



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Alliantie Automatenhallen Amsterdam
te Amsterdam

datum 6 mei 2019
ons kenmerk RA_19_095
behandeld door A. Kok
onderwerp reactie n.a.v. vraag over het rapport *Zicht op schaarse vergunningstelsels*
bijlagen -

Geachte Alliantie Automatenhallen Amsterdam,

Wij hebben uw mail van 5 april 2019 ontvangen waarin u vijf vragen stelt naar aanleiding van ons rapport *Zicht op schaarse vergunningstelsels* (17 januari 2019) in verband met de voorgenomen wijzigingen in het beleid voor speelautomatenhallen in Amsterdam.

Mogelijkheden van de rekenkamer om individuele vragen te beantwoorden

Wij zijn altijd bereid de inhoud van onze rapporten toe te lichten en vragen over de inhoud van onze rapporten te beantwoorden. Het is voor de rekenkamer echter niet mogelijk om vragen te beantwoorden waarbij een nieuw oordeel wordt gevraagd of die betrekking hebben op een specifieke casus. Daarvoor zijn twee redenen:

- 1 Na publicatie van ons rapport liggen de feiten, onze bevindingen en onze oordelen in de vorm van conclusies en aanbevelingen vast. De feiten en bevindingen zijn voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Bovendien heeft het college van B en W een bestuurlijke reactie gegeven op onze conclusies en aanbevelingen. Aanvullende bevindingen, nieuwe opinies of andere conclusies vereisen nader onderzoek waarbij weer vanuit zorgvuldigheid een procedure van feitelijk wederhoor en bestuurlijke reactie moet worden gevolgd. Een afweging om aanvullend onderzoek uit te voeren, maak ik bij het vaststellen van ons jaarlijks onderzoeksprogramma.
- 2 De rekenkamer doet, anders dan de ombudsman, geen onderzoek naar individuele gevallen en doet daar ook geen uitspraken over. We hebben als wettelijke taak om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur te onderzoeken. Hieruit vloeit voort dat we geen adviezen geven over individuele casussen.

Maar zoals gezegd: Tot nadere toelichting van ons rapport zijn we altijd bereid. Dat zullen we hieronder ook doen. Voor de helderheid geven we steeds eerst uw vraag weer en dan ons antwoord.

Vraag over effectiviteit schaarse vergunningen

Uw vraag:

In hoofdstuk 2.1 wordt nadrukkelijk de Beslisboom Regelgeving Amsterdam (2009) uitgewerkt als voorbereiding om te kijken of het instrumentarium voor de schaarse vergunning wel adequaat is beoordeeld op effectiviteit. Kan ik met de in tabel 5.1 met toetsvraag 1.2 genoemde toetsing ervan uitgaan dat deze elementen hier zouden moeten worden beoordeeld? Zo niet, waar zou dit dan het best ondergebracht kunnen worden?

Antwoord rekenkamer:

In hoofdstuk 2 van het onderzoek zijn wij nagegaan of het gemeentebestuur beschikt over adequate kaders om de beschikbare instrumenten tegen elkaar af te wegen in relatie tot het beoogde doel. Daarbij hebben wij de vier kaders van de gemeente beoordeeld waaronder de Beslisboom Regelgeving Amsterdam. Wij komen in paragraaf 2.3 tot de conclusie dat het college van B en W beschikt over een beperkt afwegingskader. Wij bevelen aan om de ambtelijke handreiking rondom schaarse vergunningen te verbeteren. Het college zegt toe de bestaande ambtelijke handreiking te zullen aanvullen en actief onder de aandacht te brengen bij de beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij schaarse vergunningstelsels. Tot slot zegt het college toe te benadrukken dat een tijdige betrokkenheid van de experts, zoals de Directie Juridische Zaken, noodzakelijk is.

Om het instrument van 'schaarse vergunningen' doeltreffend te laten zijn, adviseren wij enerzijds om bij de invoering of wijziging de 24 te maken keuzen goed te motiveren. Specifiek gaat het bij de toetsvragen 1.1 tot en met 1.3 om een motivering dat het instrument van een schaarse vergunning (nog steeds) het meest passende instrument is om de nagestreefde maatschappelijke doelen te realiseren. Daarnaast bevelen wij aan om schaarse vergunningstelsels periodiek te evalueren. Het college onderschrijft deze aanbeveling en zal dit ook opnemen in de gemeentelijke handreiking.

Vraag over dwingende redenen van algemeen belang

Uw vraag:

In hoofdstuk 3.1.2 wordt de dwingende redenen van algemeen belang uitgewerkt. Komt dit overeen met de uitwerking van toetsvraag 1.2 uit tabel 5.1? Zo niet, waar zou dit dan het best ondergebracht kunnen worden?

