt voorgedragen voor de huisvestingsvergunning, is de rekenkamer van oordeel dat deze vergunning een schaars element bevat, zodat de huisvestingsvergunningen ook opgenomen zijn in het overzicht.

Onzekerheid of vergunningen in het omgevingsrecht schaars zijn

Naast de twee bovenstaande redenen bestaat er ook onzekerheid of vergunning in het omgevingsrecht als schaars zijn aan te wijzen. Op basis van de literatuuranalyse die de rekenkamer heeft uitgevoerd voor hoofdstuk 3 kwam ook naar voren dat de discussie nog niet helemaal is uitgekristalliseerd over of er binnen het omgevingsrecht sprake is van de toebedeling van schaarse rechten. In de reactie van de ambtelijke organisatie op ons overzicht van schaarse vergunningen wordt hier ook wisselend mee omgegaan. Omgevingsvergunningen worden als niet schaars betiteld, maar prostitutiebedrijven en seksinrichting wel, in de zin dat alleen een vergunning kan worden verleend bij het exploiteren van deze functies op de locaties die daarvoor zijn aangewezen in het bestemmingsplan. Of een ligplaatsvergunning voor een woonboot als schaars is aan te merken, kan eveneens worden bediscussieerd. Enerzijds geldt er een stop voor het bestaande aantal plaatsen (schaars element); anderzijds kan de vergunning alleen nog worden verkregen wanneer een woonboot inclusief bestaande vergunning wordt overgekocht. Dat maakt dus dat alleen de nieuwe eigenaar potentiële gegadigde is voor de vergunning, waarmee de schaarste dus eigenlijk al voorafgaand aan de vergunning wordt gereguleerd¹⁹⁰ en er geen sprake is van een schaarse vergunning.

Onlangs heeft de Advocaat Generaal van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een conclusie rondom de zaak Rijksinpassingsplan Windpark Zeevolde (6 juni 2018) geoordeeld dat bij bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen over het algemeen geen sprake is van het toebedelen van een schaars recht. Omgevingsvergunningen kunnen namelijk alleen worden aangevraagd door diegenen die over de grond beschikken, zodat er niet meer gegadigden kunnen zijn dan het aantal beschikbare vergunningen. Er bestaan echter een aantal uitzonderingen, waaronder bij een hoge mate van verbondenheid tussen de omgevingsvergunning voor een afwijking op het bestemmingsplan en een schaarse exploitatievergunning.¹⁹¹ In het kader van het onderzoek gaat het te ver om na te gaan of er in Amsterdam ook sprake is van een dergelijke verbondenheid. De rekenkamer houdt aan dat in het geval van een bestemmingsplan de schaarste voorafgaand wordt gereguleerd door middel van algemeen verbindende regels en er geen sprake is van een schaarse vergunning.

Samenvattend kunnen de 19 vergunningstelsels die door de rekenkamer als schaars zijn aangemerkt in vier categorieën worden verdeeld. Voor 11 vergunningstelsels geldt dat er een plafond is ingesteld. Daarnaast is bij 1 vergunningstelsel de mogelijkheid om een plafond in te stellen vastgelegd in de verordening, maar heeft het college daar nog geen gebruik van gemaakt (potentieel schaars). Daarnaast bevatten 6 vergunningstelsels schaarse elementen, in de zin van het 1) bestaan van een maximum aantal vergunningen op basis van een stop of uitsterfregeling, 2) een quotum als mogelijke weigeringsgrond of 3) het

vastleggen van een verdeelprocedure. Daarnaast is er bij 1 vergunningstelsel bij de ene categorie sprake van een ingesteld plafond en bij andere categorieën blijkt de schaarste uit een uitsterfregeling en de verdeelprocedure.

Tabel 4.3. categorie- indeling schaarse vergunningstelsels

Categorie	Aantal
1. Schaars <i>Er is een plafond ingesteld</i>	11
2. Elementen van een schaarse vergunning <i>Er is sprake van een maximum (stop, uitsterfregeling, quotum als mogelijke weigeringsgrond) of verdeelprocedure</i>	6
3. Hybride <i>Een combinatie van categorie 1 en 2 binnen één vergunningstelsel</i>	1
4. Potentieel schaars <i>De mogelijkheid is vastgelegd, maar er is nog geen plafond ingesteld</i>	1
Totaal	19

Bron: Rekenkamer Amsterdam

4.1.4 Toekomstige schaarse vergunningen

Amsterdam kent momenteel 19 schaarse vergunningstelsels. Dat aantal kan in de toekomst natuurlijk aan verandering onderhevig zijn. Het coalitieakkoord toont op een aantal beleidsterreinen bijvoorbeeld voornemens om (een vergunningstelsel met) een volumebeleid in te gaan voeren (zie uitgebreid paragraaf 1.2.1). Daarnaast is ten tijde van het rekenkameronderzoek de invoering van een schaars vergunningstelsel voorbereid voor deelfietsen en een wijzing van de APV om voor gebieden, branches, straten of gebouwen een vergunningplicht voor bepaalde bedrijfsmatige activiteiten te introduceren die de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of anderszins overlast of ondermijning veroorzaken.¹⁹² In reactie op het overzicht van schaarse vergunningen is verder aangegeven dat in de toekomst de eigen verkoopinrichtingen (anders dan een marktkraam) op een markt, schaars zullen worden.¹⁹³

Andersom is het college voornemens om het vergunningstelsel voor alternatief personenvervoer te gaan afschaffen.¹⁹⁴ Los van het coalitieakkoord heeft de burgemeester in oktober 2018 aangekondigd dat de exploitatievergunningen voor speelautomaathallen in de toekomst op een andere wijze zullen worden verdeeld, zodat ook nieuwe ondernemers kans maken op een vergunning.¹⁹⁵ Bij de directie Juridische Zaken zijn geen andere voornemens bekend om op korte termijn bestaande vergunningplafonds aan te gaan passen of te gaan schrappen.¹⁹⁶

4.2 Hoe is het ambtelijk apparaat op het gebied van schaarse vergunningen georganiseerd?

Het inrichten of het wijzigen van een schaars vergunningstelsel is complex. Dit vereist naast inhoudelijke kennis ook ambtelijke procedures. In paragraaf 4.2.1 gaan we in op de vraag hoe de inhoudelijke juridische kennis rondom schaarse vergunningstelsels is georganiseerd. Daarna beantwoorden we de vraag of er procedures bestaan, waarvan de ambtelijke organisatie gebruik kan maken bij de inrichting en aanpassing van een schaars vergunningstelsel (paragraaf 4.2.2).

4.2.1 Hoe is de inhoudelijke kennis georganiseerd?

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het invoeren of wijzigen van een schaars vergunningstelsel ligt bij een directie van de gemeente. De eerste afweging met welk(e) instrument(en) een beleidsprobleem wordt aangepakt en hoe het instrument(en) verder wordt ingericht, vindt dan ook meestal plaats bij de beleidsmedewerkers van die directie. Vakjuristen komen in beeld wanneer door de beleidsmedewerkers om juridisch advies wordt gevraagd over de keuze binnen instrumenten. Soms raadplegen beleidsambtenaren juristen ook in een vroeg stadium van de beleidscyclus waardoor ze kunnen meedenken over alternatieve instrumenten. Enkele directies hebben eigen vakjuristen in dienst, anderen maken gebruik van juristen van het Juridisch Bureau. De directie Juridische Zaken (DJZ) geeft desgevraagd advies in de tweede lijn. DJZ heeft specifieke expertise op bepaalde juridische terreinen, waaronder op het gebied van schaarse vergunningen. Het contact tussen vakinhoudelijke afdelingen en DJZ komt in de voorbereiding vooral ad hoc tot stand als juridisch advies op een bepaald dossier gewenst is vanuit een directie. In de ambtelijke adviesgroep die adviseert bij de vraag of voor een subsidie of een overheidsopdracht moet worden gekozen (zie paragraaf 2.1.2) ontbreekt het aan kennis over schaarse vergunningstelsels. Een structurele kennisuitwisseling over schaarse vergunningen op gemeentelijk niveau tussen beleidsambtenaren en/of juristen van de verschillende directies ontbreekt eveneens.¹⁹⁷

Alle stukken – ook die over schaarse vergunningen - die ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college, worden door DJZ van een finaal advies voorzien. Uit de *notitie Finaal advies bij agendering DJZ* (juni 2017) blijkt dat DJZ deze stukken marginaal toetst.¹⁹⁸ In de notitie wordt ook aangegeven in welke situaties DJZ al in de voorbereidingsfase be-

trokken moet worden, dus los van de finale toets. Dit geldt onder meer wanneer verordeningen of nadere regels (gewijzigd) worden vastgesteld of hoge juridische afbreukrisico's aanwezig zijn. Bij een schaarse vergunning zullen deze situaties regelmatig van toepassing zijn, waardoor DJZ veel vaker in de voorbereidingsfase zou moeten worden ingeschakeld dan nu het geval.

4.2.2 Bestaan er procedures rondom het inrichten en aanpassen van schaarse vergunningen?

In paragraaf 2.1 kwam al naar voren dat er in beperkte mate sprake is van kaders voor het maken van een afweging tussen de verschillende mogelijke instrumenten. In deze paragraaf bespreken we of er specifieke kaders bestaan, waarvan de ambtelijke organisatie gebruik kan maken bij het inrichten of aanpassen van schaarse vergunningen.

Schaarse rechten –kader en handleiding (2018)

De vakinhoudelijke ambtenaren die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, kennen geen ambtelijke procedure of handleiding voor de inrichting of aanpassing van het vergunningstelsel. Naar aanleiding van het rondvaartdossier en de ontwikkeling dat schaarse vergunningen op steeds meer terreinen zullen worden ingezet, is in september 2018 door de directie Juridische Zaken (DJZ) een kader voor ambtenaren op het gebied van het verlenen van schaarse rechten opgesteld.¹⁹⁹ In het document *Schaarse rechten - kader en handleiding* wordt op hoofdlijnen toegelicht wat schaarse rechten zijn en worden handvatten gegeven bij het opstellen van een nieuw systeem voor het verdelen van schaarse rechten en voor het beoordelen of huidige systemen voldoen aan de regels. Ondanks de titel heeft het document vrijwel alleen betrekking op schaarse vergunningen.²⁰⁰ Tevens wordt aangegeven dat het document niet op alle vragen antwoord zal geven en dat er als contact kan worden opgenomen met DJZ.

In paragraaf 3.2 heeft de rekenkamer op basis van literatuur en jurisprudentie zes normen voor schaarse vergunningen benoemd waaraan moet worden voldaan bij een inrichting of aanpassing van een schaars vergunningstelsel. Elke norm bestaat uit meerdere elementen (zie Tabel 5.1 – Toetspunten, toetsvragen en informatie-elementen). Op hoofdlijnen hebben wij het document *Schaarse rechten –kader en handleiding* beoordeeld op basis van deze normen (zie Tabel 4.4).

Tabel 4.4. Mate waarin normen rekenkamer terugkomen in kader DJZ

Norm	Komt terug in kader DJZ:
1. Doelstellingen	Ja
2. Kans op mededing	Ja

Norm	Komt terug in kader DJZ:
3. Weloverwogen keuzes	Grotendeels, maar de elementen van ingebruiknameverplichting, herverdelingsprocedure, overdraagbaarheid, verlenging en evaluatie niet.
4. Vastleggen gemaakte keuzes	De wijze van vastlegging (verordening of beleidsregel) wel; de bevoegdhedenverdeling tussen college en raad niet.
5. Communicatie	Ja
6. Handhaafbaarheid	Nee

De meeste elementen waaraan moet worden voldaan bij een inrichting of aanpassing van een schaars vergunningstelsel zien wij terugkomen in *Schaarse rechten –kader en handleiding*. Ons valt op dat de elementen na afloop van de verdeelprocedure ontbreken: ingebruiknameverplichting, herverdeling, overdraagbaarheid, verlenging, handhaafbaarheid en evaluatie. Daarnaast wordt het goed vastleggen van het vergunningstelsel aangestipt met de keuze tussen een verordening en beleidsregels, maar daarbij is de bevoegdhedenverdeling tussen college en raad als te behandelen onderwerp niet benoemd.²⁰¹

In het kader wordt verder aangegeven dat eerst de vraag moet worden beantwoord of een schaarse vergunning wenselijk en nodig is om het beoogde doel te verwezenlijken. Een schaarse vergunning zou volgens dit kader in beginsel een laatste redmiddel moeten zijn. Daarom wordt aanbevolen om altijd na te gaan of er geen andere oplossingen zijn voor het probleem. Voor alternatieve instrumenten wordt met name verwezen naar de intranetsite van de directie Juridische Zaken en de checklist meer kwaliteit, minder regels (2018), terwijl het document geen informatie bevat over alternatieve instrumenten (zie Hoofdstuk 2: Kaders voor het afwegen van een schaarsvergunningstelsel). Daarnaast wordt aangegeven dat alleen voor de vergelijkende toets zou moeten worden gekozen wanneer de andere verdeelprocedures niet werkbaar zijn.²⁰² Het is goed dat ambtenaren zich bewust zijn van de beperkingen die gepaard gaan met de keuzes voor en binnen een schaars vergunningstelsel. Tegelijkertijd is er ook veel mogelijk wanneer de keuzes maar weloverwogen gemaakt, goed gemotiveerd, vastgelegd en gecommuniceerd worden. In het document zijn deze mogelijkheden nog onderbelicht gebleven.

Geen specifieke procedures voor betrekken en informeren raad op het gebied van schaarse vergunningen

Bij de ambtenaren die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, zijn geen specifieke voorschriften bekend voor het betrekken en informeren van de raad bij de in-

richting van een schaars vergunningstelsel. Schaarre vergunning worden met name vanuit de beleidsmatige invalshoek aan de raad voorgelegd. Bestuursadvisering en strategie begeleiden de bijbehorende besluiten richting de raad. De verwachting is dat de keuze om de raad te informeren en/of een besluit voor te leggen per keer, afhankelijk van het beleids-terrein en onderwerp, wordt gemaakt op basis van algemene voorschriften.²⁰³

4.3 Conclusie

Een totaaloverzicht van (schaarse) vergunningstelsels in Amsterdam ontbreekt. Veel van de vergunningen, maar niet alle, zijn terug te vinden in de legesverordening (86%). De rekenkamer heeft 42 vergunningstelsels geïnventariseerd en daarvan 19 als schaars aange-merkt (zie tabel).

Tabel 4.5 - overzicht van (potentieel) schaarse vergunningstelsel (19)

Nr.	Categorie	Vergunningstelsel
1	Schaars <i>Er is een plafond ingesteld</i>	• Exploitatie speelautomatenhal • Aanwezigheid speelautomaten • Markt op afstand • Plaatsen/verhuren marktkramen • Parkeervergunning <i>Bewoners, bedrijven, overloop, volkstuin, elektrische (deel)auto's en taxi's</i> • Exploitatie bedrijfsvaartuig <i>Bij segment bemand groot (>14 meter) gebied 1</i> • Evenementen <i>Bij grootschalig en geluidbelastend</i> • Straatartiest • Alternatief personenvervoer • Verkoop consumentenvuurwerk • Marktplaatsen
2	Elementen van een schaarse vergunning <i>Er is sprake van een maximum (stop, uitsterfregeling, quotum als mogelijke weigeringsgrond) of verdeelprocedure</i>	• Ligplaats bedrijfsvaartuig <i>In centrum en haven m.u.v. passagiersvaart</i> • Horecabedrijf <i>Bij loketverkoop</i> • Woningonttrekking <i>Bij omzetting > 5 kamers, onttrekking voor short stay</i> • Splitsing woning • Openbare inzameling van geld/zaken

Nr.	Categorie	Vergunningstelsel
		Huisvestingsvergunning <i>Bij corporatiewoningen en woonwagendstandplaatsen</i>
3	Hybride <i>Een combinatie van categorie 1 en 2 binnen één vergunningstelsel</i>	Staan- of ligplaats buiten markt
4	Potentieel schaars <i>De mogelijkheid is vastgelegd, maar er is nog geen plafond ingesteld</i>	Venten
	Totaal	19

Of een vergunningstelsel schaars is of juist niet, is voor iets meer dan helft van de schaarse vergunningen af te leiden uit het feit dat er een vergunningplafond is ingesteld (58%). Het vergunningplafond werd op verschillende wijzen ingesteld: door de gemeenteraad ingesteld en vastgelegd in een verordening of door het college ingesteld en vastgelegd in nadere regels, beleidsregels of een afzonderlijk collegebesluit. Dat het college de mogelijkheid heeft om een vergunningplafond in te stellen, is op basis van de formulering in de verordening overigens niet altijd direct helder en vraagt wat zoekwerk.

In de andere helft van de gevallen was het minder duidelijk of het vergunningstelsel schaars is. Bij één vergunningstelsel is de mogelijkheid om een plafond in te stellen vastgelegd in de verordening, maar heeft het college daar nog geen gebruik van gemaakt (potentieel schaars). Daarnaast bevatten zes vergunningstelsels schaarse elementen, in de zin van het 1) bestaan van een maximum aantal vergunningen op basis van een stop of uitschegeling, 2) een quotum als mogelijke weigeringsgrond of 3) het vastleggen van een verdeelprocedure (wachlijst). Tot slot is er bij één vergunningstelsel bij de ene categorie sprake van een ingesteld plafond en bij andere categorieën blijkt de schaarste uit een uitschegeling en de verdeelprocedure.

Dat het niet eenvoudig is om vast te stellen dat een vergunning schaars is, blijkt ook uit het feit dat het ambtelijke apparaat voor een aantal van deze vergunningstelsels een andere inschatting maakt, zoals venten en een huisvestingsvergunning voor corporatiewoningen.

De verantwoordelijkheid voor het inrichten of aanpassen van een schaars vergunningstelsel is belegd bij een specifieke directie. Het is geen vanzelfsprekendheid dat beleidsambte-

naren al vanaf het begin juridische kennis betrekken bij de te maken keuzes. Tot voor kort bestond er geen handreiking voor ambtenaren die (incidenteel) betrokken zijn met de keuze en het inrichten van een schaars vergunningstelsel. Directie Juridische Zaken heeft onlangs (september 2018) een bruikbaar kader/handleiding opgesteld over schaarse vergunningen voor ambtenaren. Een aantal onderwerpen is onderbelicht gebleven in het kader: de alternatieve mogelijkheden bij schaarse vergunningen, de bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college, en de geldende regels tijdens en na afloop van de vergunningsduur.

Mede op grond van onze bevindingen in Hoofdstuk 2 komen wij verder tot de conclusie dat de kennis binnen het ambtelijk apparaat over schaarse vergunningstelsels momenteel is versnipperd door de ambtelijke organisatie heen, en dat structurele kennisuitwisseling nog niet plaatsvindt.

5 Schaarse vergunningen - casestudies

Onderzoeksvraag 4: Is de raad voldoende geïnformeerd door het college over de mogelijkheden en beperkingen bij schaarse vergunningstelsels?

5.1 Geselecteerde casestudies en toetsingskader

Casestudies

In totaal kent Amsterdam 19 (potentieel) schaarse vergunningstelsels (zie paragraaf 4.1). Daarvan hebben wij er twee onderzocht.^{xx} 1. De passagiersvaart (paragraaf 5.2), omdat deze casus de aanleiding van dit onderzoek vormt en 2. het alternatief personenvervoer in de vorm van tuktuks, fietstaxi's en paardenkoetsen (paragraaf 5.3). Beide vergunningstelsels hebben met elkaar gemeen dat het bedrijfsmatig vervoer in de openbare ruimte (zowel op water als op land) betreft, beiden zijn aangevochten tot de Afdeling bestuursrechtsspraak en dat beide vergunningstelsels momenteel worden aangepast. Tegelijkertijd zijn er ook verschillen. Zo is door de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State in de bedoelde uitspraken geoordeeld dat rondvaartboten primair gericht zijn op vermaak en fietstaxi's op het vervoeren van personen, zodat het alternatief personenvervoer buiten de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn valt, terwijl de passagiersvaart wel onder dit regime valt.²⁰⁴ Daarnaast lag de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van het vergun-

^{xx} Wij hebben overwogen om ook het nieuwe vergunningstelsel voor deelfietsen te onderzoeken. Omdat het college van B en W dit beleid eind oktober 2018 nog niet had vastgesteld, hebben wij van onderzoek afgezien.

ningstelsel bij verschillende partijen, namelijk bij Waternet (verbonden partij) en DIVV (inmiddels V&OR). Ook gaat het om een groot en klein dossier en wisselt de mate van betrokkenheid van de raad bij de inrichting/aanpassing van het vergunningstelsel.

Toetsingskader

In paragraaf 3.2 zijn 6 normen benoemd waaraan moet worden voldaan als een schaars vergunningstelsel wordt ingevoerd of als een bestaand schaars vergunningstelsel wordt gewijzigd. Van deze normen hebben zes toetspunten afgeleid, die wij hebben voorzien van toetsvragen en informatie-elementen (zie Tabel 5.1). Om een weloverwogen keuze te kunnen maken voor het invoeren of het herzien van een schaars vergunningstelsel vinden wij het van belang dat het college de raad informeert over deze informatie-elementen in de raadstukken.

Tabel 5.1 – Toetspunten, toetsvragen en informatie-elementen

Toetspunt	Toetsvragen	Informatie-element
Doelstellingen	1.1 Zijn de na te streven beleidsdoelstellingen expliciet gemaakt?	Beleidsdoelstellingen
	1.2 Is de afweging gemaakt waarom is gekozen voor een vergunningstelsel (vergunningsdoel)?	Vergunningsdoel
	1.3 Is de afweging gemaakt waarom het aantal vergunningen moet worden beperkt door middel van een plafond ('beperkingsdoel')?	Beperkingsdoel
	1.4 Is de afweging gemaakt welk doel(en) wordt nagestreefd met het verdelen van de vergunningen ('verdelingsdoel')?	Verdelingsdoel
Kans op mededinging	2.1 Worden in deze procedure vergunning voor een bepaalde tijd verleend, is de precieze vergunningenduur gemotiveerd of is gemotiveerd waarom verlening voor onbepaalde tijd is toegestaan?	Vergunningsduur
Weloverwogen keuzes	<u>Weigeringsgronden</u>	
	3.1 Is het overschrijden van het vergunningplafond als weigeringsgrond opgenomen?	Weigeringsgrond overschrijden plafond

Toetspunt	Toetsvragen	Informatie-element
	3.2 Is de afweging gemaakt of een ingebruik-nameverplichting gewenst is? <u>Vergunningplafond</u> 3.3 Is de afweging gemaakt welke omvang het plafond precies moet hebben? <u>Verdeelprocedure en verdeelcriteria</u> 3.4 Is de afweging gemaakt welke verdeelproce-dure moet worden gehanteerd? 3.5 Is de afweging gemaakt of de verdeelcriteria (en de eventuele wegingscriteria) geschikt zijn om het doel of de doelen te realiseren? <u>Aanvraagtijdvak</u> 3.6 Is de afweging gemaakt over de periode waarbinnen de aanvragen kunnen worden ingediend? <u>Herverdeling van vergunningen</u> 3.7 Is de afweging gemaakt hoe vergunningen worden herverdeeld, tijdens de vergun-ningsduur? 3.8 Is de afweging gemaakt of de vergunning overdraagbaar moeten zijn? 3.9 Is de afweging gemaakt of de vergunning na afloop van de duur wel of niet verlengd mogen worden? <u>Overgangsperiode</u> 3.10 Is afgewogen of er wel of geen overgangs-periode moet komen voor bestaande ver-gunninghouders?	Ingebruiknamever-plichting Vergunningplafond Verdeelprocedure Verdeelcriteria Aanvraagtijdvak Herverdelingsproce-dure Overdraagbaarheid Verlenging Overgangsperiode

Toetspunt	Toetsvragen	Informatie-element
	3.11 Is afgewogen of (financiële) compensatie van bestaande vergunninghouders noodzakelijk is? <u>Evaluatie</u> 3.12 Is de afweging gemaakt wanneer en hoe het vergunningstelsel zal worden geëvalueerd?	(Financiële) compensatie Evaluatie
Vastlegging gemaakte keuzes	4.1 Is de afweging gemaakt wie (raad of college) waar voor bevoegd is? 4.2 Is afgewogen waarom keuzes zijn vastgelegd in een wettelijk voorschrift dan wel een beleidsregel?	Bevoegdheden Vastleggingswijze
Communicatie	5.1 Is de afweging gemaakt hoe informatie over de beschikbaarheid van een vergunning, het aanvraagtijdvak, de verdeelprocedure en verdeelcriteria tijdig openbaar wordt gemaakt? 5.2 Is de afweging gemaakt welke termijn geschikt is voor het informeren van de (potentiele) gegadigden? 5.3 Is de afweging gemaakt waarom het gekozen medium is / de gekozen media geschikt zijn voor potentiële gegadigden?	Tijdigheid informatie Termijn informeren Geschikt medium
Handhaafbaar	6.1 Is de afweging gemaakt hoe de overtredingskans van de vergunningsvoorwaarden / het verbod worden verminderd en de naleving van de vergunningsvoorwaarden / het verbod van het gekozen vergunningstelsel wordt vergroot?	Overtredingskans

Toetspunt	Toetsvragen	Informatie-element
	6.2 Is de afweging gemaakt hoe toezicht kan worden gehouden en hoe kan worden gehandhaafd?	Toezichtwijze

Bron: Rekenkamer Amsterdam

Beoordeling informatie-elementen

Indien uit raadsstukken blijkt dat een toetsvraag positief kan worden beantwoord doordat het onderwerp expliciet aan de orde is gesteld en het college de mogelijkheden en beperkingen of voor- en nadelen van verschillende keuzes uiteen heeft gezet, of het de keuze voldoende gemotiveerd heeft, dan hebben wij dit toetspunt met een 'voldoende' gewaardeerd. Is het onderwerp van de toetsvraag wel aan de orde gesteld in een raadsstuk, maar is de gemaakte keuze niet of onvoldoende gemotiveerd, dan hebben wij dit toetspunt gewaardeerd met de score 'neutraal'. Ontbreekt in raadstukken het onderwerp van de toetsvraag of is slechts impliciet aandacht besteed aan het onderwerp, moet er 'tussen de regels door' worden gelezen om het onderwerp vast te kunnen stellen, dan hebben wij de toetsvraag gewaardeerd met een 'onvoldoende'. Het totaal van de scores op de toetsvragen bepaalt de scores op de toetspunten en daarmee de mate waarin het college de gemeenteraad toereikend heeft geïnformeerd over de mogelijkheden en beperkingen bij schaarse vergunningstelsels.

De rekenkamer heeft in de beoordeling puur gekeken of een toetspunt terugkwam in de raadsstukken en of het (uitvoerig) was gemotiveerd. De inhoudelijke kwaliteit van de uitwerking of motivering (inclusief onderbouwing) hebben wij niet beoordeeld. Deze kanttekening is met name belangrijk in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak in beide casestudies over de rechtmatigheid van de genomen besluiten (zie kader).

Rechtmatigheidsoordeel Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

De rekenkamer heeft beoordeeld of er in de raadstukken een beperkingsdoel is vermeld voor het instellen van een plafond. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft inhoudelijk beoordeeld of het plafond op basis van een lengte-criterium noodzakelijk en evenredig is. In het geval van het alternatief personenvervoer is hebben wij het toetsaspect van verdelingscriteria als voldoende beoordeeld omdat deze waren uitgewerkt in de beleidsregels en voldoende gemotiveerd met verdelingsdoelen. Door de Afdeling bestuursrechtspraak is echter geoordeeld dat de beoordelingssystematiek vooraf onvoldoende kenbaar is gemaakt, omdat de onderliggende aspecten waarop deze criteria zijn beoordeeld onvoldoende bekend waren bij de aanvragers.

De twee casussen worden ingeleid met een korte contextschets. Hierin komen het doel van de schaarse vergunningstelsels, het vergunningplafond, de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak en recentelijke ontwikkelingen aan bod. Daarnaast geven we aan op welke raadsstukken onze beoordeling is gebaseerd. Vervolgens gaan we over op de beoordeling. De uitgebreide achterliggende analyses hebben wij opgenomen in de bijlagen.

5.2 Beoordeling casus passagiersvaart

In deze paragraaf komt de informatievoorziening door het college aan de raad in de casus passagiersvaart aan bod. In subparagraaf 5.2.1 beschrijven we eerst als context het doel van de schaarse vergunning, het vergunningplafond, de rechterlijke uitspraken en nieuwe ontwikkelingen die spelen. In paragraaf 5.2.2 gaan we over op de daadwerkelijke beoordeling van de raadsinformatievoorziening rondom de aanpassing van het schaarse vergunningstelsel voor de rondvaartboten tussen de 14 en 20 meter.

5.2.1 Context

Vergunningen bij de passagiersvaart zijn schaars. Doordat passagiersvaartvergunningen in het verleden (1948) ²⁰⁵ voor onbepaalde tijd waren verleend, kregen nieuwe partijen nauwelijks kans om rondvaarten te verzorgen in de Amsterdamse grachten. Het college heeft in november 2013 besloten het vergunningstelsel te herzien. Vergunningen voor onbepaalde tijd werden ingetrokken (2014) met in achtneming van een overgangsperiode (tot 2020). In de periode 2014 tot 2020 zou het aantal vergunningen voor boten tot 14 meter worden verruimd om in 2020 het vergunningplafond voor deze categorie van boten in zijn geheel af te schaffen. Het vergunningplafond (135) zou voor boten met een lengte tussen de 14 en 20 meter in gebied 1 (centrum zone) worden gehandhaafd, terwijl de vergunningen voor een periode van 10 jaar zouden worden verleend. Met het nieuwe beleid heeft het college het volgende voor ogen:²⁰⁶

- Beter benutten: de schaarse ruimte op de grachten op een eerlijke wijze verdelen.
- Eerlijker beprijzen: verdeling van de schaarse ruimte die recht doet aan de toegenomen waarde van het water en het water toegankelijker maakt.
- Duurzamer beheren: verantwoord en duurzaam gebruik van het water.

Door de Afdeling bestuursrechtspraak zijn twee belangrijke uitspraken gedaan over de inrichting van het Amsterdamse vergunningstelsel voor de passagiersvaart. Dat heeft er ook toe geleid dat het vaarbeleid momenteel door het college wordt herzien (zie verder kader).

Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak en nieuw beleid

In 2015 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak Trijber (Hof van Justitie, 1 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:641) geoordeeld dat de passagiersvaart onder de Dienstenrichtlijn valt. Er is sprake van een grensoverschrijdende situatie, omdat bur-

gers uit de Europese Unie gebruik kunnen maken van de dienst en het vergunningstelsel voor (buitenlandse) ondernemers een belemmering kan vormen voor de toegang tot de markt. Daarnaast geldt sindsdien dat wanneer het aantal vergunningen om dwingende redenen van algemeen belang is beperkt, dus om beleidsmatige redenen, ook de duur van de vergunning beperkt moet worden.²⁰⁷

Met het vaarbeleid (2013) had het college ervoor gekozen om voor het segment bemand groot (>14 meter) in gebied 1 een vergunningplafond te behouden. Op basis van de zaak Trijber moesten de vergunningen voor dit segment dus voor bepaalde tijd worden verleend. Een aantal reders is hiertegen in beroep gegaan. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft vervolgens op 7 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1520) een uitspraak gedaan over de noodzakelijkheid en evenredigheid van het vergunningplafond voor het segment bemand groot (>14 meter) in gebied 1. Daaruit bleek dat het volumebeleid was gerechtvaardigd met de bescherming van het stedelijke milieu als dwingende reden van algemeen belang. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt echter dat de beperking van het aantal vergunningen voor dit segment op basis van het lengtecriterium niet evenredig is met realiseren van het doel van een vlotte en veilige doorvaart. Met moderne stuurmiddelen, een minder beperkende maatregel, kan dit doel ook worden bereikt. Als gevolg van deze uitspraak heeft het college B en W het besluit tot intrekking van de vergunningen voor onbepaalde tijd vernietigd.

Deze uitspraak leidde ertoe dat de gemeente Amsterdam het vaarbeleid opnieuw moet vormgeven. Tijdens het rekenkameronderzoek was het nieuwe vaarbeleid nog in voorbereiding en het moest eind 2018 zijn afgerond. In de tussentijd gold een stop op nieuwe vergunningen voor alle segmenten. Deze vergunningenstop voor onbepaalde duur totdat het nieuwe vaarbeleid zou zijn afgerond, is inmiddels eveneens succesvol aangevochten bij de Afdeling bestuursrechtspraak (ECLI:NL:RVS:2018:2958, 12 september 2018).²⁰⁸

Onze casestudie is beperkt tot de vergunningverlening voor boten tussen de 14 en 20 meter in gebied 1, waarvoor een vergunningplafond blijft gelden. Wij hebben onze documentenanalyse beperkt tot die documenten die aan de gemeenteraad zijn aangeboden tot en met mei 2017 (uitkomsten gewogen toetreding). Het gaat om zo'n 44 commissie-, technische en raadsvergaderingen en circa 186 raadsstukken.^{yy} In onze beoordeling hebben met name de Nota Varen in Amsterdam 2.1 (november 2013), de Verordening op het binnewater 2010 (april 2016), de Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (2016), en het uitgiftereglement voor de uitgifteronde in 2016 een groot gewicht gekregen.

^{yy}Het gaat hier om een grove indicatie. De stukken zijn inclusief raadsvoordrachten en flappen. Er is niet gecontroleerd op dubbelingen tussen de behandeling in de raadscommissie en raad.

Het nieuwe vergunningstelsel is uitvoerig in de raad besproken. Het college heeft diverse expertmeetings en werksessies voor raadsleden georganiseerd, en ruimte geboden voor inspraakmomenten voor andere belanghebbenden (bijvoorbeeld de branche). De raad heeft veelvuldig gebruikgemaakt van de mogelijkheden om actief wensen en bedenkingen kenbaar te maken naar aanleiding van informatie die door het college werd voorgelegd.^{zz}

Het college heeft 68 schriftelijke inspraakreacties ontvangen op het te wijzigen beleid.²⁰⁹ Daarnaast zijn er veel insprekers geweest, waaronder: de zittende reders, nieuwe toetreders, partijen die initiatieven indienen voor een milieuvriendelijke aandrijving en partijen die pleiten voor de toegankelijkheid van de boten.²¹⁰

5.2.2 Beoordeling informatievoorziening raad

In de onderstaande tabel is de beoordeling van de raadsinformatie met betrekking tot de passagiersvaart per informatie-element weergegeven. In Bijlage 1 is een verder onderbouwing opgenomen van de beoordeling van de informatie-elementen.

**Tabel 5.2 - Beoordeling raadsinformatievoorziening passagiersvaart (be-
mand grote vaartuigen)**

Informatie-element		Beoordeling
1.	Doelstellingen – Beleidsdoelstellingen expliciet gemaakt – Vergunningsdoel – Beperkingsdoel^{aaa} – Verdelingsdoel	Voldoende Voldoende Voldoende Voldoende
2.	Kans op mededinging	Neutraal
3.	Weloverwogen keuzes – Weigeringsgronden – Ingebruiknameverplichting – Vergunningplafond – Verdeelprocedure	Voldoende Neutraal Voldoende Voldoende

^{zz} Daarnaast heeft de raad ook zelf het initiatief genomen.

^{aaa} De rekenkamer heeft bij dit toetspunt beoordeeld of er een motivering is gegeven voor het instellen van een vergunningplafond. De kwaliteit van de motivering is door de rekenkamer niet beoordeeld. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 7 juni 2017 geoordeeld dat het plafond op basis van een lengtecriterium was gerechtvaardigd met de bescherming van het stedelijke milieu als dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijk), maar daarentegen niet evenredig is, omdat met moderne stuurmiddelen, een minder beperkende maatregel, het doel van een vlotte en veilige doorvaart ook worden bereikt.

Informatie-element		Beoordeling
	– Verdeelcriteria – Aanvraagtijdvak – Herverdelingsprocedure – Overdraagbaarheid – Verlenging – Overgangsperiode – (Financiële) compensatie – Evaluatie	Voldoende Neutraal Onvoldoende Voldoende Onvoldoende Voldoende Voldoende Neutraal
4.	Vastleggen gemaakte keuzes – Bevoegdheden – Vastleggingswijze	Neutraal Onvoldoende
5.	Communicatie – Tijdigheid informatie – Termijn informeren – Geschikt medium	Neutraal Onvoldoende Neutraal
6.	Handhaafbaarheid – Overtredingskans – Toezichtwijze	Neutraal Voldoende

Bron: Rekenkamer Amsterdam

De mate waarin de informatie-elementen aan de orde komen in raadstukken

De raad is in de onderzochte periode (tot en met mei 2017) uitgebreid geïnformeerd over het nieuwe vergunningstelsel voor de passagiersvaart. Uit onze beoordeling blijkt dat de raad is geïnformeerd over het merendeel van de door de rekenkamer geformuleerde informatie-elementen (83%^{bbb}), zie Tabel 5.3.

Tabel 5.3 Uitkomsten beoordeling informatievoorziening passagiersvaart

Oordeel informatie-element	Toelichting	Aantal
Voldoende	Vastgelegd, gemotiveerd of keuzemogelijkheid geboden	12 (50%)

^{bbb} De rekenkamer heeft in totaal 24 informatie-elementen beoordeeld. 20 van deze elementen hebben de waardering 'voldoende' of 'neutraal'.

Oordeel informatie-element	Toelichting	Aantal
Neutraal	Vastgelegd, niet gemotiveerd	8 (33%)
Onvoldoende	Niet vastgelegd	4 (17%)

Bron: Rekenkamer Amsterdam

Bij de helft van informatie-elementen zijn de door het college gemaakte keuzes voorzien van een motivering. Voor de andere helft geldt dat de motivering ontbreekt of dat er in zijn geheel geen aandacht is geschonken aan het informatie-element.

Informatie-elementen die onderbelicht zijn gebleven

De volgende informatie-elementen bleven in de informatievoorziening aan de raad onderbelicht:

- Herverdelingsprocedure: of en hoe vergunningen tijdens de vergunningsduur kunnen worden herverdeeld;
- Verlenging: of vergunningen na afloop van de vergunningsduur wel of niet verlengd mogen worden;
- Vastleggingswijze: of gemaakte keuzes moeten worden vastgelegd in een wettelijk voorschrift of beleidsregels. Het college stelt dat de Regeling Passagiersvervoer Amsterdam (RPA 2013) de beleidsregels bevatten waar het college zich aan moet houden. In het gemeenteblad wordt de RPA echter gecategoriseerd onder “Overige besluiten van algemene strekking” (i.e. wettelijk voorschrift). Onduidelijk is wat de status van dit document is;
- Termijn informeren: wat het geschikte termijn is waarbinnen gegadigden moeten worden geïnformeerd.

Afweging alternatieve instrumenten

Het college heeft op basis van evaluaties of onderzoek als alternatief instrument een concessie (in relatie tot het veilen van vergunningen) afgewogen tegen het instrument van een schaarse vergunning. De raad is geïnformeerd over welke doelstellingen het college voor ogen heeft bij het (toekomstige) gebruik van het Amsterdamse binnenwater en hoe het nieuwe vergunningstelsel kan bijdragen aan deze doelstellingen. Bovendien heeft het college gemotiveerd waarom het in stand houden van een vergunningplafond bijdraagt aan het realiseren van de beoogde doelstellingen. Het college heeft de raad niet specifiek geïnformeerd over de voor- en nadelen van een schaars vergunningstelsel.

Motivering gemaakte keuzes en keuzemogelijkheden raad

Het college heeft gemotiveerd waarom –in tegenstelling tot voorheen– nu de keuze werd gemaakt om vergunningen voor een bepaalde tijd te verstrekken, waarom deze in aantallen dienden te worden beperkt (‘vergunningplafond’) en waarom de vergunningen via een

gewogen toetreding moeten worden verdeeld. Op de volgende punten is de motivering van een keuze onderbelicht gebleven:

- *Wat het geschikte termijn is waarbinnen gegedagdigden moeten worden geïnformeerd;* De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen over een afweging die gemaakt is over een geschikte termijn voor het informeren van gegadigden. Wel wordt in de uitgifteprocedure van 2016 het tijdsplan van de uitgifteprocedure globaal weergegeven.
- *Of en wanneer het vergunningstelsel wordt geëvalueerd;* Hoewel het college voornemens is de resultaten van de uitgifterondes te evalueren, is het voornemen om het vergunningstelsel van de passagiersvaart systematisch te evalueren niet uitgesproken. Dit terwijl bij het wijzigen van een schaars vergunningstelsel geleerd kan worden van de gemaakte fouten.
- *Waarom gekozen is om vergunningen voor bepaalde termijn van 10 jaar te verstrekken.* Hoewel het college toelicht en motiveert dat het aantal vergunningen moet worden begrensd op het tot dan toe huidige aantal, is de keuze voor de vergunningsperiode van 10 jaar niet gemotiveerd.
- *De ingebruiknameverplichting is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar is niet gemotiveerd.*
- *Bevoegdhedenverdeling.* De bevoegdheden zijn voldoende expliciet vastgelegd in de raadsstukken, maar de rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen over een duidelijke afweging die gemaakt is wie waar voor bevoegd is met betrekking tot het vergunningstelsel.

Vastlegging van de achterliggende motivaties van de gemaakte keuzes van het college zijn met name terug te vinden in de nota Varen in Amsterdam, die meerdere malen is aangepast om de wensen van de raad te incorporeren. De nota geeft daarmee goed overzicht van de afwegingen die zijn gemaakt, ware het niet dat deze nota na 2013 niet meer is geactualiseerd. In de daarop volgende periode zijn echter ook nieuwe keuzes gemaakt die van invloed zijn geweest op de inrichting van het schaarse vergunningstelsel. Bijvoorbeeld de gemaakte keuzes ter voorbereiding op de uitgifteronde in 2016 (e.g. de wensen van de raad met betrekking tot de verdeelprocedure en verdeelcriteria, de beoordelingscommissie, welstandsbeleid, etc.). Hoewel dergelijke aanpassingen terug te vinden zijn in aparte raadsstukken, ontbreekt er op dit moment een geactualiseerd document dat een totaal overzicht geeft van de keuzes van het college.

Het college heeft de raad niet zozeer verschillende keuzes voorgelegd, maar heeft de raad op verschillende momenten gevraagd in te stemmen met door het college gemaakte keuzes.

Informatievoorziening passagiersvaart lijkt geen verklarende factor voor uitkomsten gewogen toetreding

Deze casestudie richt zich op de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de ele-

menten die nodig zijn om een keuze te kunnen maken over het inrichten van een nieuw, of het aanpassen van een bestaand, schaars vergunningstelsel. Deze studie is bewust niet gericht op in het in kaart brengen van verklarende factoren of omstandigheden waarom de uitkomsten van het verdelen van de schaarse vergunningen afwijkt van de wensen van de raad^{ccc} en of de wensen van de raad juist zijn overgebracht op en geïnterpreteerd zijn door de beoordelingscommissie (zie paragraaf 1.1 en paragraaf 1.1.3). Nu de raad grotendeels is geïnformeerd over de elementen, het college heeft gemotiveerd waarom het heeft gekozen voor een vergunningplafond, verdeelprocedure en verdeelcriteria en de raad zich actief heeft opgesteld bij de te maken keuzes, ligt het niet voor de hand dat vanuit de informatievoorziening aan de raad een verklaring kan worden gegeven waarom de uitkomsten van de gewogen toetreding afwijken van de wensen van de raad. De afwijking tussen wens en uitkomst zal te maken hebben met andere factoren, specifieke omstandigheden of is wellicht niet uit te sluiten. Het is bij een ordentelijke verdeelprocedure immers altijd onzeker aan welke partij(en) de vergunningen zullen worden verleend. Een verdeelprocedure waar van te voren de uitkomst vaststaat, biedt onbekende toetreders immers geen kans op een vergunning. Wellicht zou met een scherpere inhoudelijke motivering een betere uitkomst zijn verkregen. De inhoud van de motiveringen is niet door ons onderzocht maar uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat aan de inhoudelijke motivering zware eisen worden gesteld waaraan het college niet altijd heeft voldaan (zie de tekstka- ders in de paragrafen 5.2.1 en 5.3.1).

5.3 Beoordeling casus alternatief personenvervoer

In deze paragraaf komt de informatievoorziening door het college aan de raad in de casus van het alternatief personenvervoer aan bod. In subparagraaf 5.3.1 beschrijven we eerst als context het doel van de schaarse vergunning, het vergunningplafond, de rechterlijke uitspraken en nieuwe ontwikkelingen die spelen. In paragraaf 5.3.2 gaan we over op de daadwerkelijke beoordeling van de raadsinformatievoorziening rondom de aanpassing van het schaarse vergunningstelsel voor de huidige vergunningsperiode 2016-2019.

5.3.1 Context

In Amsterdam kunnen personen naast taxi's en openbaar vervoer ook gebruikmaken van alternatieve vormen van personenvervoer, zoals fietstaxi's, paardenkoetsen en elektrische voertuigen, waaronder tuktuks en golfkarren. Om dit alternatieve vervoer te mogen aanbieden zijn vergunningen nodig.²¹¹ Deze vergunningen hebben een plafond en zijn daar-

^{ccc} De uitkomsten van de gewogen toetreding in de categorie *Vaartuigen met een gezichtsbepalend uitstraling* (24 april 2017) bestond voor ruim driekwart uit reguliere rondvaartboten van reders die al in het bezit waren een vergunning. De gemeenteraad had de wens dat er meer vergunningen zouden worden verleend aan nieuwe toetreders en dat er meer vergunningen zouden worden verleend voor historische vaartuigen.

door schaars. Het gaat om een maximum van 100 fietstaxi's in de afgelopen twee vergunningsperiodes 2013-2016 en 2016-2019. Daarnaast is in maart 2018 een tussentijds plafond ingesteld om in afwachting van het nieuwe beleid (zie verder kader) het bestaande aantal vergunningen voor paardenkoetsen en elektrische voertuigen te bevrozen: 2 vergunningen voor 12 paardenkoetsen en 5 vergunningen voor 10 elektrische voertuigen. Met het reguleren van het alternatief personenvervoer had het gemeentebestuur voor ogen:

- milieuvriendelijke alternatieven van personenvervoer op de korte afstand te faciliteren;
- kaders te stellen gericht op de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening, en
- overlast in de openbare ruimte te voorkomen.²¹²

In de casus van het alternatief personenvervoer is in 2018 een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak geweest over de beoordeling van de aanvragen voor de huidige vergunningsperiode 2016-2019. In april 2019 lopen de huidige vergunningen af. Momenteel is nieuw beleid in voorbereiding (zie verder kader).

Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en nieuw beleid

De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft geoordeeld (21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602) dat bij de uitvoering van de vergunningprocedure voor de periode 2016-2019 de beoordelingssystematiek vooraf onvoldoende kenbaar was gemaakt aan de aanvragers. De aspecten waarop punten bij de criteria werden toegekend waren nu vooraf niet geheel vrijgegeven. Volgens de aanvragers leidde dat tot onduidelijkheden over de aspecten waarop zij bij het beantwoorden van de vraag hadden moeten ingaan. Het kon nu voorkomen dat er geen punten zijn gegeven, omdat op een bepaald aspect bij de vraag niet is ingegaan, terwijl een ondernemer hier in de praktijk wel aan voldoet. Een voorbeeld is het criteria borging van stratenkenis, waarbij een opsomming van straten en hotspots een hogere score opleverde.²¹³

Deze uitspraak heeft geen beleidswijzigingen als gevolg meer gehad voor de huidige vergunningsperiode 2016-2019. In april 2019 loopt de huidige vergunningsperiode af. Door het vorige college is besloten om in het kader van het programma Stad in Balans het 'pretvervoer' aan banden te gaan leggen. Het voornemen is daarom om te stoppen met het vergunningstelsel voor alternatief personenvervoer. Er zullen dan geen nieuwe vergunningen meer verleend worden. Door middel van gebiedsverboden zal het alternatief personenvervoer uit bepaalde drukke gebieden in de binnenstad worden geweerd. Deze beleidswijziging wordt momenteel voorbereid door de beleidsafdeling van V&OR; de verwachting is dat het nieuwe beleid in het eerste kwartaal van 2019 wordt vastgesteld.²¹⁴

In september 2017 is verder door de Partij van de Dieren een initiatiefvoorstel ingediend om de paardenkoetsen in Amsterdam te verbieden per mei 2018. In de bestuurlijke reactie van januari 2018 (besproken in raadscommissie WB 7 februari 2018) stond dat in het kader van zorgvuldigheid en belangenafweging een gebiedsverbod op korte termijn niet haalbaar was, omdat er op dat moment onvoldoende onderbouwing bestond dat de paardenkoetsen een verstoring voor de openbare orde vormden. Het initiatiefvoorstel wordt meegenomen in de voorbereiding van het nieuwe beleid. In afwachting daarvan is in maart 2018 met een collegebesluit een tussentijds plafond ingesteld voor de categorieën paardenkoetsen en elektrische voertuigen om het huidige aantal vergunningen te bevriezen.²¹⁵

Voor de casus van het alternatief personenvervoer hebben we onze beoordeling van de informatievoorziening door het college aan de raad beperkt tot de aanpassing van het schaarse vergunningstelsel voor de huidige vergunningperiode 2016-2019. Op 20 mei 2015 heeft eerst de evaluatie van de vorige vergunningperiode op de TKN-lijst van de raadscommissie ID gestaan op basis waarvan op verschillende opties en scenario's zijn voorgesteld en is besloten tot een voortzetting van het bestaande beleid met enkele aanpassingen. De voorbereiding van het desbetreffende Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art. 2.51 APV 2016 (verder: het Uitvoeringsbeleid 2016) lag bij een team van de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV). Het college heeft op 15 september 2015 besloten tot vaststelling van het Uitvoeringsbeleid 2016. Op basis van de actieve informatieplicht^{ddd} is aan de raadscommissie Infrastructuur en Duurzaamheid (ID) gevraagd kennis te nemen van de dit collegebesluit. De stukken zijn daarmee op de ter kennisnamelijst van de raadscommissievergadering van 14 oktober 2015 gezet.²¹⁶ De beoordeling van de informatievoorziening aan de raad in de casus alternatief personenvervoer is zodoende gebaseerd op de evaluatie van het oude vergunningbeleid, het Uitvoeringsbeleid 2016 en de bijbehorende collegebesluiten en de commissieflappen van de raadscommissies ID. Omdat deze beleidsregels een uitwerking zijn van artikel 2.51 APV hebben wij ook de APV in onze analyse betrokken om vast te stellen welke informatie de APV bevat over alternatief personenvervoer.

Het college heeft geen technische sessies of werkoverleggen voor de raad georganiseerd. De stukken die ter kennisname zijn voorgelegd door het college – de evaluatie en het Uitvoeringsbeleid – zijn door de raad niet geagendeerd voor bespreking. De raad heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van het door het college gewijzigde beleid.²¹⁷

In de commissievergaderingen waar de evaluatie en het Uitvoeringsbeleid ter kennisname zijn voorgelegd, is niet door stakeholders ingesproken. Zij zijn wel door middel van de eva-

^{ddd} Artikel 169 Gemeentewet.

luatie, een informatiebijeenkomst over de evaluatie en inspraakronde over het Uitvoeringsbeleid betrokken bij de vorming van het nieuwe beleid. Het college heeft 8 inspraakreacties ontvangen op het te wijzigen beleid.²¹⁸

5.3.2 Beoordeling informatievoorziening raad

In onze beoordeling zijn wij nagegaan of de informatie-elementen terugkomen in de informatievoorziening aan de raad. In Tabel 5.4. is ons oordeel over de raadsinformatievoorziening op hoofdlijnen weergegeven. Voor de verdere onderbouwing van het oordeel verwijzen we naar de uitgebreide tabel in Bijlage 2.

Tabel 5.4 - Beoordeling raadsinformatievoorziening alternatief personenvervoer

Informatie-element	Beoordeling
1. Doelstellingen – Beleidsdoelstellingen expliciet gemaakt – Vergunningsdoel – Beperkingsdoel – Verdelingsdoel	Voldoende Voldoende Neutraal Voldoende
2. Kans op mededinging	Neutraal
3. Weloverwogen keuzes – Weigeringsgronden – Ingebruiknameverplichting – Vergunningplafond – Verdeelprocedure – Verdeelcriteria – Aanvraagtijdvak	Onvoldoende Onvoldoende Neutraal Voldoende Voldoende ^{eee} Onvoldoende

^{eee} De rekenkamer heeft bij de beoordeling vastgesteld of een informatie-element terugkomt in de raadsstukken. In de raadsstukken zagen we dat de verdeelprocedure van een vergelijkende toets was uitgewerkt naar verdeelcriteria en onderliggende meetpunten. De inhoudelijke kwaliteit van de uitwerking hebben wij niet beoordeeld. De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft in een uitspraak (21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602) echter geoordeeld dat de beoordelings-systematiek vooraf onvoldoende kenbaar was gemaakt aan de aanvragers. De aspecten waarop punten bij de criteria werden toegekend waren nu vooraf niet geheel vrijgegeven. Volgens de aanvragers leidde dat tot onduidelijkheden over de aspecten waarop zij bij het beantwoorden van de vraag hadden moeten ingaan. Het kon nu voorkomen dat er geen punten zijn gegeven, omdat op een bepaald aspect bij de vraag niet is ingegaan, terwijl een ondernemer hier in de praktijk wel aan vol-doet. Een voorbeeld is het criteria Borging van stratenkennis, waarbij een opsomming van straten en hotspots een hogere score opleverde.

Informatie-element	Beoordeling
- Herverdelingsprocedure - Overdraagbaarheid - Verlenging - Overgangsperiode - (Financiële) compensatie - Evaluatie	Voldoende Neutraal Onvoldoende Neutraal Neutraal Neutraal
4. Vastleggen gemaakte keuzes - Bevoegdheden - Vastleggingswijze	Onvoldoende Onvoldoende
5. Communicatie - Tijdigheid informatie - Termijn informeren - Geschikt medium	Neutraal Neutraal Neutraal
6. Handhaafbaarheid - Overtredingskans - Toezichtwijze	Voldoende Voldoende

Bron: Rekenkamer Amsterdam

De mate waarin de informatie-elementen aan de orde komen in raadstukken

De raad is in de onderzochte periode geïnformeerd over de aanpassing van het vergunningstelsel voor het alternatief personenvervoer. Uit onze beoordeling blijkt dat de raad is geïnformeerd over het merendeel van de door de rekenkamer geformuleerde informatie-elementen (75%^{fff}), zie Tabel 5.5.

Tabel 5.5 Uitkomsten beoordeling informatievoorziening alternatief personenvervoer

Oordeel informatie-element	Toelichting	Aantal
Voldoende	Vastgelegd, gemotiveerd of keuzemogelijkheid geboden	8 (33%)

^{fff} De rekenkamer heeft in totaal 24 informatie-elementen beoordeeld. 18 van deze elementen hebben de waardering 'voldoende' of 'neutraal'.

Oordeel informatie-element	Toelichting	Aantal
Neutraal	Vastgelegd, niet gemotiveerd	10(42%)
Onvoldoende	Niet vastgelegd	6 (25%)

Bron: Rekenkamer Amsterdam

Bij een derde van informatie-elementen zijn de door het college gemaakte keuzes voorzien van een motivering. De motiveringen richten zich met name op de wijzigingen van het beleid. Voor twee derde deel van de informatie-elementen geldt dat de motivering ontbreekt of dat er in zijn geheel geen aandacht is geschonken aan het informatie-element.

Informatie-elementen die onderbelicht zijn

De volgende informatie-elementen bleven in de informatievoorziening aan de raad onderbelicht:

- Weigeringsgronden: het overschrijden van het vergunningplafond is geen weigeringsgrond;
- Vastleggingswijze: de vastlegging van de kan-bepaling en de bevoegdhedenverdeling. Alleen de bevoegdheid voor de vergunningverlening is door de raad in de APV expliciet geattribueerd aan het college. In het uitvoeringsbeleid is opgenomen dat het college per categorie kan besluiten tot het instellen van een vergunningplafond. In de toelichting op artikel 2.51.3 APV staat dat zo nodig een volumebeleid (voor een bepaalde vorm van personenvervoer) kan worden gevoerd zonder expliciet te regelen wie dan bevoegd is tot instelling van een vergunningplafond. Het is onduidelijk waarom de bevoegdheid van het college tot het instellen van een plafond niet als de APV-bepaling is opgenomen.^{ggg} De bevoegdheidsverdeling voor de overige elementen van het vergunningstelsel is in zijn geheel niet terug te vinden in de raadsstukken.

Voor de overige informatie-elementen die als onvoldoende zijn beoordeeld, geldt dat deze onvoldoende helder zijn geformuleerd, niet specifiek voor het alternatief personenvervoer

^{ggg} Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat bij het instellen van de vergunningplicht in 2008 het college nog geen plafond wilde instellen. Voor de vergunningsronde 2009-2012 werd alternatief personenvervoer gereguleerd door stadsdeel Centrum op basis van het algemene verbod om zonder ontheffing diensten aan te bieden in de openbare ruimte. Stadsdeel Centrum hanteerde een beleid van maximaal 100 fietstaxi's verdeeld over 4 ondernemers. Waarschijnlijk is vanuit deze achtergrond de mogelijkheid tot het voeren van een vergunningplafond in de toelichting van de APV opgenomen.

geregeld zijn of het gaat om activiteiten die in de praktijk wel plaatsvinden, maar niet vooraf zijn vastgelegd:

- Voor het alternatief personenvervoer is de ingebruiknameverplichting niet specifiek geregeld, maar deze volgt wel uit een algemene weigeringsgrond in de APV;
- Het is met de huidige formulering onvoldoende helder of het aanvraagtijdvak drie maanden bedraagt;
- Expliciete regels over de onmogelijkheid van verlenging ontbreken. Het is de vraag of met de regel dat bij een vergunningplafond eenmaal in de drie jaar een selectie tussen de aanvragers moet plaatsvinden een verlenging uitgesloten is;
- Er is niets vastgelegd over een vast evaluatiemoment, maar in de praktijk wordt dat voorafgaand aan de nieuwe vergunningenronde gedaan en de evaluatie wordt vervolgens met de raad gedeeld.

Afweging alternatieve instrumenten

Het college heeft op basis van een evaluatie van de voorgaande vergunningperiode, waarin verschillende opties (doorgaan met aanpassingen binnen de huidige kaders, stoppen met beleid en doorgaan met duidelijke keuze voor verbetertraject) en scenario's zijn uitgewerkt, gekozen om het schaarse vergunningstelsel met enkele aanpassingen voort te zetten. Deze keuze is summier aan de raad gemotiveerd. Het college zet niet uiteen hoe het vergunningplafond bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. Bovendien ontbreekt een motivering waarom het vergunningplafond is gesteld op 100 vergunningen voor fietstaxi's (en waarom niet meer of minder). Het college heeft de raad niet specifiek geïnformeerd over de voor- en nadelen van een schaars vergunningstelsel.

Motivering en vastlegging gemaakte keuzes en keuzemogelijkheden raad

In deze casus ging het niet om de invoering van een nieuw schaars vergunningstelsel, maar om de voortzetting van een bestaand vergunningstelsel met enkele aanpassingen. De raad is meegenomen in de evaluatie van de voorgaande vergunningsperiode op basis waarvan verschillende opties (doorgaan met aanpassingen binnen de huidige kaders, stoppen met beleid en doorgaan met duidelijke keuze voor verbetertraject) en scenario's zijn neergelegd en ervoor is gekozen om het beleid op dezelfde lijn voort te zetten met enkele aanpassingen. De gevonden motiveringen richten zich met name op deze aanpassingen die voor de vergunningsperiode 2016-2019 zijn gemaakt en niet op de voorheen gemaakte keuzes.

^{hhh} Bij de toelichting op de doelstellingen komt bijvoorbeeld terug hoe de aanpassingen van

^{hhh} We nemen waar dat enkele informatie-elementen bij eerdere beleidsversies op het moment dat zij werden ingevoerd of aangepast wel zijn gemotiveerd. In het eerste Uitvoeringsbeleid 2009 zien we een beperkte motivering voor de vergunningduur van drie jaar ('het geeft de ondernemer voor een redelijke termijn zekerheid geboden in haar bedrijfsvoering zonder dat de gemeente de mogelijkheid verliest om beleidswijzigingen door te voeren'). Bij de invoering van het vergunningplafond met het Uitvoeringsbeleid 2013 is in de commissieflap te lezen dat de druk op de openbare ruimte

het beleid daaraan zullen bijdragen. Ook is de verlaging van het plafond per aanvrager voldoende gemotiveerd, waarbij ook aandacht is in hoeverre er sprake is van (juridische) risico's.

De gemaakte keuzes bij de verschillende informatie-elementen zijn door het college beperkt gemotiveerd. Verschillende gemaakte keuzes worden in de raadsstukken als gegeven gepresenteerd, zoals de vergunningsduur en de wijze van communicatie richting de aanvragers. De raad wordt daarbij niet meegenomen in de keuze voor een schaars vergunningstelsel: er is onvoldoende gemotiveerd hoe de beoogde doelstellingen met een vergunningplafond bereikt gaan worden en waarom precies voor een maximum van 100 fiets-taxi's is gekozen.ⁱⁱⁱ De verdeelprocedure en verdeelcriteria zijn daarentegen wel voldoende onderbouwd vanuit de verdelingsdoelen.

Het college heeft de raad daarbij niet zozeer verschillende keuzes voorgelegd, maar vraagt de raad op verschillende momenten kennis te nemen van door het college gemaakte keuzes. Aan de raad is de evaluatie van de voorgaande vergunningsperiode ter kennisname voorgelegd, op basis waarvan verschillende scenario's en opties (doorgaan met aanpassingen binnen de huidige kaders, stoppen met beleid en doorgaan met duidelijke keuzes voor verbetertraject) zijn neergelegd, en het college heeft gekozen om het beleid op dezelfde lijn voort te zetten – met enkele aanpassingen. De uitwerking daarvan in het Uitvoeringsbeleid is opnieuw ter kennisname aan de raad aangeboden.²¹⁹ Het college heeft geen technische sessies of werkoverleggen georganiseerd voor de raad.

5.4 Conclusie

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of de raad door het college voldoende is geïnformeerd over de mogelijkheden en beperkingen bij schaarse vergunningstelsels.

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij twee casestudies uitgevoerd. Het schaarse vergunningstelsel voor de passagiersvaart (rondvaartboten tussen de 14 en 20 meter) en het schaarse vergunningstelsel voor het alternatief personenvervoer in de vorm van tuktuks, fietstaxi's en paardenkoetsen.

leidend is geweest en de omvang van het plafond aansluit op het bestaande aantal uitgegeven vergunningen. Door deze motiveringen echter niet meer kenbaar te maken in het huidige Uitvoeringsbeleid zijn zij voor de huidige raadsleden niet meer inzichtelijk. (Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer ex art. 2.5.1 APV, 18 februari 2009, p. 11; Flap commissievergadering VVL 13 december 2012, agendapunt 18).

ⁱⁱⁱ Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat stadsdeel Centrum voor 2009 een beleid voerde van maximaal 100 fietstaxi's. Bij de invoering van het vergunningplafond met het Uitvoeringsbeleid 2013 is in de commissieflap ook te lezen dat de omvang van het plafond aansluit op het bestaande aantal uitgegeven vergunningen.

Op basis van de casestudies hebben wij de indruk dat het college van B en W de gemeenteraad op een redelijke manier informeert. Dit gebeurt niet specifiek over de voor- en nadelen van een schaars vergunningstelsel, maar wel over de inrichting van het schaarse vergunningstelsel. De motivering van de gemaakte keuzes ontbreekt echter regelmatig in de raadsinformatie. Bovendien ontbreekt een concluderend document waaruit de gemaakte keuzes en de achterliggende motiveringen blijken. Om een weloverwogen raadsbesluit te kunnen nemen bij het herzien of invoeren van een schaars vergunningstelsel is een transparant, actueel en volledig raadsstuk van belang.

In de raadsstukken is het merendeel van de informatie-elementen benoemd

Uit het normenkader van de rekenkamer komen 24 informatie-elementen voort waaraan de informatievoorziening aan de raad ten minste zou moeten voldoen. De informatievoorziening aan de raad is in beide casussen grotendeels op orde, in die zin dat het merendeel van de informatie-elementen is benoemd. Bij passagiersvaart komt 83% en bij alternatief personenvervoer komt 75% van de informatie-elementen terug in de raadsstukken (zie Tabel 5.6).

Tabel 5.6 – Beoordeling informatievoorziening raad

Informatie-element	Toelichting	Passagiersvaart	Alternatief personenvervoer
Voldoende	Vastgelegd, gemotiveerd of keuzemogelijkheid geboden	50%	33%
Neutraal	Vastgelegd, niet gemotiveerd	33%	42%
Onvoldoende	Niet vastgelegd	17%	25%

Bron: Rekenkamer Amsterdam

De motivering ontbreekt regelmatig

Bij passagiersvaart ontbreekt bij 50% van de informatie-elementen de motivering (of ontbreekt het informatie-element in zijn geheel), bij alternatief personenvervoer is dat percentage 67. Terwijl voor het nemen van een raadsbesluit over het herzien van een schaars vergunningstelsel een transparant, volledig en navolgbaar raadsstuk van belang is.

Bij beide casussen zijn de volgende informatie-elementen onderbelicht gebleven:

1. Bevoegdhedenverdeling tussen de raad en het college. Deze verdeling is deels vastgelegd. Wel voor het instellen van een vergunningplafond, maar niet voor de verdere inrichting van het schaarse vergunningstelsel, zoals de verdeelprocedure en –criteria. Bovendien ontbreekt een motivering voor de keuze van de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college.

2. Het vastleggen van de bevoegdheidsverdeling. Dit verloopt rommelig. Bij de passagiersvaart is het voeren van een volumebeleid vastgelegd in de Regeling Passagiersvaart Amsterdam. Volgens het college betreft dit stuk zowel een algemeen verbindend voorschrift als een beleidsregel. Bij het alternatief personenvervoer blijkt de bevoegdheid tot het voeren van een volumebeleid uit de toelichting op de verordening en niet uit de bepalingen van de verordeningen. In een juridische procedure kan het college worden aangevallen op deze onduidelijke vastlegging van bevoegdheden.
3. De termijn voor het communiceren van het aanvraagtijdvak met (potentiële) aanvragers. Deze termijn is niet aan de raad bekend gemaakt. Bij alternatief personenvervoer is onvoldoende helder of de termijn van drie maanden de bekendmaking of het aanvraagtijdvak zelf betreft. Bij passagiersvaart is het aanvraagtijdvak bekend, maar niet wanneer de nieuwe vergunningenronde aan de aanvragers gecommuniceerd zou worden.
4. Evaluatiemomenten. Deze zijn niet vastgelegd in de verordening, een nadere regel, een collegebesluit of een beleidsregel. In de praktijk is wel geëvalueerd. In het geval van de passagiersvaart vond na afloop van de vergunningprocedure een evaluatie plaats, en bij het alternatief personenvervoer is geëvalueerd voorafgaand aan het opstellen van een nieuw beleid voor de volgende vergunningsperiode.
5. Regels rondom de verlenging. Deze zijn niet vastgesteld.
6. Daarnaast ontbreken het overschrijden van het vergunningplafond en de ingebruiknameverplichting bij de weigeringsgronden bij het alternatief personenvervoer, en een herverdelingsprocedure bij de passagiersvaart.

De mate waarin alternatieven voor het schaarse vergunningstelsel zijn afgewogen, varieert

Het college heeft voor beide schaarse vergunningstelsels op basis van evaluaties of onderzoek alternatieve instrumenten overwogen. Voor de passagiersvaart geldt dat het instrument *concessie* (in relatie tot *het veilen van vergunningen*) is afgewogen tegen het instrument van *een schaarse vergunning*. Voor het alternatief personenvervoer heeft het college op basis van de evaluatie de keuze gemaakt om het schaarse vergunningstelsel met enkele aanpassingen voort te zetten. Deze keuze is summier gemotiveerd. Het college heeft de raad niet specifiek geïnformeerd over de voor- en nadelen van een schaars vergunningstelsel.

Een schaars vergunningstelsel onderscheidt zich van andere vergunningstelsels door het instellen van een plafond. De motivering voor het vergunningplafond varieert tussen beide casussen. Het college heeft voor de passagiersvaart gemotiveerd waarom het in stand houden van een vergunningplafond bijdraagt aan het realiseren van de beoogde doelstellingen. Bij het alternatief personenvervoer ontbreekt deze motivering en de motivering voor de hoogte van het plafond.

De gemeenteraad krijgt geen opties voorgelegd, maar wordt gevraagd om in te stemmen of kennis te nemen

In de raadsstukken wordt de gemeenteraad geen opties voorgelegd waarover het kan besluiten. Wel wordt de raad door het college gevraagd in te stemmen met de door het college gemaakte keuzes (in het geval van passagiersvaart) of daarvan kennis te nemen (in het geval van alternatief personenvervoer).

Keuzes en motiveringen onvoldoende navolgbaar

Het college stelt voorafgaand aan de besluitvorming door de raad geen document op waaruit de gemaakte keuzes en de motiveringen blijken. Omdat het herzien van een bestaand schaarsvergunningstelsel een complexe aangelegenheid is, is juist een transparant, actueel, volledig en navolgbaar raadsstuk dat alle gemaakte keuzes en motiveringen bevat van belang, om een weloverwogen raadsbesluit te kunnen nemen. Het belang hiervan neemt toe naarmate de doorlooptijd langer wordt (zie kader), meerdere technisch sessies, commissie- en raadsvergaderingen elkaar opvolgen en het aantal raadsstukken aanzienlijk is.

Doorlooptijden herziening vergunningstelsel

Bij passagiersvaart liep de herziening van het schaarse vergunningstelsel over twee collegeperiodes met een doorlooptijd van vier jaar. Om overzicht te krijgen van de gemaakte keuzes en de achterliggende motiveringen moeten opeenvolgende documenten worden teruggezocht en doorgenomen. De herziening van het alternatief personenvervoer nam één jaar in beslag en vond binnen dezelfde collegeperiode plaats. De wijzingen voor de periode 2016-2019 zijn gemotiveerd, maar van de keuzes die in een voorliggende periode zijn gemaakt en ongewijzigd zijn gebleven is de achterliggende motivering niet vermeld.

Bijlagen

Bijlage 1: Toetsingskader — casus passagiersvervoer (bemande grote vaartuigenⁱⁱⁱ)

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
Doelstellingen	1.1 Zijn de na te streven beleidsdoelstellingen expliciet gemaakt?	Voldoende	<u>De doelstellingen zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> In de Nota Varen in Amsterdam 2.1 zet het college de doelstellingen uiteen. Gesteld wordt dat “Het college streeft naar een evenwichtiger gebruik van het binnenwater in de nabije toekomst, met kleinere en schonere vaartuigen, een betere spreiding van het vaarverkeer, met slimme verkeerregelingen en dienstverlening waarmee alle soorten vaarweggebruikers ook op de drukste momenten kunnen doorvaren.”²²⁰ De te nemen maatregelen in de voorgenoemde nota zijn geordend aan de hand van drie thema’s: beter benutten, beter beprijzen en het beter beheren van het water. Daarbinnen zijn verschillende beleidsdoelen terug te vinden. Voor de vergunningverlening speelt het thema ‘beter benutten’ een grote rol. Beter benutten houdt volgens het college in: dat de schaarse ruimte op de grachten op een eerlijke wijze wordt verdeeld; dat ondanks de toegenomen drukte de veiligheid op het water geborgd wordt door onveilige situaties op het water verder terug te dringen; er meer ruimte is voor een divers aanbod van passagiersvervoer ten behoeve van

ⁱⁱⁱ Tussen >14 x 3,75m en ≤ 20 x 4,25m in gebied 1.

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			de aantrekkingskracht van de Amsterdamse grachten, met een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding. ²²¹
	1.2 Is de afweging gemaakt waarom is gekozen voor een vergunningstelsel (vergunningsdoel)?	Voldoende	<u>Het vergunningsdoel is expliciet gemaakt, gemotiveerd en de raad is voldoende meegenomen in de afweging t.o.v. alternatieve instrumenten.</u> Het college stelt dat het uitgebreid (juridisch) onderzoek heeft gedaan naar mogelijkheden tot, en de eventuele toegevoegde waarde van, het uitgeven van concessies in relatie tot de verdeelprocedure van een veiling.²²² Volgens het college blijkt uit het ingewonnen advies dat het veilen van vergunningen zonder formele wettelijke grondslag mogelijk is, maar niet zonder juridisch risico. Bovendien worden zeer zware eisen gesteld aan de zorgvuldigheid, transparantie, evenredigheid en motivering van het proces.²²³ Voor veilen zou het volgens het college nodig zijn een bepaald segment een exclusief recht te geven, bijvoorbeeld voor een bepaalde vaarweg. Daarmee worden andere gebruikers uitgesloten, waardoor het veilen/uitgeven van concessies leidt tot een tamelijk rigide wijze van ordenen, aldus het college. Dit is dan ook de reden dat niet gekozen wordt voor het inzetten van het veiling- of concessie-instrument, maar dat het college wil inzetten op een combinatie van beprijzings- en ordeningsinstrumenten die de drukte reguleren en tegelijkertijd de grachten voor iedereen toegankelijk houden.²²⁴ Daartoe zet het college primair in op de beperkingen in maatvoering en het gecontroleerd vrijgeven van vergunningen in om het beschikbare vaarwater voor passagiersvervoerders in Amsterdam beter te benutten en te verdelen.

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
	1.3 Is de afweging gemaakt waarom het aantal vergunningen moet worden beperkt door middel van een plafond ('beperkingsdoel')?	Voldoende	<u>Het beperkingsdoel is expliciet gemaakt in de raadsstukken en de keuze voor een vergunningplafond is gemotiveerd.</u> Om het beschikbare vaarwater in Amsterdam beter te benutten streeft het college ernaar de omvang van de vloot van grote passagiersvaartuigen te stabiliseren.²²⁵ Het college stelt dat met kleinere vaartuigen de doorstroming wordt verbeterd. Het benodigde manoeuvreren van grote vaartuigen bij de bochten in het krap bemeten vaarwegstelsel leidt tot onnodig oponthoud, onveilige situaties en overlast.²²⁶ Kleinere vaartuigen kunnen ook van een groter vaargebied gebruikmaken, waardoor ook meer (gewenste) spreiding kan ontstaan van vaarbewegingen.²²⁷ Voor vaartuigen groter dan 14 meter wil het college het aantal vaartuigen dat in het centrum van de stad mag varen (blijven) maximeren op het huidige aantal (in de nota Varen in Amsterdam wordt daarbij 123 bemande grote vaartuigen benoemd).²²⁸ Het college vindt het beschikbare aantal vergunningen voor dit segment voldoende gegeven de beperkte ruimte op de grachten, de toegenomen algehele drukte en de grote omvang van de schepen in dit segment.²²⁹ Buiten het centrumgebied is het de intentie van het college het volume voor alle segmenten vrij te geven per 2016.²³⁰
	1.4 Is de afweging gemaakt welk doel(en) wordt nagestreefd met het verdelen van de vergunningen ('verdelingsdoel')?	Voldoende	<u>De verdelingsdoelen zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken en voldoende gemotiveerd.</u> In de eerdere beleidsregels voor passagiersvervoer werd alleen onderscheid gemaakt tussen bemand en onbemand passagiersvervoer. Met de nieuwe indeling in segmenten heeft het college gekozen voor een onderscheid gebaseerd op maat (lengte en breedte), karakter (open of gesloten) en al dan niet professionele be-

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			sturing.²³¹ De combinatie van die factoren is afgezet tegen veilige en vlotte doorvaart en de mate van de te verwachten overlast. Het college heeft hierbij gebruikgemaakt van bestaande maten zoals gebruikt bij eerdere vergunningenrondes en bij de indeling van de regelgeving voor de doorvaartprofielen (bij het opstellen van de doorvaartprofielen is gebruikgemaakt van de landelijke Richtlijnen Vaarwegen^{kkk}). Zo is er uitgegaan van het onderscheid bemand/onbemand, en is het onderscheid gesloten/open toegevoegd (voor grote vaartuigen geldt enkel de gesloten categorie). Dit laatste onderscheid is toegevoegd omdat de ervaring leert dat vooral grote groepen op open vaartuigen overlast veroorzaken, aldus het college.²³² Om in aanmerking te komen voor een vergunning moet het vaartuig voldoen aan de vergunningsvoorwaarden, die vermeld zijn in de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam 2013. De vergunningsvoorwaarden dragen bij aan de doelen vermeld in de Nota Varen in Amsterdam 2.1. Een aanvraag die niet aan die eisen voldoet wordt op grond van de Verordening op het binnenwater (artikel 2.4.5) afgewezen.²³³

^{kkk} Daarbij bleek dat alleen met de z.g. “krappe” variant van die richtlijnen een stelsel van doorvaartprofielen voor Amsterdam te realiseren viel. Bij een dergelijk krap profiel is de doorvaart minimaal 3 keer de breedte van het grootste toegelaten schip (in ‘normale’ gevallen is dat 4 keer). Daar komt nog bij dat in de Richtlijnen Vaarwegen wordt uitgegaan van lege vaarwegen met rechte oevers. Dat is in de Amsterdamse grachten veelal niet het geval. Al met al zijn de Amsterdamse doorvaartprofielen aan de krappe kant. Daarom worden voor het segment van de bemande grote gesloten vaartuigen de maximale vaartuigmaten in doorvaartprofiel B (geldend voor de meeste doorgaande wateren: < 20m x 4,25 m) als bovengrens aangehouden (Bron: Nota Varen in Amsterdam 2.1, Vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 16).

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
Kans op mededinging	2.1 Worden in deze procedure vergunning voor een bepaalde tijd verleend, is de precieze vergunningduur gemotiveerd of is gemotiveerd waarom verlening voor onbepaalde tijd is toegestaan?	Neutraal	<u>De vergunningduur is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar waarom voor een termijn van 10 jaar is gekozen is niet gemotiveerd.</u> Het college besloot de vergunningen voor het segment bemande grote vaartuigen in vergunningsgebied 1 (Amsterdam inclusief de centrum zone) voortaan alleen voor een bepaalde tijd vrij te geven.²³⁴ Met het afgeven van vergunningen voor bepaalde tijd beoogt het college de vergunningverlening voor grote vaartuigen in de centrumzone te beperken, tegelijkertijd de diversiteit in het passagiersvervoer te water te bevorderen, en de overige beleidsdoelen die in de Nota Varen in Amsterdam 2.1 zijn benoemd te kunnen behalen.²³⁵ Het segment bemande grote vaartuigen vertegenwoordigt volgens het college “een voor Amsterdam economisch zeer belangrijke activiteit, die bijdraagt aan de aantrekkingskracht van de stad voor toeristen en bezoekers.”²³⁶ Door de combinatie van strikt volumebeleid en vergunningverlening voor onbeperkte duur is in het verleden volgens het college sprake geweest van geen of zeer beperkte mogelijkheden voor andere ondernemers om toe te treden, wat doorbroken wordt met het afgeven van vergunningen voor een bepaalde termijn (10 jaar).²³⁷ De termijn van 10 jaar wordt verder niet gemotiveerd. De vergunningen die eerder voor onbepaalde tijd waren afgegeven kwamen te vervallen per 1 januari 2014 en zouden opnieuw worden uitgegeven voor een periode tot 2020.²³⁸ Vanaf 2020 zou ruimte gecreëerd worden voor nieuwe toetreders met een systeem van vergunningen voor bepaalde tijd in combinatie met periodieke gewogen toetredingen. Hiermee krijgen ook nieuwe toetreders gelijke kansen zonder dat het aantal vaartuigen in dit segment groeit.²³⁹ Een vergunning voor een vaartuig in vergunningsgebied 2 (Amsterdam exclusief de

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			centrum-zone) is geldig voor onbepaalde tijd, tenzij anders in de vergunning wordt aangegeven. ²⁴⁰ De gedachte is dat voor dit gebied (het varen buiten het centrum) weinig redenen zijn het aantal vergunningen nog langer te maximeren. ²⁴¹
Weloverwogen keuzes	<u>Weigeringsgronden</u> 3.1 Is het overschrijden van het vergunningplafond als weigeringsgrond opgenomen?	Voldoende	<u>De weigeringsgronden zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> Uit de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam 2013 volgt dat het college kan besluiten om een uitgifteronde te organiseren, waarbij het college kan bepalen aan welke eisen en voorwaarden een aanvraag moet voldoen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen en hoeveel vergunningen per segment beschikbaar komen. ²⁴² Vergunningen geldig in het vergunningsgebied 1 (Amsterdam inclusief de centrum zone) worden verleend door middel van een dergelijke uitgifteronden. ²⁴³
	3.2 Is de afweging gemaakt of een ingebruiknameverplichting gewenst is?	Neutraal	<u>De ingebruiknameverplichting is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar is niet gemotiveerd.</u> In de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam 2013 is opgenomen dat de exploitatievergunning kan worden ingetrokken als deze een jaar lang aangesloten niet in gebruik is. ²⁴⁴ De rekenkamer heeft echter geen informatie aangetroffen over de afweging voor het opnemen van een dergelijke bepaling.
Weloverwogen	<u>Vergunningplafond</u> 3.3 Is de afweging gemaakt welke omvang het pla-		<u>De omvang van het plafond is expliciet gemaakt in de raadsstukken en voldoende</u>

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
keuzes	fond precies moet hebben?	Voldoende	<u>gemotiveerd.</u> Het college vermeld in de Nota Varen in Amsterdam 2.1 (ter kennisname aangenomen tijdens commissievergadering EZP op 12 december 2013) dat het aantal beschikbare vergunningen voor het segment bemande grote vaartuigen voldoende is gegeven de beperkte ruimte op de grachten, de toegenomen algehele drukte en de grote omvang van de schepen in dit segment.²⁴⁵ Het college besloot daarom voor dit segment het volumebeleid in vergunningsgebied 1 (Amsterdam inclusief de centrum zone) in stand te houden.²⁴⁶ In juni 2016 stelde het college voor om 135 vergunningen in het segment bemand groot^{III} te verdelen over twee categorieën: 105 voor de categorie Reguliere rondvaart en 30 voor de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling.²⁴⁷ Tijdens de raadsbehandeling van het voorstel besluit de gemeenteraad per amendement tot een andere verdeling, namelijk: 75 voor de categorie Reguliere rondvaart en 60 voor de categorie Vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling.²⁴⁸ In het uitgiftereglement van 2016 werd het aantal beschikbare vergunningen per categorie expliciet vermeld.²⁴⁹ Daarnaast wordt het aantal aan te vragen vergunningen per ondernemer gemaximeerd.²⁵⁰ Hiertoe is in het Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam 2013 opgenomen dat een aanvrager in totaal (voor beide categorieën gezamenlijk) maximaal 34 aanvragen

^{III} In de Nota Varen in Amsterdam 2.1 werd nog gesproken over 123 vaartuigen die onder deze categorie vielen, waarvan 39 vaartuigen destijds groter waren dan 20 meter of breder dan 4,25 meter. Of er tijdens het vaststellen van de nota (december 2013) en het voorstel voor de verdeling van de 135 vergunningen (juni 2016) toch nog een groei van het aantal vergunningen heeft plaatsgevonden, is niet duidelijk. De 135 vergunningen in segment bemand groot ligt rond het aantal reeds verstrekte vergunningen benoemd in de jaarlijkse grachtenmonitoren (zie: Grachtenmonitoren 2014, 2015 en 2016).

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			mag indienen. ²⁵¹ Een aanvrager mag maximaal 12 aanvragen voor de categorie vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling indienen. ²⁵²
Weloverwogen keuzes	<u>Verdeelprocedure en verdeelcriteria</u> 3.4 Is de afweging gemaakt welke verdeelprocedure moet worden gehanteerd?	Voldoende	<u>De verdeelprocedure is expliciet gemaakt in de raadsstukken en voldoende gemotiveerd.</u> Het college besloot op 24 mei 2016 om de vergunningen in het segment bemande grote vaartuigen door middel van een zogenoemde “gewogen toetreding” uit te geven. Kort gezegd hield dit in dat diegene die het beste voldeed aan de aangegeven gunningscriteria een vergunning kreeg voor de periode 2020-2030. Met de uitgifteprocedure werd beoogd ruimte te creëren voor nieuwe toetreders gelijke kansen te geven zonder dat het aantal vaartuigen in het segment groeit.²⁵³ Voor de verdeling van vergunningen heeft college advies ingewonnen van Public Procurement Research Centre (PPRC).²⁵⁴ Dit advies is met de raad besproken op 3 september 2015 in de commissie Financiën. Het college stelt dat een projectteam nader heeft gekeken naar de praktische consequenties van het advies Public Procurement Research Centre (PPRC. Ook heeft het college een inspraaktermijn gehanteerd en is op verzoek van de raad een expertmeeting gehouden waarbij ook reders en omwonende hun visie konden geven op het voorstel.²⁵⁵ Het voorstel van de reders voor een alternatieve marktordening werd echter niet overgenomen.²⁵⁶
	3.5 Is de afweging gemaakt of de verdeelcriteria en de eventuele wegingscriteria geschikt zijn om het	Voldoende	<u>De verdeelcriteria zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken en voldoende gemotiveerd.</u>

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
	doel of de doelen te realiseren?		Er zijn twee categorieën waarvoor wegingscriteria op 22 juni 2016 zijn vastgesteld ^{mmm} : 1) reguliere rondvaart en 2) vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling. Vaartuigen kunnen zich voor elk van de beide categorieën inschrijven als zij aan de eisen voor beide categorieën voldoen. Het college stelt dat een projectteam nader heeft gekeken naar de mate waarin de criteria bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente en voldoet aan de Europese richtlijnen. ²⁵⁷ Een van de doelen van het vernieuwde beleid is het bevorderen van de diversiteit in het aanbod passagiersvaart. ²⁵⁸ Dat wordt onder andere nagestreefd met de bepaling dat elke aanvrager maximaal 34 aanvragen voor een vergunning mag indienen. ²⁵⁹
Weloverwogen keuzes	<u>Aanvraagtijdvak</u> 3.6 Is de afweging gemaakt over de periode waarbinnen de aanvragen kunnen worden ingediend?	Neutraal	<u>Het aanvraagtijdvak is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar niet gemotiveerd.</u> In de Regeling Passagiersvervoer Amsterdam 2013 is opgenomen dat aanvragen die worden ingediend op een moment dat er geen uitgifteronde van kracht is, worden afgewezen op grond van het volumebeleid. ²⁶⁰ De uitgifteronde voor de vergunningen voor het segment bemande grote vaartuigen (categorieën reguliere rondvaart en vaartuigen met een gezichtsbepalende uitstraling) vond plaats in 2016. In het uitgiftereglement 2016 wordt gesteld dat een aanvraag na 15 septem-

^{mmm} De voordracht wordt zonder hoofdelijke stemming door de raad goedgekeurd inachtneming van de nodige wijzigingen als gevolg van het aangenomen amendement van Duijndam, Glaubitz, Poot, Groen, Shahsavari-Jansen en Van Soest.

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			ber 2016 om 8.00 en voor 10 november 2016 om 12.00 bij Waternet ingediend moet zijn.²⁶¹ Bij het niet, onvolledig of niet correct aanleveren van de gegevens krijgt de aanvrager een termijn van 14 kalenderdagen voor herstel.²⁶² Aanvragen voor vergunningen voor vergunningsgebied 2 (Amsterdam exclusief de centrum zone) worden in behandeling genomen vanaf een nader door het college te bepalen en bekend te maken moment.²⁶³ De rekenkamer heeft verder geen informatie aangetroffen over de achterliggende afwegingen die gemaakt zijn over de periode waarbinnen de aanvragen kunnen worden ingediend.
Weloverwogen keuzes	<u>Herverdeling van vergunningen</u> 3.7 Is de afweging gemaakt hoe vergunningen worden herverdeeld, tijdens de vergunningsduur?	Onvoldoende	<u>Het herverdelingsprocedure is niet expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> In de Regeling passagiersvervoer Amsterdam 2013 is te lezen dat van tijd tot tijd de vergunningen met een bepaalde tijd moeten worden herverdeeld en dat gebeurt in uitgifterondes. In het uitgiftereglement 2016 staat verder dat het college na 2020 kan concluderen dat een te groot aantal van de uitgegeven vergunningen niet in gebruik is genomen, een nieuwe uitgifteronde wordt georganiseerd om de ingetrokken vergunningen te herverdelen.²⁶⁴ De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen hoe vergunningen tijdens de vergunningsduur kunnen worden herverdeeld c.q. dan wel dat hier een afweging voor is gemaakt.
	3.8 Is de afweging gemaakt of de vergunning overdraagbaar moeten zijn?	Voldoende	<u>In de raadsstukken is expliciet gemaakt dat de vergunningen niet overdraagbaar zijn en is voldoende gemotiveerd.</u>

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			Naar aanleiding van motie 823 (Jager, v. Roemburg, Piek, Capel, Evans-Knaup) is zogenaamde LOCK-UP clause/bepaling opgenomen in de Regeling passagiersvervoer Amsterdam 2013, waarbij vergunninghouders de vergunning tot twee jaar na verkrijging niet kunnen overdragen aan derden. ²⁶⁵
	3.9 Is de afweging gemaakt of de vergunning na afloop van de duur wel of niet verlengd mogen worden?	Onvoldoende	<u>De regels rondom verlenging zijn niet expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> De rekenkamer heeft hierover geen informatie aangetroffen.
Weloverwogen keuzes	<u>Overgangsperiode</u> 3.10 Is afgewogen of er wel of geen overgangsperiode moet komen voor bestaande vergunninghouders?	Voldoende	<u>De afweging rondom een overgangsperiode is expliciet gemaakt en voldoende gemotiveerd.</u> Het college geeft aan dat een aanlooptermijn is gehanteerd die de branche in de gelegenheid stelt te anticiperen op de nieuwe regelgeving. ²⁶⁶ Het college vindt 6 jaar een redelijke aanlooptermijn (van 2014 tot 2020) voor de nieuwe vergunningen die gelden vanaf 2020. ²⁶⁷ De bestaande vergunningen zijn in 2020 minimaal 14 jaar oud en de meeste al veel ouder, aldus het college. ²⁶⁸ Dat geldt volgens het college ook voor veel van de vaartuigen, die een economische afschrijftermijn van 25 jaar hebben. De termijn die wordt gehanteerd voor het vernieuwen van de machinekamerinrichting (her-motorisering en vervanging elektrotechniek) is volgens het college 10 jaar. Het college is van mening dat een termijn waarop veranderingen plaats gaan vinden, tussen de 10 en 25 jaar, halve redelijk te noemen is. ²⁶⁹ Bovendien kunnen alle vaartuigen die op dit moment een vergunning hebben, in 2020 aan de gewogen toetreding meedoen en vanaf 2016 ook buiten de centrum-

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			zone gaan varen. ²⁷⁰
	3.11 Is afgewogen of (financiële) compensatie van bestaande vergunninghouders noodzakelijk is?	Voldoende	<u>De afweging of financiële compensatie van bestaande vergunninghouders noodzakelijk is, is expliciet gemaakt en voldoende gemotiveerd.</u> Het college stelt dat zowel beleid als het overgangsregime zodanig is geformuleerd en vormgegeven dat er geen aanleiding bestaat om tot nadeelcompensatie over te gaan.²⁷¹
Weloverwogen keuzes	<u>Evaluatie</u> 3.12 Is de afweging gemaakt wanneer en hoe het vergunningstelsel zal worden geëvalueerd?	Neutraal	<u>Evaluatiemomenten zijn niet expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen waarin op te maken is dat het college voornemens is het vergunningstelsel systematisch te evalueren. Wel wordt in de Nota Varen in Amsterdam 2.1 gesteld dat in 2014 een uitgifteronde wordt georganiseerd voor vergunningsgebied 2, waarvan in 2015 de resultaten worden geëvalueerd.²⁷² Daaropvolgend zal een besluit genomen worden met betrekking tot het voorgenomen vrij geven van het volume van de vergunningen.²⁷³ Van alle bestaande vergunningen voor onbepaalde tijd worden elke vijf jaar de voorwaarden herzien, waarvan de eerste maal per 1 januari 2015.²⁷⁴ Een voornemen systematische evaluatie van het vergunningstelsel ontbreekt hierin.
Vastlegging gemaakte keuzes	4.1 Is de afweging gemaakt wie (raad of college) waar voor bevoegd is?	Neutraal	<u>De bevoegdheid is voldoende expliciet vastgelegd in de raadsstukken, maar onvoldoende gemotiveerd.</u>

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			In de Verordening op het binnenwater (VOB) 2010 zijn bepalingen opgenomen over de bevoegdheden van het college met betrekking tot vergunningen. Zo is opgenomen dat het college bij het verlenen van de vergunning tevens bepalen welke wateren, al of niet met enige beperking, mogen worden bevaren, alsmede op welke plaatsen mag worden afgemeerd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar categorieën passagiersvaartuigen of segmenten.²⁷⁵ In de toelichting van de VOB wordt benadrukt dat het college de mogelijkheid heeft, zo nodig, een volumebeleid te voeren, gekoppeld aan onderscheiden wateren. Deze bevoegdheid is ingesteld vanwege het in het algemeen grensoverschrijdende karakter van het personenvervoer te water.²⁷⁶ Ook kan het college nadere regels stellen omtrent het gebruik van formulieren, het gebruik van meetmethoden, het verstrekken van gegevens en de wijze van vaststelling van feiten met betrekking tot het verlenen van vergunningen en ontheffingen.²⁷⁷ Daarnaast is het college bevoegd personen aan te wijzen om toezicht op de naleving van de bepalingen in de VOB.²⁷⁸ Los van het vermelden van de bevoegdheden van het college in de VOB, heeft de rekenkamer geen informatie kunnen aantreffen over een duidelijke afweging die gemaakt is wie (raad of college) waar voor bevoegd is met betrekking tot het vergunningstelsel.
	4.2 Is afgewogen waarom keuzes zijn vastgelegd in een wettelijk voorschrift dan wel een beleidsregel?	Onvoldoende	<u>De keuze van vastlegging per verordening of beleidsregels is niet gemotiveerd.</u> De Verordening op het binnenwater 2010 (VOB) geeft aan dat voor passagiersvervoer het vergunningenbeleid wordt gevoerd met het oog op het belang van de welstand, ordening, de veiligheid, het milieu en de vlotte en veilige doorvaart. Het (meeste) beleid voor passagiersvervoer te water is in de Regeling Passagiersver-

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			voer Amsterdam 2013 vastgelegd. Deze beleidsregels vormen een uitwerking van een aantal bepalingen van de VOB.²⁷⁹ De Regeling Passagiersvervoer Amsterdam 2013 bevat beleidsregels die het college dient te hanteren bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen en de vergunninghouder te binden aan deze regels van de RPA.²⁸⁰ Opvallend is dat in gemeentebblad de RPA wordt gecategoriseerd onder “Overige besluiten van algemene strekking” (i.e. wettelijk voorschrift), terwijl het college in de Regeling Passagiersvervoer Amsterdam 2013 stelt dat het om beleidsregels gaat. Daarnaast heeft rekenkamer geen informatie aangetroffen waarom de keuzes in deze vorm zijn vastgelegd.
Communicatie	5.1 Is de afweging gemaakt hoe informatie over de beschikbaarheid van een vergunning, het aanvraagtijdvak, de verdeelprocedure en verdeelcriteria tijdig openbaar wordt gemaakt?	Neutraal	<u>De termijn en het medium van communicatie zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar niet gemotiveerd.</u> De laatste informatie over de uitgifteprocedure wordt bekendgemaakt op de website van Waternet.²⁸¹ De vragenronde wordt digitaal beschikbaar gesteld aan alle aanvragers en alle (potentiële) gegadigden door middel van publicatie op de website of op verzoek toegezonden.²⁸² De uitslag van de uitgifteprocedure wordt eveneens op de website openbaar gemaakt.²⁸³ In het Register bedrijfsmatig Passagiersvervoer te water wordt bijgehouden aan wie de exploitatievergunningen zijn verleend, voor welk vaartuig en voor welk segment.²⁸⁴ Ook deze is openbaar beschikbaar.²⁸⁵ Hoewel er diverse informatie beschikbaar wordt gesteld is, heeft de rekenkamer geen motivatie aangetroffen hoe deze informatie tijdig openbaar wordt gemaakt.

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
	5.2 Is de afweging gemaakt welke termijn geschikt is voor het informeren van de (potentiele) gegadigden?	Onvoldoende	<u>De termijn is expliciet gemaakt in de raadstukken, maar de geschiktheid ervan is niet gemotiveerd.</u> De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen over een afweging die gemaakt is over een geschikte termijn voor het informeren van gegadigden. Wel wordt in de uitgiftereglement van 2016 het tijdsplan van de uitgifteprocedure globaal weergegeven.
	5.3 Is de afweging gemaakt waarom het gekozen medium is / de gekozen media geschikt zijn voor potentiële gegadigden?	Neutraal	<u>De keuze van het medium is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar de keuze is niet gemotiveerd.</u> Veel informatie over de uitgifteprocedure wordt bekendgemaakt op de website van Waternet (zie toetsvraag 5.1). De rekenkamer heeft echter informatie aangetroffen over de afweging welke medium/media geschikt zijn voor de potentiële gegadigden.
Handhaafbaar	6.1 Is de afweging gemaakt hoe de overtredingskans van de vergunningsvoorwaarden / het verbod worden verminderd en de naleving van de vergunningsvoorwaarden / het verbod van het gekozen vergunningstelsel wordt vergroot?	Neutraal	<u>Er is nagedacht over het vergroten van de overtredingskans, maar de keuze is niet gemotiveerd.</u> In de Nota Varen in Amsterdam 2.1 is te lezen dat het college de hoogste prioriteit geeft aan verbetering van handhaving en dienstverlening op het water.²⁸⁶ Er wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van nieuwe technologische instrumenten, waarvoor het college extra middelen voor vrijmaakt.²⁸⁷ Illegaal passagiersvervoer en overlast worden volgens het college met voorrang bestreden.²⁸⁸ In de nota worden maatregelen voorgesteld voor het verhogen van de pakkans en het opsporen en streng handhavend optreden tegen aanbieders van illegaal passagiersvervoer.²⁸⁹

Toetspunt	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			Het college stelt dat door samenwerking met handhavingspartners (politie, stadsdeel, DBGA) en vergunde rondvaart (mogelijkheid tot melden) de handhavingscapaciteit is vergroot. Ook is een gezamenlijke groslijst met illegale aanbieders opgesteld, deze aanbieders worden aangeschreven en gesommeerd de activiteit te staken op last van een dwangsom. De maatregelen zijn met name gericht op repressie. De rekenkamer heeft informatie aangetroffen over de overweging dat dergelijke maatregelen het meest geschikt zijn gegeven het doel van het vergunningstelsel en de naleving van de vergunningsvoorwaarden.
	6.2 Is de afweging gemaakt hoe toezicht kan worden gehouden en hoe kan worden gehandhaafd?	Voldoende	<u>Er is nagedacht over toezicht en handhaving.</u> In de Nota Varen in Amsterdam 2.1 wordt vermeld dat de dienstverlening en handhavingsactiviteiten sterk zijn uitgebreid en verbeterd. De extra instrumenten en activiteiten die daarbij zijn ingezet zijn onder andere: de RFID chip, een verbeterd meldpunt voor overlast, meer controle en het vaker wegslepen van vaartuigen zonder BHG-vignet, lancering van het TNO-verkeersmodel, uitbreiding capaciteit voor handhaving en toezicht, samenwerken met derden, en diverse acties tegen overlast door Waternet en stadsdeel Centrum. Ook stelt het college dat de branche zelf, met de introductie van een keurmerk, een belangrijke impuls gaat geven tot verbetering van zaken als dienstverlening en vaargedrag.²⁹⁰

Bijlage 2: Toetsingskader — casus alternatief personenvervoer

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
Doelstellingen	1.1 Zijn de na te streven beleidsdoelstellingen expliciet gemaakt?	Voldoende	<u>De doelstellingen zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> In het art. 1.3. Uitvoeringsbeleid worden de beleidsdoelstellingen genoemd: • Het aanbieden van milieuvriendelijke vormen van personenvervoer voor de korte afstand; • Continuïteit en kwaliteit in de dienstverlening voor de vergunninghouders en de gebruikers; • Voorkomen van overlast als bedoeld in artikel 2.51, derde lid van de APV. In artikel APV 2.51.3. (en art. 1.2. Uitvoeringsbeleid) wordt benoemd dat het college de vergunning weigeren of intrekken als het vervoer: - gevaar oplevert voor de veiligheid van de passagiers, de verkeersveiligheid of de doorstroming van het verkeer; - hinder veroorzaakt voor het woon- of leefklimaat; - een nadelige invloed heeft op het milieu; - onevenredig beslag legt op de openbare ruimte of - afbreuk doet aan het uiterlijk aanzien daarvan. De doelstellingen zijn verder kort toegelicht. Het gaat daarbij gedeeltelijk om een toelichting hoe de beleidsaanpassingen ten opzichte van de vorige periode bijdragen aan de doelstellingen.²⁹¹

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
	1.2 Is de afweging gemaakt waarom is gekozen voor een vergunningstelsel (vergunningsdoel)?	Voldoende	<u>Het vergunningsdoel is expliciet gemaakt in de raadsstukken. De keuze voor een vergunning is verder gemotiveerd, maar de raad is niet meegenomen in de afweging t.o.v. alternatieve instrumenten.</u> Uit de toelichting van artikel 2.1. van het Uitvoeringsbeleid blijkt dat de oorsprong van artikel 2.51. ligt in het voorkomen van overlast (uitgewerkt in weigeringsgronden lid 3). Een vergunning geeft het college de mogelijkheid om regulerend op te treden en kaders te stellen. De raad is meegenomen in de evaluatie van de voorgaande vergunningsperiode op basis waarvan verschillende opties (doorgaan met aanpassingen binnen de huidige kaders, stoppen met beleid en doorgaan met duidelijke keuze voor verbetertraject) en scenario's zijn neergelegd en ervoor is gekozen om het beleid op dezelfde lijn voort te zetten met enkele aanpassingen.²⁹²
	1.3 Is de afweging gemaakt waarom het aantal vergunningen moet worden beperkt door middel van een plafond ('beperkingsdoel')?	Neutraal	<u>Het beperkingsdoel is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar de keuze voor een vergunningplafond is niet gemotiveerd.</u> In het Uitvoeringsbeleid art. 2.3.1. is als beperkingsdoel –overeenkomstig aan het vergunningsdoel – genoemd: wanneer er sprake is of dreigt van gronden uit APV art. 2.51.3. Het plafond voor fietstaxi's wordt in art. 2.3.3. specifiek gelinkt aan sub a en d van art 2.5.1. APV; het plafond per aanvrager in art 2.3.4. aan sub b. Er is dus expliciet gemaakt aan welke doelstellingen het vergunningplafond bijdraagt, maar er is niet gemotiveerd <i>hoe</i> het plafond dan bijdraagt aan de beoogde doelstellingen. De raad is meegenomen in de evaluatie van de voorgaande vergunningsperiode op basis waarvan verschillende opties (doorgaan met aanpassingen binnen de huidige kaders, stoppen met beleid en doorgaan met duidelijke keuze voor verbetertraject) en scenario's zijn neergelegd en ervoor is gekozen om het beleid op dezelfde lijn voort te zet-

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			ten met enkele aanpassingen, maar ook in de evaluatie is geen duidelijke motivering voor het instellen van het plafond gevonden. ²⁹³
	1.4 Is de afweging gemaakt welk doel(en) wordt nagestreefd met het verdelen van de vergunningen ('verdelingsdoel')?	Voldoende	<u>De verdelingsdoelen zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> In Bijlage 1 van het Uitvoeringsbeleid staat dat de vergelijkende toets is bedoeld om de 100 vergunningen toe te kennen aan de aanvragers die het meest bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen in artikel 1.3. en dan met name het 2e en 3e doel (uitkomstdoel). In de toelichting op art. 2.5. wordt het uitvoeringsdoel gegeven: het biedt de mogelijkheid om op vooraf heldere criteria aanvragers met elkaar te vergelijken en te selecteren. ²⁹⁴
Kans op mededinging	2.1 Worden in deze procedure vergunning voor een bepaalde tijd verleend, is de precieze vergunningenduur gemotiveerd of is gemotiveerd waarom verlening voor onbepaalde tijd is toegestaan?	Neutraal	<u>De vergunningenduur is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar is niet gemotiveerd.</u> In art. 2.1.6. en 2.1.7. Uitvoeringsbeleid is vastgelegd dat de vergunning voor maximaal drie jaar wordt verleend en dat in het geval van een ingesteld vergunningplafond, eenmaal in de drie jaar een selectie tussen de aanbidders moet plaatsvinden. Waarom precies is gekozen voor een duur van drie jaar, is echter niet gemotiveerd. ²⁹⁵
Weloverwogen keuzes	<u>Weigeringsgronden</u> 3.1 Is het overschrijden van het vergunningplafond als weigeringsgrond opgenomen?	Onvoldoende	<u>De weigeringsgronden zijn niet expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> Het overschrijden van het vergunningplafond is niet als weigeringsgrond opgenomen in APV art. 2.51.3. of Uitvoeringsbeleid art. 2.6. ²⁹⁶
	3.2 Is de afweging gemaakt of een ingebruiknameverplichting gewenst is?	Onvoldoende	Voor het alternatief personenvervoer is geen ingebruiknameverplichting expliciet gemaakt in de raadsstukken. APV art. 1.7.d. geeft daarentegen wel een algemene grond voor wijziging of intrekking dat 'de houder geen gebruik maakt van de vergun-

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			ning of ontheffing binnen de daarin genoemde termijn of bij ontbreken daarvan binnen een redelijke termijn.²⁹⁷ Opmerkelijk is dat in het vorige Uitvoeringsbeleid 2013 wel een ingebruiknameverplichting is opgenomen als weigeringsgrond. Waarom dat niet is gebeurd in het huidige Uitvoeringsbeleid is niet gemotiveerd.²⁹⁸
Weloverwogen keuzes	<u>Vergunningplafond</u> 3.3 Is de afweging gemaakt welke omvang het plafond precies moet hebben?	Neutraal	<u>De omvang van het plafond is expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar niet gemotiveerd; voor (de aanpassing van) het plafond per aanvrager is de raad wel meegenomen in de motivering en risico's.</u> In het Uitvoeringsbeleid art. 2.3.3. is voor de categorie fietstaxi's een maximum van 100 vergunningen vastgelegd. Er is niet gemotiveerd waarom precies voor deze omvang is gekozen.²⁹⁹ In art. 2.3.4. van het Uitvoeringsbeleid is het maximum aantal fietsen per aanvrager vastgesteld op 10. De keuze voor 10 voertuigen is in de toelichting op het Uitvoeringsbeleid gemotiveerd: vergunninghouders met meer dan 10 voertuigen zouden relatief meer hinder voor het woon- en leefklimaat veroorzaken. Met het Uitvoeringsbeleid 2016 is het maximale aantal per aanvrager gewijzigd ten opzichte van het Uitvoeringsbeleid 2013. In de commissieflap is deze aanpassing van 25 naar 10 vergunningen per aanvrager expliciet benoemd. Als reden voor alle aanpassingen wordt summier de bijdragen aan de doelstelling van het verbeteren van de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening genoemd. In de collegevoordracht,

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			die is meegezonden aan de raad, wordt voor deze aanpassing afzonderlijk beargumenteerd met: 1) betere controle van de ondernemers op de chauffeurs met als gevolg minder overlast en overtredingen en daardoor minder handhavingssinzet en meer investeringen in de kwaliteit en 2) meer concurrentie binnen het schaarse vergunningstelsel bewerkstelligen. Verder wordt in het collegebesluit ook op de risico's ingegaan. Deze worden als beperkt ingeschat, vanwege het zwaarder wegen van het algemeen belang, de aanpassing een relatief kleine groep van de huidige vergunninghouders raakt en de beleidswijziging meer dan één jaar van te voren bekend is gemaakt en dat men weet dat er na afloop van de vergunning beleidswijzigingen kunnen plaatsvinden. ³⁰⁰
Weloverwogen keuzes	<u>Verdeelprocedure en verdeelcriteria</u> ⁿⁿⁿ 3.4 Is de afweging gemaakt welke verdeelprocedure moet worden gehanteerd?	Voldoende	<u>De verdeelprocedure is expliciet gemaakt in de raadsstukken en voldoende gemotiveerd.</u>

ⁿⁿⁿ De rekenkamer heeft in de beoordeling puur gekeken of een toetspunt terugkwam in de raadsstukken. In de raadsstukken zagen we dat de verdeelprocedure van een vergelijkende toets was uitgewerkt naar verdeelcriteria en onderliggende meetpunten. De inhoudelijke kwaliteit van de uitwerking is niet beoordeeld. De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft in een uitspraak (21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602) echter geoordeeld dat de beoordelingssystematiek vooraf onvoldoende kenbaar was gemaakt aan de aanvragers. De aspecten waarop punten bij de criteria werden toegekend waren nu vooraf niet geheel vrijgegeven. Volgens de aanvragers leidde dat tot onduidelijkheden over de aspecten waarop zij bij het beantwoorden van de vraag hadden moeten ingaan. Het kon nu voorkomen dat er geen punten zijn gegeven, omdat op een bepaald aspect bij de vraag niet is ingegaan, terwijl een ondernemer hier in de praktijk wel aan voldoet. Een voorbeeld is het criteria Borging van stratenkennis, waarbij een opsomming van straten en hotspots een hogere score opleverde (Uitspraak AB RvS, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602; Gespreksverslag 25 september 2018).

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			Met het Uitvoeringsbeleid art. 2.3.2. is de verdelingsprocedure van een vergelijkende toets vastgelegd. In artikel 2.5.1.d. is tevens vastgelegd bij gelijke score als tweede verdelingsprocedure ‘volgorde van binnenkomst’ bepaald. Met de verdelingsdoelen is de keuze voor een vergelijkende toets gemotiveerd; er zijn geen voor- en nadelen ten opzichte van andere verdeelprocedures gegeven. ³⁰¹
	3.5 Is de afweging gemaakt of de verdeelcriteria (en de eventuele wegingscriteria) geschikt zijn om het doel of de doelen te realiseren?	Voldoende	<u>De verdeelcriteria zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken en voldoende gemotiveerd.</u> In Bijlage 1 van het Uitvoeringsbeleid is de uitwerking van de vergelijkende toets opgenomen. Deze is opgebouwd uit vier onderdelen en per onderdeel zijn de criteria en meetpunten benoemd. Per onderdeel van de vergelijkende toets zijn ook doelen benoemd en wordt aangegeven op welke weigeringsgronden uit de APV art 2.51.3. het onderdeel betrekking heeft (juridische basis). ³⁰²
Weloverwogen keuzes	<u>Aanvraagtijdvak</u> 3.6 Is de afweging gemaakt over de periode waarbinnen de aanvragen kunnen worden ingediend?	Onvoldoende	<u>Het aanvraagtijdvak is niet expliciet gemaakt in de raadsstukken.</u> Het precieze aanvraagtijdvak is niet in de raadsstukken vermeld. In de toelichting op art. 2.6. Uitvoeringsbeleid staat wel dat de uiterste indieningsdatum van de aanvraag drie maanden van te voren op de gemeentewebsite bekend wordt gemaakt. Dit kan impliceren dat het aanvraagtijdvak drie maanden betreft. ³⁰³
Weloverwogen keuzes	<u>Herverdeling van vergunningen</u> 3.7 Is de afweging gemaakt hoe vergunningen worden herverdeeld, tijdens de vergunningsduur?	Voldoende	<u>De herverdelingsprocedure is expliciet gemaakt in de raadstukken, maar niet gemotiveerd</u>

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			In het Uitvoeringsbeleid art. 2.5.1.e. is vastgelegd dat bij een vrijgekomen vergunning de volgende hoogst scorende aanvraag op de ranglijst de vergunning krijgt verleend. Deze keuze is niet gemotiveerd, maar vloeit logisch voort uit de verdeelprocedure van een vergelijkende toets. ³⁰⁴
	3.8 Is de afweging gemaakt of de vergunning overdraagbaar moeten zijn?	Neutraal	<u>In de raadsstukken is expliciet gemaakt dat de vergunningen niet overdraagbaar zijn, maar die keuze is niet gemotiveerd</u> In het Uitvoeringsbeleid art. 2.1.4. staat dat conform de APV de vergunning voor alternatief personenvervoer persoonlijk en niet overdraagbaar is. De keuze om de vergunning wel of niet overdraagbaar te maken is verder niet gemotiveerd in het Uitvoeringsbeleid. In de evaluatie van de vorige vergunningsperiode (2015) van de vorige vergunningsperiode is te lezen dat het moet bijdragen aan continuïteit en kwaliteit in de dienstverlening, maar deze motivatie is voor een raadslid daarmee lastig vindbaar. ³⁰⁵
	3.9 Is de afweging gemaakt of de vergunning na afloop van de duur wel of niet verlengd mogen worden?	Onvoldoende	<u>De regels rondom verlenging zijn niet expliciet gemaakt in de raadsstukken</u> Uit art. 2.1.7. van het Uitvoeringsbeleid blijkt dat bij een vergunningplafond eens per drie jaar een selectieprocedure moet worden uitgevoerd. Het is de vraag of dit de mogelijkheid tot verlenging voldoende uitsluit. ³⁰⁶
Weloverwogen keuzes	<u>Overgangsperiode</u> 3.10 Is afgewogen of er wel of geen overgangsperiode moet komen voor bestaande vergunninghouders?	Neutraal	<u>De afweging rondom een overgangsperiode is niet expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar komt wel impliciet terug bij de risico's van de aanpassingen van het stelsel.</u>

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
	3.11 Is afgewogen of (financiële) compensatie van bestaande vergunninghouders noodzakelijk is?	Neutraal	Bij het Uitvoeringsbeleid 2016 is het plafond per aanvrager verlaagd. In het collegebesluit dat is meegezonden aan de raad wordt op de (juridische) risico's ingegaan. Deze worden als beperkt ingeschat, vanwege het zwaarder wegen van het algemeen belang, de aanpassing een relatief kleine groep van de huidige vergunninghouders raakt en de beleidswijziging meer dan één jaar van te voren bekend is gemaakt en dat men weet dat er na afloop van de vergunning beleidswijzigingen kunnen plaatsvinden. ³⁰⁷
Weloverwogen keuzes	<u>Evaluatie</u> 3.12 Is de afweging gemaakt wanneer en hoe het vergunningstelsel zal worden geëvalueerd?	Neutraal	<u>Evaluatiemomenten zijn niet expliciet gemaakt in de raadsstukken</u> Er zijn geen afspraken vastgelegd over een vast evaluatiemoment. Daarentegen worden voorafgaand aan een nieuwe vergunningsperiode wel evaluaties uitgevoerd en deze evaluaties zijn met de raad gedeeld. ³⁰⁸
Vastlegging gemaakte keuzes	4.1 Is de afweging gemaakt wie (raad of college) waarvoor bevoegd is?	Onvoldoende	<u>Alleen de bevoegdheid tot vergunningverlening is voldoende expliciet vastgelegd in de raadsstukken.</u> In APV art. 2.51.1. is de bevoegdheid tot vergunningverlening expliciet bij het college neergelegd. In het uitvoeringsbeleid 2.3.1. staat expliciet dat het college per categorie kan besluiten tot het instellen van een vergunningplafond. De raad heeft echter met de verordening deze bevoegdheid niet expliciet bij het college neergelegd. In de toelichting op art. APV 2.51.3. staat dat zo nodig een volumebeleid (voor een bepaalde vorm van personenvervoer) kan worden gevoerd zonder expliciet te regelen wie dan bevoegd is tot instelling van een vergunningplafond. De bevoegdheidsverdeling voor de overige elementen van het vergunningstelsel is niet expliciet teruggevonden in de

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			raadsstukken. De keuze voor de bevoegdhedenverdeling is niet specifiek voor het alternatief personenvervoer gemotiveerd. ³⁰⁹
	4.2 Is afgewogen waarom keuzes zijn vastgelegd in een wettelijk voorschrift dan wel een beleidsregel?	Onvoldoende	<u>De keuze van vastlegging per verordening of beleidsregels is niet gemotiveerd.</u> In APV art. 2.51.1. is het vergunningstelsel ingesteld. In de toelichting op art. APV 2.51.3. staat dat zo nodig een volumebeleid (voor een bepaalde vorm van personenvervoer) kan worden gevoerd (kan-bepaling). In het Uitvoeringsbeleid art. 2.3.3. is het plafond voor fietstaxi's ingesteld. De onderliggende aspecten van het schaarse vergunningstelsel worden uitgewerkt in het Uitvoeringsbeleid, oftewel met beleidsregels. De keuze tussen vastlegging in de verordening of beleidsregels is niet gemotiveerd. Ook is niet duidelijk waarom de kan-bepaling in de toelichting van de verordening is opgenomen in plaats van in de bepaling zelf. ³¹⁰
Communicatie	5.1 Is de afweging gemaakt hoe informatie over de beschikbaarheid van een vergunning, het aanvraag-tijdvak, de verdeelprocedure en verdeelcriteria tijdig openbaar wordt gemaakt?	Neutraal	<u>De termijn en het medium van communicatie zijn expliciet gemaakt in de raadsstukken, maar niet gemotiveerd.</u>
	5.2 Is de afweging gemaakt welke termijn geschikt is voor het informeren van de (potentiele) gegadigden?	Neutraal	In de toelichting op artikel 2.6.1.b. is opgenomen dat het aanvraagtijdvak drie maanden voor de uiterste indieningsdatum van te voren bekend wordt gemaakt op de gemeentewebsite. De termijn is verder niet gemotiveerd. ³¹¹
	5.3 Is de afweging gemaakt waarom het gekozen medium is / de gekozen media geschikt zijn voor potentiële gegadigden?	Neutraal	Volgens het Uitvoeringsbeleid art. 2.5.2. komt het aanvraagformulier (met verdeelcriteria) beschikbaar op de gemeentewebsite. Het medium is verder niet gemotiveerd. ³¹²

Norm	Toetsvragen	Oordeel	Toelichting
			Potentiële gegadigden konden verder op andere wijze kennisnemen van de inrichting van het vergunningstelsel. Over de evaluatie heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met de branche. Het aangepaste Uitvoeringsbeleid heeft vervolgens ter inspraak gelegen en het collegebesluit daarover is gepubliceerd in het gemeentebblad. ³¹³
Handhaafbaar	6.1 Is de afweging gemaakt hoe de overtredingskans van de vergunningsvoorwaarden / het verbod worden verminderd en de naleving van de vergunningsvoorwaarden / het verbod van het gekozen vergunningstelsel wordt vergroot?	Voldoende	<u>Er is nagedacht hoe de vergunningsvoorwaarden/het verbod worden gewaarborgd</u> Dit blijkt bijvoorbeeld uit het opnemen van het handhavingsbeleid in het Uitvoeringsbeleid, het verlenen van de vergunning aan de ondernemer i.p.v. de bestuurder en het verplichtstellen van een bestuurderspas en registratieplaat. Risico's en beheersmaatregelen zijn hierbij in kaart gebracht. ³¹⁴
	6.2 Is de afweging gemaakt hoe toezicht kan worden gehouden en hoe kan worden gehandhaafd?	Voldoende	<u>Er is nagedacht over toezicht en handhaving</u> Er is nagedacht over wie en hoe het toezicht wordt uitgevoerd en welke sancties dat opgelegd kunnen worden (Zie Uitvoeringsbeleid art. 4.1, Bijlage II en Toelichting op Bijlage II). ³¹⁵

Bijlage 3: Geraadpleegde personen

Gemeente Amsterdam en Waternet ⁰⁰⁰	
Robert van Gerwen	Categoriemanager vergunningen (Dienstverlening)
Mellijn Hartman	Medewerker Onderzoek en Ontwikkeling (Dienstverlening)
Korien Jurgens	Projectmanager Team Beleid (Programma Varen – Passagiersvaart)
Niek Knol	Programmamanager (Programma Varen – Passagiersvaart)
Jurien Korzelius	Juridisch adviseur (Directie Juridische Zaken)
Sanne Mulder	Teamlid Functionarisgegevensbescherming (CIO Office – privacy)
Alexander Ocko	Juridisch adviseur (Directie Juridische Zaken)
Pim Oosterlaken	Teamleider Juridische Zaken en Inkoopregie (Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, Inkoopregie en Managementondersteuning)
Marijke Rombouts	Senior bestuursadviseur (Senior bestuursadviseur)
Steven van Rossum	Voormalig programmadirecteur Grachten (Waternet)
Mark Sloothaak	Medewerker Verkeerstactiek & Beleids-

⁰⁰⁰ De functies van de geraadpleegde personen worden aangevuld in het definitieve eindrapport.

Gemeente Amsterdam en Waternetooo	
	realisatie (Verkeersmanagement)
Marjolein Stamsnijder	Bestuursadviseur regio en water (Directie Bestuursadvisering & Strategie)
Anna Vernhout	Teamlid Functionarisgegevensbescherming (CIO Office – privacy)
Antoinette Wilschut	Juridisch adviseur (Directie Juridische Zaken)
Overige professionalsppp	
Annemieke Drahmman	Universitair docent Staats- en Bestuursrecht (Universiteit Leiden)
Willemien Den Ouden	Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht (Universiteit Leiden)
Frank van Ommeren	Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht (Vrije Universiteit Amsterdam)
Johan Wolswinkel	Hoogleraar Bestuursrecht, Markt en Data (Tilburg University)

ppp De functies van de geraadpleegde personen worden aangevuld in het definitieve eindrapport.

Bijlage 4: Geraadpleegde documenten

Gemeente Amsterdam

- Afwegingskader inkoop of subsidie, 30 maart 2011.
- Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Amsterdam en toelichting.
- Collegebesluit 27 maart 2018 inzake Voorstel beleidswijzigingen 'Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer' als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeentebblad nr. 82821, 19 april 2018.
- Beleidsnotitie short stay 2014, bijlage bij commissieflap van 29 januari met als onderwerp Vaststellen short stay beleid 2014.
- Beleidsregels voor het verlenen van de vergunning op grond van art. 2.49.2 van de APV straatartiesten, 13 maart 2017.
- Beleidsregels splitsen particuliere huurwoningen 2016. Met bijlage nadere regels voor verlening of weigering van een splitsvergunning, 22 november 2016.
- Beleidsregel wijzigen van de woonruimtevoorraad, in werking getreden 1 oktober 2017.
- Bijlage 1 Uitwerking vergunningenbeleid segment Bemand Groot bij de commissieflap: Verdeling exploitatievergunningen passagiersvaart 2020-2030 in het segment Bemand Groot (rondvaart), 16 juni 2016.
- Brief burgemeester aan de gemeenteraad van 9 januari 2018 inzake Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van raadslid J. van Lammeren (PvdD) inzake 'Ban de paardenkoets uit Amsterdam
- Coalitieakkoord GroenLinks, D66, PvdA, SP, Een nieuwe lente en een nieuw geluid, mei 2018.
- College van burgemeester en wethouders, Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013.
- College van burgemeester en wethouders, Checklist meer kwaliteit, minder regels, versie 12 december 2017.
- College van burgemeester en wethouders, Kader voor de door de dagelijkse besturen van de stadsdelen vast te stellen nadere regels voor de verlening van kramenzetvergunningen op gemeentelijke markten op grond van artikel 5.2 lid 1 van de Marktverordening, gemeentebblad Nr. 204302, gepubliceerd op 27 september 2018.
- Collegebesluit Voorstel beleidswijzigingen 'Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer' als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeentebblad nr. 82821.
- Collegebesluit 27 maart 2018 inzake Voorstel beleidswijzigingen 'Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer' als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeentebblad nr. 82821, 19 april 2018.
- Dienst Milieu en Bouwtoezicht, Amsterdamse Richtlijn Verkoopvergunningen Consumentenvuurwerk. Hoe gaan we in Amsterdam om met de regulering van verkooppunten, 22 november 2010.
- Flap raadscommissie WB 7 februari 2018, agendapunt 11 inzake Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van raadslid J. van Lammeren (PvdD) inzake 'Ban de paardenkoets uit Amsterdam

- Flap raadscommissievergadering ID van 14 oktober 2015, TKN 5 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016; Gespreksverslag 25 september 2018.
- Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013.
- Flap raadscommissie ID 14 oktober 2015, TKN 5 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016
- Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013, TKN 9.
- Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013, TKN 9.
- Huisvestigingsverordening 2016, in werking getreden 1 januari 2018.
- Marktverordening 2016.
- Nota van Beantwoording. Inspraak concept Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51 APV, Vastgesteld door College van B&W op 15 september 2015.
- Parkeerverordening 2013, Gemeenteblad nr. 14181, 27 januari 2017.
- Raadscommissieverslag EZP, 7 februari 2013.
- Rapportage Herijking deelnemingen 2015, 10 februari 2015.
- Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment be mand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013.
- Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, Toelichting Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013, art 1.1;
- Raadsvoordracht inzake Instemmen met introductie van vergunningplicht voor bepaalde bedrijfsmatige activiteiten in bepaalde gebieden, branches, straten of gebouwen (concept); Gemeente Amsterdam, Kansen voor deelfietsen. Meer fietsritten met minder fietsen, 19 december 2017 (concept);
- Feitelijke reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, 26 oktober 2018.
- Feitelijke reactie gemeentelijke organisatie op nota van bevindingen (schaarse) vergunningen, 29 november 2018.
- DJZ, Schaarse rechten - kader en handleiding, september 2018.
- DJZ, Notitie Finaal advies bij agendering DJZ, 23 juni 2017.
- Stadsregio Amsterdam, Regionale Huisvestigingsverordening Stadsregio Amsterdam 2013.
- Stedelijk Evenementenbureau, *Locatieprofielen*, maart 2018.
- Taxiverordening Amsterdam 2012, in werking getreden 1 februari 2018
- Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015.
- Verordening op de kansspelautomaten en speelautomatenhallen en Bijlage 1.
- Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten, Gemeenteblad Nr. 22/15, 24 februari 2016.
- Verordening op het binnenwater 2010, datum inwerkingtreding 22 april 2016.
- *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent heffing en invordering van leges Legesverordening 2018. Bijlage 1. Legestabel 2018*, in werking getreden 1 januari 2018.

- Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016.
- Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016.
- Voordracht voor de raadsvergadering van 2 oktober 2013, Vaststellen van de nota Varen in Amsterdam 2.0 en kennisnemen van de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam (RPA) 2013 en van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van enkele aan dit onderwerp gerelateerde moties.
- Waternet, Uitvoeringsnota van het bedrijfsvaartuigenbeleid in de binnenstad, 14 april 2008.

Overige regelgeving (niet Amsterdam)

- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt.
- Algemene wet bestuursrecht.
- Gemeentewet.
- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Aanwijzingen voor de regelgeving, geldend op 9 oktober 2018.

Rechtspraak

- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 september 2018.
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2017:3048, AB 2018/3, m.nt. C.J. Wolswinkel en G.J. Stoepker, noot 4, 8 november 2017.
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 1 oktober 2015
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30 juni 2004, JB 2004/293, m.nt. C. Albers.
- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 27 september 2017.
- Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 7 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2017:1520, in: AB 2017/249, incl. noot van C.J. Wolswinkel, p. 1716-1717, 1721, 1723, 1732-1733
- Raad van State, 11 september 1992, AB 1993/208, m.nt. G.T.J.M. Jurgens
- Afdeling advisering van de Raad van State, Advies W15.17.0088/IV, 10 juli 2017 en Botman, Kapers op de Italiaanse kust, Gst. 2017/3.
- College van Beroep voor het bedrijfsleven, ECLI:NLCBB:2011:BQ8708, 15 juni 2011.
- Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, ECLI:NL:RVS:2018:1847, 6 juni 2018.
- Conclusie Advocaat-Generaal Raad van State, 25 mei 2016.
- Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1421, 25 mei 2016.
- Europese Hof van Justitie, Beantwoording prejudiciële vragen Europese Hof van Justitie, nr. C-31/16, 30 januari 2018.
- Hof van Justitie 30 januari 2018.
- Hof van Justitie, Beantwoording prejudiciële vragen door Hof van Justitie EU, 1 oktober 2015.
- Hof van Justitie, zaak C-64/08, 9 september 2010.
- Hof van Justitie, zaak C-570/07 en C-571/07 (Blanco Perez en Chao Gomez), 1 juni 2010.

- Hof van Justitie, ECLI:EU:NL:2018:44, C-360/15 en C-31/16. in Gst 2018/68, afl. 7472.
- Hof van Justitie, zaak C-73/08 (Bressol), 13 april 2010.
- Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2015:4960, 5 augustus 2015.
- Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2018:4456, 22 juni 2018.

Literatuur

- Adriaanse, Van Ommeren, Den Ouden en Wolswinkel (eds), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Intersentia, 2016.
- Arroyo Jiminez en Utrilla Fernandez-Bermejo, *The allocation of limited public right: an analytical and constitutional approach* en Buijze Anoeska, *The allocation of limited public rights from the perspective of the EU legislator*, in: Paul Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Intersentia.
- Baarsma, Felsö, Van Geffen, Mulder en Oostdijk, *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten* (SEO-rapport; Nr. 664). Amsterdam: SEO.
- Barkhuysen en Den Ouden, *Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over rechts-eenheid, meer burger- en concurrentievriendelijkheden 'individual gerechtigheid'*, Nederlands Juristenblad, 2017.
- Botman, *Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten*, Gst. 2017/3, januari 2017.
- Buijze, *The allocation of limited public rights from the perspective of the EU legislator*, in: Paul Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Intersentia, p. 60-61.
- Drahmman, *Gelijke kansen bij het verlenen van schaarse vergunningen in het omgevingsrecht*, oktober 2017, Tijdschrift voor Bouwrecht 2017/156, 1015-nr 10.
- Drahmman, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten : een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieverplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht*, 2015.
- Drahmman, *De gevolgen van de dienstenrichtlijn op vergunningverlening: de zaken Trijber en Harmsen*, Gst. 2016.
- Drahmman, *De werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn in Nederland: is aanvullende implementatie wenselijk*, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, NTB 2016/17, 26 mei 2016.
- Drahmman, *Hoe kan een gemeente gelijke kansen bieden?* Gemeentestem 2017.
- Simons, Van de Wiel en Binnema, *Politieke sensitiviteit voor ambtenaren*, Amsterdam University Press, 2018
- Teuben, *Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht* (BPP nr. II) 2004, paragraaf Schaarse rechten - kader en handleiding.
- Van Es en Wolswinkel, *Tussen schaarste en open einde. Eisen aan de verlening van vergunningen met schaarse effecten*, Gemeentestem 2015/51, afl. 7422.
- Van Ommeren, *Schaarse vergunningen. De verdeling van schaarse vergunningen als onderdeel van het algemeen bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, p. 9-16, 19-22, 52-60, 75, 2004.
- Van Ommeren, *Challenges for the national legislator: the allocation of limited right in the administration*, in Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity of the state I*.
- Van Ommeren, *Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten* in Zijlstra (ed) *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*. Zijlstra, Deventer, 2012.

- Van Ommeren, Den Ouden en Wolswinkel, *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470.
- Van Rijn en Van Alkemade, *Effectieve rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse publieke rechten*, Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2016.
- Wolswinkel, *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, Boom Juridische uitgever, 2013.
- Wolswinkel, *De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen*, RegelMaat 2017/32.
- Wolswinkel, *Concurrerende verdelingsregimes? Schaarse vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingedam*, SEW juli/augustus 2018.
- Wolswinkel, *The need for optimal choice: exploring a hierarchy between allocation procedures for limited authorisations under EU law* in Paul Adriaanse e.a., *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, 2016.
- Wolswinkel, *Schaarse publieke rechten. Een algemeen leerstuk gerelativeerd*, NTB 2014/7.
- Wolswinkel, *Volwassen verdelingsrecht? Rechtsontwikkeling en rechtseenheid bij de verdeling van schaarse vergunningen*, JBPlus 2017, p. 19 en Drahmman, *Hoe kan een gemeente gelijke kansen bieden bij de verdeling van schaarse vergunningen?*, Gst 2017/55 met verwijzing naar ABRvS 2 november 2016.

Websites

- Drahmman, *Concessies, vergunningen en transparantie (commentaar bij HvJ EU 14 november 2013, C-221/12, Belgacom)*, 17 maart 2014, via: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/concessies-vergunningen-en-transparantie-commentaar-bij-hvj-eu-14-november-2013-c-22112-belgacom/>
- Drahmman, *Uitspraak over rondvaartboten biedt inzicht in eisen die de Dienstenrichtlijn stelt aan vergunningen*, 12 juni 2017 via: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/uitspraak-over-rondvaartboten-biedt-inzicht-in-eisen-die-de-dienstenrichtlijn-stelt-aan-vergunningen/>
- Drahmman, *Verlenging van kansspelvergunning in strijd met transparantiebeginsel: wat te doen in een overgangsperiode?* 1 november 2016 via <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/verlenging-van-kansspelvergunning-in-strijd-met-transparantiebeginsel-wat-te-doen-in-een-overgangsperiode/>
- Gemeente Amsterdam, *Aanvraag en registratie kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang*, via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/onderwijs-leerplicht/kwaliteit-opvang/aanvraag-registratie/aanvraag-registratie/>
- Gemeente Amsterdam, *Aanvragen exploitatievergunning prostitutiebedrijf*, via: <https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/aanvragen/>
- Gemeente Amsterdam, *Drank- en Horecawetvergunning*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B4C02F633-2A4B-4C76->

A133-167058939688%7D#case %7B6CA0D917-4E62-44EE-9104-B1C8E6BE1E27%7D

- Gemeente Amsterdam, *Evenement organiseren – melden of vergunning aanvragen?* via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B999CC70D-6268-448E-B274-9FE1C2D17D81%7D#case %7B64F1A811-7D02-4804-9827-A58A2BE38C42%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Exploitatievergunning horecabedrijf – aanvragen, verlengen of wijziging doorgeven* via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BAAAEF61D-7074-4F16-A976-66961C8E45E6%7D#case %7B1297580A-1137-40ED-9C5E-710A76D46B49%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Formulier vergunning straatartiest, draaiorgel of het aanbieden van diensten op straat*, via: <https://formulieren.amsterdam.nl/TripIEforms/LoketAmsterdam/formulier/nl-NL/evAmsterdam/scStraatartiest.aspx/Inleiding>
- Gemeente Amsterdam, *Gesloten bodemenergiesysteem - melden en vergunning aanvragen*, via: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/amsterdam/bodemenergie/gesloten/>
- Gemeente Amsterdam, *Heb ik een vergunning nodig om te collecteren?*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B1132602B-826D-488D-90AA-13FC2E1E64E7%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Loterijvergunning of melding klein kansspel*, via: <https://formulieren.amsterdam.nl/TripIEforms/LoketAmsterdam/formulier/nl-NL/evAmsterdam/scLoterij.aspx/Inleiding>
- Gemeente Amsterdam, *Ligplaatsvergunning voor woonboot en bedrijfsvaartuig*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B709AD0E5-1A64-4FF5-B87F-4A137F3665B2%7D#case %7BCD895765-2FF7-4966-A2F5-875C9DFA44E8%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Objecten plaatsen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B893FB1DC-A817-40E9-8AF1-1A06E8BE2F2A%7D#case %7B29766B26-1E79-41DA-92FD-4665241EA4A7%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Omgevingsvergunning milieu aanvragen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BEED065C9-3CFB-4ED2-A0FA-349CC2DFDC0F%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning aanvragen - voor autodelen zonder standplaats met 100% elektrische voertuigen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B87DE8900-E11E-4AC0-ABDC-53AC15D2629F%7D>

- Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning elektrische taxi*, via:
<https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B9C28F08F-6064-4F24-89D1-09ABDBF46BCA%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Shortstay in Amsterdam*, via:
<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/shortstaybeleid/>
- Gemeente Amsterdam, *Splitsingsvergunning aanvragen*, via:
https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B53A2B4E1-8DDA-4A9D-8F22-48F60144CB41%7D#case_%7BA4031636-A382-447E-8A8B-B39B53338833%7D
- Gemeente Amsterdam, *Staanplaatsvergunning aanvragen*, via:
<https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BDC27D1A1-840A-4215-985B-36E1853320F0%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Tatoeëren en piercen*, via:
<https://www.ggd.amsterdam.nl/hygiene/tatoeeren-piercen/>
- Gemeente Amsterdam, *Toegelaten Taxi Organisaties*, via:
<https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/toegelaten-taxi-tto/>
- Gemeente Amsterdam, *Ventvergunning aanvragen*, via:
<https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B6CD17EC9-D27B-474C-AF7E-F20350771C3A%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Vergunning speelautomatenhal of kansspelautomaten aanvragen*, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B402CF500-2AB0-4A73-8AA6-ED795269E7F8%7D#case_%7BF64E672C-38D7-4056-A9DB-23FBB10E3FEA%7D
- Gemeente Amsterdam, *Vervangingsvergunning voor woonboot en bedrijfsvaartuig*, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BF373734E-C87E-425D-B869-F81914A8DC69%7D#case_%7B96645D67-AB3D-4C7F-98BE-3CC49D1DA9B2%7D
- Gemeente Amsterdam, *Wachtlijst woonwagenstandplaats*, via:
<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen-amsterdam/bijzondere-woningen/woonwagens/wachtlijst/>
- Gemeente Amsterdam, *Wanneer heb ik een aanlegvergunning nodig?*, via:
<https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B84CCA564-0390-444D-B3EA-5267452BCBA5%7D>
- Gemeente Amsterdam, *Watervergunning aanvragen* via:
<https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B8995508A-BF57-4BAF-8022-4429D6545467%7D#>
- Gemeente Amsterdam, *Werken in de openbare ruimte*, via:
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/coördinatiestelsel/werken-openbare-0/>
- Gemeente Amsterdam, *Adviesgroep Inkoop of Subsidie*, Intranet Amsterdam onderdeel: kennis-beleid/gemeentebreed-werken/subsidies/werken-we-subsidies/adviesgroep-inkoop/

- GGD Amsterdam, *Tatoeage, piercing en pmu-studio's met vergunning*, via: <https://www.ggd.amsterdam.nl/hygiene/tatoeeren-piercen/tatoeage-piercing/>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Explosieven voor civiel gebruik*, via: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/explosieven-voor-civiel-gebruik>
- Nederlands Institute for Law and Governance onderdeel schaarse rechten, via <https://nilg.nl>
- Parool, *Gemeente gooit gokmarkt op de schop*, 23 oktober 2018, via: <https://www.parool.nl/amsterdam/gemeente-gooit-gokmarkt-op-de-schop~a4606503/>
- Waternet, *Ligplaats nieuwe woonboot*, via: <https://www.waternet.nl/service-en-contact/woonboot-amsterdam/ligplaats-nieuwe-woonboot/>
- Waternet, *Nieuw bedrijfsvaartuig binnen brengen*, via: <https://www.waternet.nl/zakelijk/beroepsvaart-in-en-om-amsterdam/vergunningen-beroepsvaart/nieuw-bedrijfsvaartuig-binnen-brengen/>

Rekenkameronderzoek

- Rekenkamer Metropool Amsterdam, Grip op WPW, november 2018.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam, Opvolgingsonderzoek Nazorg gedetineerden, april 2018.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam, Verkenning Vergunningverlening in de passagiersvaart, december 2017.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam, Subsidies diversiteit, februari 2016.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam, Trage voortgang bij snelle verbindingen: een onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam, september 2015.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam, Subsidies veiligheidsfonds, oktober 2010.

Overige geraadpleegde documenten

- CCV, De 'Tafel van elf' een veelzijdig instrument.
- Convenant energiebesparing bij supermarkten, 4 februari 2010.
- Ecorys, Het Amsterdamse Beleid rond Alternatief Personenvervoer.
- IF, *Bodemenergieplan Buiksloterham. Plan voor stimuleren en ordening van bodemenergie*, 14 augustus 2014 (in opdracht van de gemeente Amsterdam)
- Instituut Fysieke Veiligheid, *Bestuurlijke handreiking. Openstelling wegtunnels*, mei 2013
- *Kamerstukken II*, 2000/01, 27751, nr. 3.
- *Kamerstukken II*, 2007/08, 31579, nr. 3.
- SEO, *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, 2003.
- SER, *Advies over de Dienstenrichtlijn*, 20 mei 2005.
- Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Eenvoudig vergunnen, Den Haag.
- VNG, *Handreiking attributie, mandaat en delegatie*, 2016.
- VNG, *Factsheet Het nieuwe normenstelsel voor schaarse besluiten: keuzes voor gemeenten*, juli 2016.

- ¹ Conclusie Advocaat-Generaal Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2016:1421), paragraaf 2.5
- ² Vgl. Website Nederlands Institute for Law and Governance onderdeel schaarse rechten.
- ³ Coalitieakkoord Groenlinks, D66, PvdA, SP, Een nieuwe lente en een nieuw geluid, mei 2018.
- ⁴ Parool, Gemeente gooit gokmarkt op de schop, 23 oktober 2018
- ⁵ Artikel 49 VWEU en artikel 56 VWEU en Botman, Kapers op de Italiaanse Kust, Gst 2017/3, p. 6.
- ⁶ Beantwoording prejudiciële vragen Europese Hof van Justitie, 30 januari 2018, nr. C-31/16, ECLI:EU:NL:2018:44, in Gst 2018/68, afl. 7472, p. 356, 360
- ⁷ SER, Advies over de Dienstenrichtlijn, 20 mei 2005
- ⁸ Vgl. Wolswinkel, Concurrerende verdelingsregimes? Schaarse vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingendam, SEW juli/augustus 2018, p.294
- ⁹ ABRvS 08-11-2017, ECLI:NL:RVS:2017:3048, AB 2018/3, m.nt. C.J. Wolswinkel en G.J. Stoepker, noot 4
- ¹⁰ Wolswinkel (2013). *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, p. 757, 760-762; Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470; Wolswinkel, *Schaarse publieke rechten. Een algemeen leerstuk gerelativeerd*, NTB 2014/7; Adriaanse, Paul, Frank van Ommeren, Willemien den Ouden en Johan Wolswinkel (eds) (2016). *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Intersentia, p. 3, 11, 31-32, 83-84; Van Rijn van Alkemade (2016), *Effectieve rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse publieke rechten*, Den Haag: Boom juridische uitgevers, p. 6; Van Es en Wolswinkel (2015). *Tussen schaarste en open einde. Eisen aan de verlening van vergunningen met schaarse effecten*, Gemeentestem 2015/51, p. 261.
- ¹¹ Afwegingskader inkoop of subsidie, 30 maart 2011.
- ¹² Intranet Amsterdam onderdeel kennis-beleid/gemeentebreed-werken/subsidies/werken-we-subsidies/adviesgroep-inkoop/.
- ¹³ Checklist meer kwaliteit, minder regels, versie 12 december 2017.
- ¹⁴ Schaarse rechten - kader en handleiding, 27 september 2018.
- ¹⁵ Seo, Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten, 2003, p.13.
- ¹⁶ Baarsma, B., Felsö, F., van Geffen, S., Mulder, J., & Oostdijk, A., Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten (SEO-rapport; Nr. 664). Amsterdam: SEO.
- ¹⁷ Convenant energiebesparing bij supermarkten, 4 februari 2010.
- ¹⁸ Adriaanse, Paul, Frank van Ommeren, Willemien den Ouden en Johan Wolswinkel (eds) (2016). *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Intersentia, p. 9-10; Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470; Conclusie Advocaat-Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.
- ¹⁹ Gemeente Amsterdam, Rapportage Herijking deelnemingen 2015, 10 februari 2015.
- ²⁰ Artikel 92 lid 2 Wgr en 96 Wgr.
- ²¹ Artikel 5.17 Aanwijzingen voor de regelgeving geldend op 9 oktober 2018.
- ²² Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Amsterdam.
- ²³ Artikel 5.17 Aanwijzingen voor de regelgeving geldend op 9 oktober 2018.
- ²⁴ Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Amsterdam.
- ²⁵ Artikel 5.17 Aanwijzingen voor de regelgeving geldend op 9 oktober 2018.
- ²⁶ Van Ommeren, Wetgevingsbeldi: remdies en instrumenten in Zijlstra (ed) Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid. Zijlstra, Deventer: Kluwer, 2012, p. 194, 195, 203.
- ²⁷ Vgl. Botman, *Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten*, Gst 2017/3.
- ²⁸ Vgl. Van Ommeren, p. 1, 202.
- ²⁹ Stibbelog commentaar bij HvJ EU 14 november 2013, C-221/12, Belgacom 17 maart 2014.
- ³⁰ Vgl. VNG, Factsheet Het nieuwe normenstelsel voor schaarse besluiten: keuzes voor gemeenten, juli 2016.

³¹ Vgl. Wolswinkel, De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen, Regel-Maat 2017/32, p. 8, en Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470.

³² Wolswinkel, De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen, RegelMaat 2017/32, p. 8.

³³ Wolswinkel (2013). *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, p. 757, 760-762; Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470; Wolswinkel, *Schaarse publieke rechten. Een algemeen leerstuk gerelativeerd*, NTB 2014/7; Adriaanse, Paul, Frank van Ommeren, Willemien den Ouden en Johan Wolswinkel (eds) (2016). *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 3, 11, 31-32, 83-84; Van Rijn van Alkemade (2016), *Effectieve rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse publieke rechten*, Den Haag: Boom juridische uitgevers, p. 6; Van Es en Wolswinkel (2015). *Tussen schaarste en open einde. Eisen aan de verlening van vergunningen met schaarse effecten*, Gemeentestem 2015/51, p. 261.

³⁴ M.R. Botman, *Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten*, Gst. 2017/3, paragraaf 4.2 .

³⁵ M.R. Botman, *Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten*, Gst. 2017/3, paragraaf 4.3 met verwijzing naar VNG model markt-verordening organisatie, tevens notificatieformulier, ledenbrief van 1 februari 2011, 11/009. Zie bijvoorbeeld Verordening op de warenmarkt(en) voor de gemeente Smalingerland.

³⁶ M.R. Botman, *Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten*, Gst. 2017/3, paragraaf 4.3 met verwijzing naar *Kamerstukken II* 2007/08, 31579, 3, paragraaf 3.4.1.

³⁷ M.R. Botman, *Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten*, Gst. 2017/3, paragraaf 4.3 met verwijzing naar ECLI:EU:C:2015:505, punt 69.

³⁸ M.R. Botman, *Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten*, Gst. 2017/3, p. 13-14.

³⁹ A. Drahmann, *De gevolgen van de dienstenrichtlijn op vergunningverlening: de zaken Trijber en Harmsen*, Gst. 2016/13, paragraaf 6.2.

⁴⁰ Arroyo Jiminez, Luis en Dolores Utrilla Fernandez-Bermejo, *The allocation of limited public right: an analytical and constitutional approach* en Buijze Anoeska, *The allocation of limited public rights from tge perspective of the EU legislator*, in: Paul Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 31, 58-59; Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470; Wolswinkel (2013). *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, Den Haag: Boom Juridische uitgever, p. 771, 783-784; Conclusie Advocaat-Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁴¹ MAIL WETENSCHAPPER .

⁴² Richtlijn 2006/123/EG, 12 december 2006, art. 4.8 Voor administratieve overwegingen: Zie HvJ EG 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 45. Voor economische overwegingen is er meer jurisprudentie: Commissie/Italië, C-260/04, punt 35.

⁴³ Wolswinkel (2013). *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, p.127, 760, 771.

⁴⁴ Drahmann, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten : een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht*, 2015 en ABRvS 06-06-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7592, m.nt. C.J. Wolswinkel (kramenzetters Albert Cuyptmarkt).

⁴⁵ Vgl. Wolswinkel, *Concurrerende verdelingsregimes? Schaarse vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingendam*, SEW juli/augustus 2018, p.294.

⁴⁶ Conclusie Advocaat-Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421; Adriaanse, Paul, Frank van Ommeren, Willemien den Ouden en Johan Wolswinkel (eds) (2016). *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 4, 19; Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470.

⁴⁷ Richtlijn 2006/123/EU, 12 december 2006.

⁴⁸ Richtlijn 2006/123/EG, 12 december 2006; Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421; Paul, Frank van Ommeren, Willemien den Ouden en Johan Wolswinkel (eds) (2016). *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 19-20, 189-190.

⁴⁹ Richtlijn 2006/123/EG, 12 december 2006, art. 2.2.

⁵⁰ Uitspraak AB RvS, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602; Beantwoording prejudiciële vragen door Hof van Justitie EU, 1 oktober 2015, nr. C-340/14, ECLI:EU:C:2015:641 in: AB2015/437, afl. 47, p. 2622-2623, 2628-2631.

⁵¹ Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421; Drahmman (2017), Hoe kan een gemeente gelijke kansen bieden? Gemeentestem 2017/55, afl. 7453, p. 294-295; Barkhuysen en Den Ouden (2017), Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over rechtseenheid, meer burger- en concurrentievriendelijkheden 'individual gerechtigheid', Nederlands Juristenblad, afl. 15, p. 1010-1011.

⁵² Hof van Justitie 30 januari 2018, ECLI:EU:NL:2018:44.

⁵³ Beantwoording prejudiciële vragen Europese Hof van Justitie, 30 januari 2018, nr. C-31/16, ECLI:EU:NL:2018:44 in: Gemeentestem 2018/68, afl. 7472, p. 358, 360, en ABRvS 20 juni 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2062.

⁵⁴ Artikelen 147 en 149 Gemeentewet.

⁵⁵ Vgl. Broring, Module Algemeen Bestuursrecht, art. 10:22 Awb, aant. 2.2.2.1 en VNG, Handreiking attributie, mandaat en delegatie, maart 2016, p. 12

⁵⁶ Artikel 1:3 en 4:81 Awb.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 27 751, nr. 3, p. 30-32.

⁵⁸ Artikel 169 tweede lid Gemeentewet.

⁵⁹ Artikel 169 derde lid Gemeentewet.

⁶⁰ Vgl. Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Eenvoudig vergunnen, Den Haag, 15 juni 2005

⁶¹ Wolswinkel, De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen, RegelMaat 2017/32.

⁶² ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611, AB 2017/389, m.nt. C.J. Wolsinkel, r.o. 5.

⁶³ Vgl. ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611, AB 2017/389, m.nt. C.J. Wolsinkel, r.o. 5.

⁶⁴ Vgl. ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611, AB 2017/389, m.nt. C.J. Wolsinkel, r.o. 5.

⁶⁵ Vgl. De 'Tafel van elf' een veelzijdig instrument, oktober 2006.

⁶⁶ Wolswinkel, De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen, RegelMaat 2017/32.

⁶⁷ Vgl. Wolswinkel, De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen, RegelMaat 2017/32.

⁶⁸ Conclusie Advocaat-Generaal, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁶⁹ Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421; Drahmman, Gelijke kansen bij het verlenen van schaarse vergunningen in het omgevingsrecht, oktober 2017, Tijdschrift voor Bouwrecht 2017/156, 1015-nr 10.

⁷⁰ Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421; Drahmman, Gelijke kansen bij het verlenen van schaarse vergunningen in het omgevingsrecht, oktober 2017, Tijdschrift voor Bouwrecht 2017/156, 1015-nr 10.

⁷¹ Vgl. conclusie Advocaat-Generaal, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁷² Vgl. Uitspraak AB RvS 1 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:641; Drahmman, Annemarie. De werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn in Nederland: is aanvullende implementatie wenselijk, NTB 2016/17, p. 145; Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁷³ Uitspraak AB RvS 1 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:641; Drahmman, Annemarie. De werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn in Nederland: is aanvullende implementatie wenselijk, NTB 2016/17, p. 145; Conclusie Advocaat-Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁷⁴ ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁷⁵ Rechtbank Amsterdam, 22 juni 2018, ECL:NL:RBAMS:2018: 4456 ,ro 6.2.

⁷⁶ Wolswinkel, Concurrerende verdelingsregimes? Schaarse vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingedam, SEW 7/8, juli / augustus 2018, p. 296.

⁷⁷ Wolswinkel, *Concurrerende verdelingsregimes? Schaarre vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingedam*, SEW 7/8, juli / augustus 2018, p. 295 met verwijzing naar ABRvS (Rondvaart Amsterdam), r.o. 9, met verwijzing naar ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:160, r.o. 11.3.

⁷⁸ Vgl. ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2958, r.o. 14.1.

⁷⁹ Wolswinkel, *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, 2013, p.414.

⁸⁰ Vgl. Wolswinkel, *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, 2013, p.420AK040]

⁸¹ Vgl. Wolswinkel, *De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen*, Regel-Maat 2017/32.

⁸² Van Ommeren (2004), *Schaarse vergunningen. De verdeling van schaarse vergunningen als onderdeel van het algemeen bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, p. 23, 31-32.

⁸³ Richtlijn 2006/123/EG, 12 december 2006, art. 9 en conclusie AG over schaarse publieke rechten bij ruimtelijke besluiten, ECLI:NL:RVS:2018:1847, r.o. 3.9.

⁸⁴ Zie Hof van Justitie 9 september 2010 zaak C-64/08 (9 september 2010). Deze eisen worden ook aangenomen in de literatuur: Conclusie Advocaat-Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421; Wolswinkel, *The need for optimal choice: exploring a hierarchy between allocation procedures for limited authorisations under EU law* in: Paul Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 189; Wolswinkel, C.J. (2018). *Concurrerende verdelingsregimes? Schaarre vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingedam*, SEW, nr. 7/8, p. 290-291, 296-297.

⁸⁵ ECLI:NL:RVS:2017:1520.

⁸⁶ Uitspraak AB RvS, 7 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2017:1520, in: AB 2017/249, incl. noot van C.J. Wolswinkel, p. 1716-1717, 1721, 1723, 1732-1733; Drahmman, Annemieke, *Uitspraak over rondvaartboten biedt inzicht in eisen die de Dienstenrichtlijn stelt aan vergunningen*, 12 juni 2017 via: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/uitspraak-over-rondvaartboten-biedt-inzicht-in-eisen-die-de-dienstenrichtlijn-stelt-aan-vergunningen/>.

⁸⁷ Van Es en Wolswinkel (2015). *Tussen schaarste en open einde. Eisen aan de verlening van vergunningen met schaarse effecten*, Gemeentestem 2015/51, p. 260-262.

⁸⁸ Vgl. Wolswinkel, *Volwassen verdelingsrecht? Rechtsontwikkeling en rechtseenheid bij de verdeling van schaarse vergunningen*, JBPlus 2017, p. 19 en Drahmman, *Hoe kan een gemeente gelijke kansen bieden bij de verdeling van schaarse vergunningen?*, Gst 2017/55 met verwijzing naar ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

⁸⁹ Wolswinkel, *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, 2013, p.431.

⁹⁰ Conclusie Advocaat-Generaal, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁹¹ Hof van Justitie, 13 april 2010, zaak C-73/08 (Bressol), Hof van Justitie, 1 juni 2010, zaak C-570/07 en C-571/07 (Blanco Perez en Chao Gomez) en Wolswinkel (2013). *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, p. 772-775; Buijze Anoeska, *The allocation of limited public rights from the perspective of the EU legislator*, in: Paul Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 60-61; Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, NJB 2011/1470.

⁹² Van Ommeren (2004), *Schaarse vergunningen. De verdeling van schaarse vergunningen als onderdeel van het algemeen bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, p. 9-16, 19-22, 52-60, 75; Arroyo Jimenez, Luis en Dolores Utrilla Fernandez-Bermejo, *The allocation of limited public right: an analytical and constitutional approach*, in: Paul Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 33-34, 48; Van Ommeren, *Challenges for the national legislator: the allocation of limited right in the administration*, in Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity of the state I*, p. 82-83; Wolswinkel (2013). *De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten*, p. 762,771-772.

⁹³ Van Ommeren (2004), *Schaarse vergunningen. De verdeling van schaarse vergunningen als onderdeel van het algemeen bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, p. 9-16, 19-22, 52-60, 75; Arroyo Jimenez, Luis en Dolores Utrilla Fernandez-Bermejo, *The allocation of limited public right: an analytical and constitutional approach*, in: Paul Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity and the State I. The allocation of limited rights by the administration*. Antwerpen: Insertia, p. 33-34, 48; Van Ommeren, *Challenges for the national legislator: the allocation of limited right in the administration*, in Adri-

aanse e.a. (2016), *Scarcity of the state I*, p. 82-83; Wolswinkel (2013). De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten, p. 762,771-772.

⁹⁴ Wolswinkel, De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten, 2013, p.413.

⁹⁵ Wolswinkel, De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten, 2013, p.415.

⁹⁶ Wolswinkel, De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten, 2013, p.427.

⁹⁷ Wolswinkel, De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten, 2013, p.330.

⁹⁸ Vgl. Van Ommeren (2004). Schaarse vergunningen, p. 65-68; Van Ommeren, 'Challenges for the national legislator: the allocation of limited right in the administration', in Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity of the state I*, p. 87-88.

⁹⁹ Van Ommeren, 'Challenges for the national legislator: the allocation of limited right in the administration', in Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity of the state I*, p. 87-88.

¹⁰⁰ Rechtbank Amsterdam 5 augustus 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4960 en Stibbeblogs Drahmman 1 november 2016.

¹⁰¹ Raad van State, Advies W15.17.0088/IV, 10 juli 2017 en Botman, Kapers op de Italiaanse kust, Gst. 20173.

¹⁰² Rechtbank Amsterdam 5 augustus 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4960 en Stibbeblogs Drahmman 1 november 2016.

¹⁰³ Stibbeblogs Drahmman 1 november 2016.

¹⁰⁴ Drahmman, Gelijke kansen bij het verdelen van schaarse vergunningen, *Bb* 2017/3.

¹⁰⁵ Artikel 4:24 Awb.

¹⁰⁶ Vgl. Rekenkamer Metropool Amsterdam: Grip op WPW (2018), Opvolgingsonderzoek Nazorg gedetineerden (2018), Subsidies diversiteit (februari 2016), Aanleg van glasvezel (2013), Subsidies veiligheidsfonds (2010).

¹⁰⁷ Artikel 1:3 derde lid Awb.

¹⁰⁸ Van Ommeren, p. 206 met verwijzing naar HR 23 mei 2003, *AB* 2004/157.

¹⁰⁹ 4:22 en 4:26 Awb en Drahmman, Transparantie en eerlijke verdeling van schaarse besluiten, 2015 p. 171.

¹¹⁰ Rechtbank Amsterdam 12 mei 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:3120.

¹¹¹ Art 4:84 Awb.

¹¹² Drahmman, Transparantie en eerlijke verdeling van schaarse besluiten, 2015 p. 171 en C.J. Wolswinkel, Schaarse publiekrechtelijke rechten. Een algemeen leerstuk gerelativeerd, *NTB* 2014/7 en Van Es en Wolswinkel (2015). *Tussen schaarste en open einde. Eisen aan de verlening van vergunningen met schaarse effecten*, Gemeentestem 2015/51, afl. 7422, p. 261; Van Ommeren, Frank, Willemien Den Ouden en Johan Wolswinkel (2011). *Schaarse publieke rechten*, *NJB* 2011/1470; Wolswinkel, C.J. (2014), *Schaarse publieke rechten. Een algemeen leerstuk gerelativeerd*, *NTB*, 2014/7; Van Ommeren, *Challenges for the national legislator: the allocation of limited right in the administration*, in Adriaanse e.a. (2016), *Scarcity of the state I*, p. 81-82.

¹¹³ VNG, Handreiking attributie, mandaat en delegatie, p.19.

¹¹⁴ Naar analogie van VNG, Handreiking attributie, mandaat en delegatie, p.18 met verwijzing naar Rechtbank Roermond 6 juni 2001, ECLI:NL:RBROE:2001:AB2700.

¹¹⁵ Vgl. K. Teuben, *Rechtsregelingen in het burgerlijk (proces)recht* (BPP nr. II) 2004, paragraaf 4.3.2.

¹¹⁶ Richtlijn 2006/123/EG, 12 december 2006; Conclusie Advocaat-Generaal Raad van State, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421,

¹¹⁷ Uitspraak AB RvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611 in *AB* 2017/389, p. 2642.

¹¹⁸ Conclusie Advocaat-Generaal, 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421; Wolswinkel, C.J. (2014), *Schaarse publieke rechten. Een algemeen leerstuk gerelativeerd*, *NTB*, 2014/7.

¹¹⁹ Uitspraak AB RvS, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602.

¹²⁰ AGRvS 11 september 1992, *AB* 1993/208, m.nt. G.T.J.M. Jurgens en ABRvS 30 juni 2004, *JB* 2004/293, m.nt. C. Albers.

¹²¹ Vgl. CBB 15 juni 2011, ECLI:NLCBB:2011:BQ8708.

¹²² Vgl. De 'Tafel van elf' een veelzijdig instrument, oktober 2006.

¹²³ Vgl. De 'Tafel van elf' een veelzijdig instrument, oktober 2006, p. 28.

¹²⁴ Gespreksverslag, 4 september 2018.

- ¹²⁵ Gemeente Amsterdam, *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent heffing en invordering van leges Legesverordening 2018. Bijlage 1. Legestabel 2018*, in werking getreden 1 januari 2018; Gemeente Amsterdam, *Omgevingsvergunning milieu aanvragen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BEED065C9-3CFB-4ED2-A0FA-349CC2DFDC0F%7D>; Gemeente Amsterdam, *Watervgunning aanvragen* via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B8995508A-BF57-4BAF-8022-4429D6545467%7D#>; Gemeente Amsterdam, *Tatoeëren en piercen*, via: <https://www.ggd.amsterdam.nl/hygiene/tatoeeren-piercen/>; Gemeente Amsterdam, *Gesloten bodemenergiesysteem - melden en vergunning aanvragen*, via: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/amsterdam/bodemenergie/gesloten/>; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen d.d. 26 oktober 2018; Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016* ex art. 2.51 APV, 15 september 2015, p. 5; Gemeente Amsterdam, *Taxiverordening Amsterdam 2012*, in werking getreden 1 februari 2018; Gemeente Amsterdam, *Beleidsregel wijzigen van de woonruimtevoorraad*, in werking getreden 1 oktober 2017; Gemeente Amsterdam, *Huisvestigingsverordening 2016*, in werking getreden 1 januari 2018, art. 2.1.1, 2.1.2. en 2.7.2; Gemeente Amsterdam, *Marktverordening 2016*, art. 1.1., 3.14, 3.16, 3.25, 4.3, 5.2; *Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten*, Gemeenteblad, nr. 22/15, 24 februari 2016; Gemeente Amsterdam, *Parkeerverordening 2013*, art. 7; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning aanvragen - voor autodelen zonder standplaats met 100% elektrische voertuigen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B87DE8900-E11E-4AC0-ABDC-53AC15D2629F%7D>; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning elektrische taxi*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B9C28F08F-6064-4F24-89D1-09ABDBF46BCA%7D>; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning elektrische auto aanvragen- voor bewoners*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B4043F959-4A1E-44E8-BD25-61E25D84F707%7D>; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning elektrische auto aanvragen- voor bedrijven*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B55854634-DE0F-47E0-9E7B-5C52520DF164%7D>; Nota Varen 2.1., 19 november 2013, p. 15-16, CZ102.
- ¹²⁶ Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunning d.d. 26 oktober 2018.
- ¹²⁷ Gemeente Amsterdam, *Vergunning speelautomatenhal of kansspelautomaten aanvragen*, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B402CF500-2AB0-4A73-8AA6-ED795269E7F8%7D#case_%7BF64E672C-38D7-4056-A9DB-23FBB10E3FEA%7D.
- ¹²⁸ Gemeente Amsterdam, *Marktverordening*, datum onbekend, art. 1.1.m en Toelichting art. 4.3.
- ¹²⁹ Gemeente Amsterdam, *Marktverordening*, art. 4.3.1. en 5.3.; Gemeente Amsterdam, *Kader voor de door de dagelijkse besturen van de stadsdelen vast te stellen nadere regels voor de verlening van kraan- en vergunningen op gemeentelijke markten op grond van artikel 5.2 lid 1 van de Marktverordening*, Gemeenteblad, Nr. 204302, 27 september 2018.
- ¹³⁰ Gemeente Amsterdam, *Parkeerverordening 2013*, art. 1.i, 1.y-z, 7; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning aanvragen - voor autodelen zonder standplaats met 100% elektrische voertuigen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B87DE8900-E11E-4AC0-ABDC-53AC15D2629F%7D>; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning elektrische taxi*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B9C28F08F-6064-4F24-89D1-09ABDBF46BCA%7D>.
- ¹³¹ Gemeente Amsterdam, *Verordening op het binnenwater 2010*, art. 2.2.1.b-c; Gemeente Amsterdam, *Nota Varen 2.1.*, 2 oktober 2013, p. 15-16.
- ¹³² APV, art. 2.47; Stedelijk Evenementenbureau, *Locatieprofielen*, maart 2018; Gemeente Amsterdam, *Evenement organiseren - melden of vergunning aanvragen?* via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B999CC70D-6268-448E-B274-9FE1C2D17D81%7D#case_%7B64F1A811-7D02-4804-9827-A58A2BE38C42%7D, CZ102-1.
- ¹³³ Beleidsregels voor het verlenen van de vergunning op grond van art. 2.49.2 van de APV straatartiesten, 13 maart 2017; Formulier vergunning straatartiest, draaiorgel of het aanbieden van diensten op straat via: <https://formulieren.amsterdam.nl/TripIEforms/LoketAmsterdam/formulier/nl-NL/evAmsterdam/scStraatartiest.aspx/Inleiding>.
- ¹³⁴ Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016* ex art 2.51 APV.

- ¹³⁵ APV, art. 5.2; Gemeente Amsterdam, Amsterdamse Richtlijn Verkoopvergunningen Consumenten Vuurwerk, 22 november 2010, p. 2.
- ¹³⁶ Gemeente Amsterdam, Marktverordening, datum onbekend, art. 1.1.s, 3.1, 3.7, 3.16.
- ¹³⁷ Uitvoeringsnota van het bedrijfsvaartuigenbeleid in de binnenstad, 14 april 2008; Waternet, Nieuw bedrijfsvaartuig binnen brengen, via: <https://www.waternet.nl/zakelijk/beroepsvaart-in-en-om-amsterdam/vergunningen-beroepsvaart/nieuw-bedrijfsvaartuig-binnen-brengen/>; Gemeente Amsterdam, https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B709AD0E5-1A64-4FF5-B87F-4A137F3665B2%7D#case_%7BCD895765-2FF7-4966-A2F5-875C9DFA44E8%7D; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.
- ¹³⁸ APV art. 3.1.2., 3.8, 3.13, 3.17; Gemeente Amsterdam, *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent heffing en invordering van leges Legesverordening 2018. Bijlage 1. Legestabel 2018*, in werking getreden 1 januari 2018; Gemeente Amsterdam, *Exploitatievergunning horecabedrijf – aanvragen, verlengen of wijziging doorgeven* via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BAAAEF61D-7074-4F16-A976-66961C8E45E6%7D#case_%7B1297580A-1137-40ED-9C5E-710A76D46B49%7D, CZ102-4.
- ¹³⁹ Beleidsregel wijzigen van de woonruimtevoorraad, art. 1.1.
- ¹⁴⁰ Gemeente Amsterdam, Splitsingsvergunning aanvragen, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B53A2B4E1-8DDA-4A9D-8F22-48F60144CB41%7D#case_%7BA4031636-A382-447E-8A8B-B39B53338833%7D.
- ¹⁴¹ Gemeente Amsterdam, Heb ik een vergunning nodig om te collecteren?, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B1132602B-826D-488D-90AA-13FC2E1E64E7%7D>; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.
- ¹⁴² Gemeente Amsterdam, Huisvestigingsverordening 2016, in werking getreden 1 januari 2018, art. 2.1.1, 2.1.2, 2.4.1, 2.7.2, Gemeente Amsterdam, *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent heffing en invordering van leges Legesverordening 2018. Bijlage 1. Legestabel 2018*, in werking getreden 1 januari 2018.
- ¹⁴³ Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten, Gemeenteblad, nr. 22/15, 24 februari 2016, art. 1.1.h; Gemeente Amsterdam, Staanplaatsvergunning aanvragen, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BDC27D1A1-840A-4215-985B-36E1853320F0%7D>.
- ¹⁴⁴ Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten, Gemeenteblad, nr. 22/15, 24 februari 2016, art. 1.1.i; Gemeente Amsterdam, Ventvergunning aanvragen, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B6CD17EC9-D27B-474C-AF7E-F20350771C3A%7D>.
- ¹⁴⁵ Gemeente Amsterdam, Drank- en Horecawetvergunning, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B4C02F633-2A4B-4C76-A133-167058939688%7D#case_%7B6CA0D917-4E62-44EE-9104-B1C8E6BE1E27%7D.
- ¹⁴⁶ Gemeente Amsterdam, Aanvragen exploitatievergunning prostitutiebedrijf, via: <https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/prostitutie/aanvragen>.
- ¹⁴⁷ APV, art. 3.1.2.e.
- ¹⁴⁸ APV, art. 3.1.2
- ¹⁴⁹ APV, Art. 3.1.2.t.
- ¹⁵⁰ Gemeente Amsterdam, Loterijvergunning of melding klein kansspel, via: <https://formulieren.amsterdam.nl/TripleForms/LoketAmsterdam/formulier/nl-NL/evAmsterdam/scLoterij.aspx/Inleiding>.
- ¹⁵¹ APV, Toelichting art. 5.4; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Explosieven voor civiel gebruik*, via: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/explosieven-voor-civiel-gebruik>.
- ¹⁵² Taxiverordening, art. 1.1, 2.3.2; Gemeente Amsterdam, *Toegelaten Taxi Organisaties*, via: <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/toegelaten-taxi-tto/> CZ102-8).
- ¹⁵³ (Taxiverordening, art. 1.1, 2.3.1.
- ¹⁵⁴ Marktverordening, art. 3.7.6, 3.25.
- ¹⁵⁵ Verordening op het binnenwater 2010, art. 2.4.4.

- ¹⁵⁶ Gemeente Amsterdam, Vervangingsvergunning voor woonboot en bedrijfsvaartuig, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BF373734E-C87E-425D-B869-F81914A8DC69%7D#case_%7B96645D67-AB3D-4C7F-98BE-3CC49D1DA9B2%7D, CZ157.
- ¹⁵⁷ Gemeente Amsterdam, Ligplaatsvergunning voor woonboot en bedrijfsvaartuig, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B709AD0E5-1A64-4FF5-B87F-4A137F3665B2%7D#case_%7BCD895765-2FF7-4966-A2F5-875C9DFA44E8%7D; Waternet, Ligplaats nieuwe woonboot, via: <https://www.waternet.nl/service-en-contact/woonboot-amsterdam/ligplaats-nieuwe-woonboot/>.
- ¹⁵⁸ Verordening op het binnenwater 2010, art. 2.3.4.
- ¹⁵⁹ Gemeente Amsterdam, Vervangingsvergunning voor woonboot en bedrijfsvaartuig, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BF373734E-C87E-425D-B869-F81914A8DC69%7D#case_%7B96645D67-AB3D-4C7F-98BE-3CC49D1DA9B2%7D.
- ¹⁶⁰ Gemeente Amsterdam, *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent heffing en invordering van leges Legesverordening 2018. Bijlage 1. Legestabel 2018*, in werking getreden 1 januari 2018; Gemeente Amsterdam, Aanvraag en registratie kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang, via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/onderwijs-leerplicht/kwaliteit-opvang/aanvraag-registratie/aanvraag-registratie/>.
- ¹⁶¹ GGD Amsterdam, Tatoeage, piercing en pmu-studio's met vergunning, via: <https://www.ggd.amsterdam.nl/hygiene/tatoeeren-piercen/tatoeage-piercing/>.
- ¹⁶² Gemeente Amsterdam, Wanneer heb ik een aanlegvergunning nodig? via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B84CCA564-0390-444D-B3EA-5267452BCBA5%7D>, CZ101-14; Gemeente Amsterdam, *Omgevingsvergunning milieu aanvragen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BEED065C9-3CFB-4ED2-A0FA-349CC2DFDC0F%7D>, CZ102-15; Gemeente Amsterdam, *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent heffing en invordering van leges Legesverordening 2018. Bijlage 1. Legestabel 2018*, in werking getreden 1 januari 2018.
- ¹⁶³ Gemeente Amsterdam, Objecten plaatsen, via: https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B893FB1DC-A817-40E9-8AF1-1A06E8BE2F2A%7D#case_%7B29766B26-1E79-41DA-92FD-4665241EA4A7%7D, CZ162.
- ¹⁶⁴ Gemeente Amsterdam, Werken in de openbare ruimte, via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/coördinatiestelsel/werken-openbare-0/>.
- ¹⁶⁵ Gemeente Amsterdam, *Watervergunning aanvragen* <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B8995508A-BF57-4BAF-8022-4429D6545467%7D#>.
- ¹⁶⁶ IF. *Bodemenergieplan Buiksloterham. Plan voor stimuleren en ordening van bodemenergie*, 14 augustus 2014 (in opdracht van de gemeente Amsterdam), p. 24; Gemeente Amsterdam, *Gesloten bodemenergiesysteem - melden en vergunning aanvragen*, via: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/amsterdam/bodemenergie/gesloten>.
- ¹⁶⁷ Instituut Fysieke Veiligheid, *Bestuurlijke handreiking. Openstelling wegtunnels*, mei 2013, p. 33-34.
- ¹⁶⁸ Gemeente Amsterdam, Verordening op de kansspeelautomaten en speelautomatenhallen, art. 4.2., 7 maart 2018.
- ¹⁶⁹ Gemeente Amsterdam, Verordening op de kansspeelautomaten en speelautomatenhallen, art. 2-3 en Bijlage 1, 7 maart 2018.
- ¹⁷⁰ Gemeente Amsterdam, Marktverordening, art. 4.3.1. en 5.3.; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen d.d. 26 oktober 2018.
- ¹⁷¹ Gemeente Amsterdam, Marktverordening, art. 4.3.1. en 5.3.; Kader voor de door de dagelijkse besturen van de stadsdelen vast te stellen nadere regels voor de verlening van kramenzetvergunningen op gemeentelijke markten op grond van artikel 5.2 lid 1 van de Marktverordening, gemeente Amsterdam, Gemeentebld, Nr. 204302, 27 september 2018.
- ¹⁷² Parkeerverordening 2013, art. 1, 4, 16, 17, 32; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.

¹⁷³ Parkeerverordening, art. 43; Gemeente Amsterdam, Experiment parkeervergunning elektrische taxi's bij oplaadpunten, Gemeenteblad nr. 14181, 27 januari 2017; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning aanvragen - voor autodelen zonder standplaats met 100% elektrische voertuigen*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B87DE8900-E11E-4AC0-ABDC-53AC15D2629F%7D>; Gemeente Amsterdam, *Parkeervergunning elektrische taxi*, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B9C28F08F-6064-4F24-89D1-09ABDBF46BCA%7D>.

¹⁷⁴ Verordening op het binnenwater 2010, art. 2.4.5.6. en Toelichting; Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013, art. 1.3, Regelement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, 2.1, art. 1.5, 2.

¹⁷⁵ Gemeente Amsterdam, APV, art. 2.41.6; Stedelijk Evenementenbureau, *Locatieprofielen*, maart 2018; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen d.d. 26 oktober 2018; Feitelijke reactie op nota van bevindingen, 29 november 2018.

¹⁷⁶ APV, art. 2.49.6; Beleidsregels voor het verlenen van de vergunning op grond van art. 2.49.2 van de APV straatartiesten, 13 maart 2017.

¹⁷⁷ APV, art. 2.51 en Toelichting 2.51.3; Gemeente Amsterdam, Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art. 2.51 APV, 15 september 2015; Collegebesluit 27 maart 2018 inzake Voorstel beleidswijzigingen 'Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer' als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeenteblad nr. 82821, 19 april 2018.

¹⁷⁸ APV, art. 5.2. en Toelichting 5.2.2.; Dienst Milieu en Bouwtoezicht, Amsterdamse Richtlijn Verkoopvergunningen Consumentenvuurwerk. Hoe gaan we in Amsterdam om met de regulering van verkooppunten, 22 november 2010, p. 2,7.

¹⁷⁹ Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen d.d. 26 oktober 2018; Gemeente Amsterdam, Marktverordening 2016, art. 3.1.3.

¹⁸⁰ Uitvoeringsnota van het bedrijfsvaartuigenbeleid in de binnenstad, 14 april 2008; Waternet, Nieuw bedrijfsvaartuig binnen brengen, via: <https://www.waternet.nl/zakelijk/beroepsvaart-in-en-om-amsterdam/vergunningen-beroepsvaart/nieuw-bedrijfsvaartuig-binnen-brengen/>; Gemeente Amsterdam, https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B709AD0E5-1A64-4FF5-B87F-4A137F3665B2%7D#case_%7BCD895765-2FF7-4966-A2F5-875C9DFA44E8%7D; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.

¹⁸¹ Gemeente Amsterdam, APV, art. 3.8.4 en toelichting art. 3.8.

¹⁸² Gemeente Amsterdam, Huisvestigingsverordening 2016, in werking getreden 1 januari 2018, art. 3.3.2.i-k; Feitelijke reactie op nota van bevindingen, 29 november 2018.

¹⁸³ Regionale Huisvestigingsverordening Stadsregio Amsterdam 2013 art. 41.1.; Beleidsnotitie short stay 2014; <https://www.amsterdam.nl/wonen/leefomgeving/wonen/woningeigenaren/> shortstaybeleid; Feitelijke reactie op nota van bevindingen, 29 november 2018.

¹⁸⁴ Gemeente Amsterdam, Huisvestigingsverordening 2016, in werking getreden 1 januari 2018, art. 3.6.4.; Beleidsregels splitsen particuliere huurwoningen 2016. Met bijlage nadere regels voor verlening of weigering van een splitsvergunning, 22 november 2016, art. 2.1., 4.2.2., 4.2.3; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.

¹⁸⁵ Gemeente Amsterdam, Heb ik een vergunning nodig om te collecteren?, via: <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B1132602B-826D-488D-90AA-13FC2E1E64E7%7D>; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.

¹⁸⁶ Gemeente Amsterdam, Huisvestigingsverordening 2016, in werking getreden 1 januari 2018, art. 2.4.6-2.4.7., p.40-41; Feitelijke reactie op nota van bevindingen, 29 november 2018.

¹⁸⁷ Gemeente Amsterdam, Huisvestigingsverordening 2016, in werking getreden 1 januari 2018, art. 2.7.3., 2.7.5.; Gemeente Amsterdam, Wachtlijst woonwagendstandplaats, via: <https://www.amsterdam.nl/wonen/leefomgeving/wonen-amsterdam/bijzondere-woningen/woonwagens/wachtlijst/>; Feitelijke reactie op nota van bevindingen, 29 november 2018.

¹⁸⁸ Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten, Gemeenteblad, nr. 22/15, 24 februari 2016, art. 3.2-3.4; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.

- ¹⁸⁹ Verordening op de staan- en ligplaatsen buiten de markt en venten, Gemeentebblad, nr. 22/15, 24 februari 2016, art. 4.1; Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018.
- ¹⁹⁰ Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen, d.d. 26 oktober 2018; https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B709AD0E5-1A64-4FF5-B87F-4A137F3665B2%7D#case_%7BCD895765-2FF7-4966-A2F5-875C9DFA44E8%7D
- ¹⁹¹ Conclusie Advocaat Generaal Raad van State, 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847; Drahmman, Gelijke kansen bij het verlenen van schaarse vergunningen in het omgevingsrecht, oktober 2017, Tijdschrift voor Bouwrecht 2017/156, 1015-nr 10.
- ¹⁹² Raadsvoordracht inzake Instemmen met introductie van vergunningplicht voor bepaalde bedrijfsmatige activiteiten in bepaalde gebieden, branches, straten of gebouwen (concept); Gemeente Amsterdam, Kansen voor deelfietsen. Meer fietsritten met minder fietsen, 19 december 2017 (concept), p. 39.
- ¹⁹³ Reactie gemeentelijke organisatie op overzicht (schaarse) vergunningen d.d. 26 oktober 2018.
- ¹⁹⁴ Collegebesluit 27 maart 2018 inzake Voorstel beleidswijzigingen 'Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer' als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeentebblad nr. 82821, 19 april 2018.
- ¹⁹⁵ Parool, Gemeente gooit gokmarkt op de schop, 23 oktober 2018
- ¹⁹⁶ Mail medewerker Directie Juridische zaken d.d. 3 oktober 2018.
- ¹⁹⁷ Gespreksverslag 23 augustus en 4 en 25 september 2018.
- ¹⁹⁸ DJZ, Notitie Finaal advies bij agendering DJZ, 23 juni 2017.
- ¹⁹⁹ Gespreksverslagen 23 augustus en 4 2m 25 september 2018.
- ²⁰⁰ Schaarse rechten - kader en handleiding, 27 september 2018, p.1.
- ²⁰¹ Schaarse rechten - kader en handleiding, 27 september 2018, p. 2-5.
- ²⁰² Schaarse rechten - kader en handleiding, 27 september 2018, p. 1-4.
- ²⁰³ Gespreksverslagen 23 augustus en 4 september 2018.
- ²⁰⁴ Uitspraak AB RvS, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602; Beantwoording prejudiciële vragen door Hof van Justitie EU, 1 oktober 2015, nr. C-340/14, ECLI:EU:C:2015:641 in: AB2015/437, afl. 47, p. 2622-2623, 2628-2631.
- ²⁰⁵ College van B en W, Varen in Amsterdam 2.1, 19 november 2013.
- ²⁰⁶ College van B en W, Varen in Amsterdam 2.1, 19 november 2013.
- ²⁰⁷ Uitspraak AB RvS 1 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:641.
- ²⁰⁸ Uitspraak AB RvS, 7 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2017:1520, in: AB 2017/249, incl. noot van C.J. Wolswinkel, p. 1716-1717, 1721, 1723, 1732-1733 ; Drahmman, Annemieke, *Uitspraak over rondvaartboten biedt inzicht in eisen die de Dienstenrichtlijn stelt aan vergunningen*, 12 juni 2017 via: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/uitspraak-over-rondvaartboten-biedt-inzicht-in-eisen-die-de-dienstenrichtlijn-stelt-aan-vergunningen/>; RMA, Vergunningverlening in de passagiersvaart, december 2017, p. 44-48; Uitspraak AB RvS, ECLI:NL:RVS:2018:2958, 12 september 2018.
- ²⁰⁹ Voordracht voor de raadsvergadering van 2 oktober 2013, Vaststellen van de nota Varen in Amsterdam 2.0 en kennismaken van de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam (RPA) 2013 en van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van enkele aan dit onderwerp gerelateerde moties.
- ²¹⁰ Raadscommissieverslag EZP, 7 februari 2013.
- ²¹¹ Artikel 2.51 APV (sinds 2008).
- ²¹² Gespreksverslag 25 september 2018; APV art. 2.51 en Toelichting 2.51; Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 4.2, p. 22-24; Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer ex art. 2.5.1 APV, 18 februari 2009, p. 2; <https://www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/taxi/taxiklanten/fietstaxi-koetsen/>; Collegebesluit Voorstel beleidswijzigingen 'Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer' als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeentebblad nr. 82821, 19 april 2018.
- ²¹³ Uitspraak AB RvS, 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:602; Gespreksverslag 25 september 2018.

²¹⁴ Gespreksverslag, 25 september 2018; Collegebesluit Voorstel beleidswijzigingen ‘Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer’ als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeenteblad nr. 82821, 19 april 2018..

²¹⁵ Gespreksverslag 25 september 2018; Flap raadscommissie WB 7 februari 2018, agendapunt 11 inzake Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van raadslid J. van Lammeren (PvdD) inzake ‘Ban de paardenkoets uit Amsterdam; Brief burgemeester aan de gemeenteraad van 9 januari 2018 inzake Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van raadslid J. van Lammeren (PvdD) inzake ‘Ban de paardenkoets uit Amsterdam; Collegebesluit Voorstel beleidswijzigingen ‘Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer’ als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeenteblad nr. 82821, 19 april 2018.

²¹⁶ Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016; Flap raadscommissie ID 14 oktober 2015, TKN 5 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016; Gespreksverslag 25 september 2018.

²¹⁷ Flap raadscommissie ID 14 oktober 2015, TKN 5 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016; Gespreksverslag 25 september 2018; Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013, TKN 9.

²¹⁸ Gemeente Amsterdam, Nota van Beantwoording. Inspraak concept Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51 APV, Vastgesteld door College van B&W op 15 september 2015, p. 2; Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016, Gespreksverslag 25 september 2018; Voordracht voor vergadering college B&W 7 april 2015, agendapunt A1 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013.

²¹⁹ Flap raadscommissie ID 14 oktober 2015, TKN 5 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016; Gespreksverslag 25 september 2018; Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013, TKN 9.

²²⁰ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 13.

²²¹ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 13-14.

²²² Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 28.

²²³ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 28.

²²⁴ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 28.

²²⁵ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 15.

²²⁶ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 15.

²²⁷ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 15.

²²⁸ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 15.

²²⁹ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²³⁰ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 15.

²³¹ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 16.

²³² Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 16.

²³³ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 9.1.

²³⁴ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²³⁵ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, Toelichting Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013, art 1.1 vergunninggebieden.

²³⁶ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²³⁷ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²³⁸ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 6.1 overgangsbepalingen lid 3.

²³⁹ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.5 geldigheidsduur vergunningen lid 2.

²⁴⁰ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.5 geldigheidsduur vergunningen lid 2.

²⁴¹ Bijlage 1 Uitwerking vergunningenbeleid segment Bemand Groot bij de commissieflap: Verdeling exploitatievergunningen passagiersvaart 2020-2030 in het segment Bemand Groot (rondvaart), 16 juni 2016, blz. 1.

²⁴² Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.3 wijze van vergunningverlening binnenwater, lid 1 en 2.

²⁴³ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.3 wijze van vergunningverlening lid 1.

²⁴⁴ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.4 ingebruikname van de vergunning, lid 3.

²⁴⁵ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²⁴⁶ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²⁴⁷ Bijlage 1 Uitwerking vergunningenbeleid segment Bemand Groot bij commissieflap: Verdeling exploitatievergunningen passagiersvaart 2020-2030 in het segment Bemand Groot (rondvaart), 16 juni 2016, blz. 3.

²⁴⁸ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 2.1.

²⁴⁹ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, artikel 2 Uitgifteprocedure en aantal beschikbare Vergunningen.

²⁵⁰ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 27.

²⁵¹ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 6.1.

²⁵² Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 6.2.

²⁵³ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²⁵⁴ Bijlage 1 Uitwerking vergunningenbeleid segment Bemand Groot bij commissieflap: Verdeling exploitatievergunningen passagiersvaart 2020-2030 in het segment Bemand Groot (rondvaart), 16 juni 2016, blz. 2.

²⁵⁵ Bijlage 1 Uitwerking vergunningenbeleid segment Bemand Groot bij commissieflap: Verdeling exploitatievergunningen passagiersvaart 2020-2030 in het segment Bemand Groot (rondvaart), 16 juni 2016, blz. 2.

²⁵⁶ Verkenning Vergunningverlening in de passagiersvaart, december 2017, blz. 35.

²⁵⁷ Bijlage 1 Uitwerking vergunningenbeleid segment Bemand Groot bij commissieflap: Verdeling exploitatievergunningen passagiersvaart 2020-2030 in het segment Bemand Groot (rondvaart), 16 juni 2016, blz. 2.

²⁵⁸ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, blz. 20.

²⁵⁹ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, blz. 20.

²⁶⁰ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.3 wijze van vergunningverlening lid 3.

²⁶¹ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 3.1.

²⁶² Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 5.3.

²⁶³ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.3 wijze van vergunningverlening lid 4.

²⁶⁴ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, Toelichting bij artikel 15.4 en 15.5.

²⁶⁵ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 45.

²⁶⁶ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²⁶⁷ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013,, blz. 20.

²⁶⁸ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013,, blz. 20.

²⁶⁹ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²⁷⁰ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 20.

²⁷¹ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 47.

²⁷² Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 19.

²⁷³ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 19.

²⁷⁴ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 24.

²⁷⁵ Verordening op het binnenwater 2010, datum inwerkingtreding 22 april 2016, art. 2.4.5.6.

²⁷⁶ Verordening op het binnenwater 2010, datum inwerkingtreding 22 april 2016, Toelichting bij de Verordening op het binnenwater 2010, art. 2.4.5 Exploitatie bedrijfsvaartuigen voor vervoer van goederen dan wel passagiers.

²⁷⁷ Verordening op het binnenwater 2010, datum inwerkingtreding 22 april 2016, art. 1.2.2.

²⁷⁸ Verordening op het binnenwater 2010, datum inwerkingtreding 22 april 2016, art. 4.2.

²⁷⁹ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 13.

²⁸⁰ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, blz. 1.

²⁸¹ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 15, lid 1-2.

²⁸² Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 18.5.

²⁸³ Reglement voor uitgifte van exploitatievergunningen voor passagiersvaart voor het Amsterdamse binnenwater voor de uitgifteronde 2016 voor het segment bemand groot, zoals bepaald in artikel 2.4.5 Vob 2010 juncto artikel 1.3 RPA 2013, art. 15, lid 1-2.

²⁸⁴ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.7 Register bedrijfsmatig passagiersvervoer lid 2.

²⁸⁵ Regeling Passagiersvaart Amsterdam 2013 (3B, 2016, 132), Jaargang 2016, Nr. 95223, gepubliceerd op 13 juli 2016, art. 1.7 Register bedrijfsmatig passagiersvervoer lid 1.

²⁸⁶ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 7.

²⁸⁷ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 7.

²⁸⁸ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 7.

²⁸⁹ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 12.

²⁹⁰ Nota Varen in Amsterdam 2.1, met als ondertitel: beleidskader voor het varen en afmeren in en door Amsterdam, voor passagiersvervoer en pleziervaart, versie 2.1, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 oktober 2013, Inclusief moties gewijzigd vastgesteld door B&W op 19 november 2013, blz. 7.

²⁹¹ APV, art. 2.51.3 en Toelichting art. 2.51.3; Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 1.2, 1.3 en p. 22-24.

²⁹² APV Toelichting art. 2.51.3; Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, Toelichting art. 1.2; Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013, TKN 9; ; Voordracht voor vergadering college B&W 7 april 2015, agendapunt A1 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013; Ecorys. Het Amsterdamse Beleid rond Alternatief Personenvervoer. Tweede Evaluatie, 14 januari 2015, p. 38-43.

²⁹³ Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.3.; Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alter-

natief personenvervoer 2013, TKN 9; Voordracht voor vergadering college B&W 7 april 2015, agendapunt A1 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013; Ecorys. Het Amsterdamse Beleid rond Alternatief Personenvervoer. Tweede Evaluatie, 14 januari 2015, p. 23-25, 37-43.

294 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, Bijlage I en toelichting op art. 2.5.

295 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.1.6 en 2.1.7.

296 APV art. 2.51.3; Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.6.

297 APV art. 1.7.d.

²⁹⁸ Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013 ex 2.51. Algemene plaatselijke verordening, concept d.d. 18 oktober 2012, p. 7.

299 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 3.3.3.

300 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 3.3.4. en Toelichting art. 2.3.4; Flap raadscommissie ID 14 oktober 2015, TKN 5 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016; Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016.

301 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.3.2, 2.5.1.d, Bijlage I en toelichting op art. 2.5.

302 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015. Bijlage I.

303 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.6.

304 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.5.1.e.

305 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.1.4; Ecorys. Het Amsterdamse Beleid rond Alternatief Personenvervoer. Tweede Evaluatie, 14 januari 2015, p. 5.

306 Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.1.7.

307 Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016.

308 Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016; Brief burgemeester aan de gemeenteraad van 9 januari 2018 inzake Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel van raadslid J. van Lammeren (PvdD) inzake 'Ban de paardenkoets uit Amsterdam; Gespreksverslag 25 september 2018; Flap raadscommissievergadering ID van 20 mei 2015 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013, TKN 9.

³⁰⁹ APV Toelichting art. 2.51.1, 2.51.3, Toelichting 2.51.3; Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, Toelichting art. 2.3.1.; Flap raadscommissievergadering VVL 13 december 2012, agendapunt 18 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013; Flap raadscommissievergadering VVL 20 mei 2015, TKN 9 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013.

³¹⁰ APV Toelichting art. 2.51.1, 2.51.3, Toelichting 2.51.3; Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, Toelichting art. 2.3.3, 2.3.4.; Collegebesluit Voorstel beleidswijzigingen 'Uitvoeringsbeleid Alternatief Personenvervoer' als bedoeld in artikel 2.51 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Amsterdam, Gemeentebblad nr. 82821, 19 april 2018.

³¹¹ Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, Toelichting art. 2.6.1.b.

³¹² Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, Toelichting art. 2.5.2.

³¹³ Gemeente Amsterdam, Nota van Beantwoording. Inspraak concept Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51 APV, Vastgesteld door College van B&W op 15 september 2015, p. 2; Voordracht voor collegevergadering 15 september 2015, agendapunt A1 inzake Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016, Gespreksverslag 25 september 2018; Voordracht voor vergadering college B&W 7 april 2015, agendapunt A1 inzake Evaluatie uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2013.

³¹⁴ Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 2.4.1, Bijlage II, p. 22-24, 26-29.

³¹⁵ Uitvoeringsbeleid Alternatief personenvervoer 2016 ex art 2.51. APV, 15 september 2015, art. 4.1, Bijlage II, p. 29-30.