Antwoord rekenkamer:

In hoofdstuk 3.1.2 beantwoorden wij de vraag waarom vergunningen schaars zijn. Het gemeentebestuur mag beleidsmatige schaarste creëren als het daarvoor een 'dwingende redenen van algemeen belang' heeft. Uitgangspunt van het Unierecht is dat het vrije verkeer van diensten en personen zo min mogelijk moet worden beperkt. Omdat een (schaars) vergunningstelsel een beperkende werking heeft, moet de keuze worden gerechtvaardigd vanuit een dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijkheid) en het mag niet verder gaan dan nodig om het doel te bereiken (evenredigheid). Niet alle schaarse vergunningstelsels vallen

onder de werking van het Unierecht. Maar ook naar het Nederlands recht moet gemotiveerd worden waarom een schaars vergunningstelsel is gerechtvaardigd in het licht van de beoogde doelstelling.

Specifiek gaat het bij de toetsvragen 1.1 tot en met 1.3 om een motivering dat het instrument van een schaarse vergunning (nog steeds) het meest passende instrument is om de nagestreefde maatschappelijke doelen te realiseren.

Vraag over bestemmingsplannen

Uw vraag:

In hoofdstuk 3.2.2. wordt melding gemaakt van het bestemmingsplan, dit is met name relevant voor de speelautomatenhallen. Op dit moment zijn er een aantal goedgekeurde locaties voor speelautomatenhallen. Waar in het toetsschema van tabel 5.1 zou de ruimtelijke toetsingsvraag/kader het best tot zijn recht komen? Is dat tussen punt 1.2 en 1.3? Ik verneem graag uw opinie daarover.

Antwoord rekenkamer:

Bij de toetsvragen 1.1 tot en met 1.3 moet gemotiveerd worden dat het instrument van een schaarse vergunning (nog steeds) het meest passende instrument is om de nagestreefde maatschappelijke doelen te realiseren. Voor wat betreft het instrument van bestemmingsplannen hebben wij geen nader onderzoek gedaan en onze toetsvragen zijn daar ook niet op afgestemd.

Vraag over actief handelen in relatie tot het Vlaardingen arrest

Uw vraag:

In hoofdstuk 3.2.2 wordt melding gemaakt dat het gemeentebestuur niet de plicht heeft actief te handelen voor schaarse vergunningen, te weten een vergunning van onbepaalde termijn naar bepaald te brengen. Hoe kijkt de Rekenkamer aan tegen het wel actief handelen van de gemeente in relatie tot het Vlaardingen arrest waar de gemeente potentiële gebruikers gelijk moet behandelen en zittende ondernemers in beginsel zou moeten ontzien? Waar in Tabel 5.1 zou deze toets gedaan moeten worden?

Antwoord rekenkamer:

In paragraaf 3.2.2. stellen wij inderdaad dat we ten tijde van het onderzoek geen rechtsregel of jurisprudentie hebben gevonden waaruit blijkt dat op het gemeentebestuur een plicht rust om actief te handelen. Wel is de conclusie van de Afdeling Bestuursrechtspraak in de zaak Vlaardingen (2016) dat schaarse vergunningen in beginsel voor bepaalde tijd moeten worden verleend. Vanuit het perspectief van rechtmatig handelen is het dus gepast als het gemeentebestuur preventief vergunningen van onbepaalde tijd omzet naar bepaalde tijd. Daarnaast vinden wij het ook praktisch. 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 het vergunningstelsel op orde te brengen zodat het in overeenstemming met het geldend recht is. In het bestuurlijk rapport doen wij

daarom ook de aanbeveling om de bestaande vergunningstelsel preventief na te gaan of zij nog voldoen aan de (Europese) regels en waar nodig aan te passen.

Wanneer een bestaand schaars vergunningstelsel wordt herzien, moet bij toetsvraag 3.10 worden overwogen of en welke overgangperiode in acht wordt genomen, zodat zittende ondernemers kunnen anticiperen op de nieuwe situatie. Als het gemeentebestuur geen overgangperiode wil of kan instellen, dan zullen de bestaande vergunninghouders financieel gecompenseerd moeten worden, zie hiervoor toetsvraag 3.11.

Vraag over inventariseren behoefte extra vergunningen

Uw vraag:

Tot slot, schaarse ontstaat als er meer vraag dan vergunningen beschikbaar zijn is er sprake van schaarse. In welk stadium zou de gemeente moeten inventariseren hoeveel behoefte er is aan extra vergunningen? Is dat direct na de doelstellingvraag uit 1.1 uit de tabel 5.1?

Antwoord rekenkamer:

Toetsvraag 3.3. gaat over de afweging die het gemeentebestuur moet maken hoeveel vergunningen er precies beschikbaar worden gesteld. Ook voor de precieze omvang van het vergunningplafond geldt dat de keuze gerechtvaardigd moet zijn vanuit een dwingende reden van algemeen belang (noodzakelijkheid) en niet verder mag gaan dan nodig om het doel te bereiken (evenredigheid).

Publicatie van deze brief op onze website

De vragen in uw mail en onze reactie daarop kunnen ook voor anderen relevant zijn bij de discussie over schaarse vergunningen in het algemeen of vergunningen voor speelautomatenhallen in het bijzonder. Deze brief wordt daarom op onze website (www.rekenkamer.amsterdam.nl) gepubliceerd.

Ik vertrouw erop u hiermee in voldoende mate te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam