



Universiteit
Leiden
The Netherlands

AB 2023/253 Vlaardingen II

Drahmann, A.; Jongkind, D.K.

Citation

Drahmann, A., & Jongkind, D. K. (2023). AB 2023/253 Vlaardingen II. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2023(37), 1903-1917. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3665642>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3665642>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

bij de beoordeling van de aard en ernst van het gepleegde feit. Omdat het duidelijk was dat dit in de nationale procedure niet was gebeurd, stelt het Hof vast dat de nationale procedure niet voldeed aan de waarborgen van artikel 8 EVRM. Hoewel het Hof bevestigt dat de mentale gezondheid van de vreemdeling het gevolg kan hebben dat er minder gewicht kan worden toegekend aan de aard en ernst van het gepleegde strafbare feit, geeft het Hof geen verdere richting aan hoe dit moet worden beoordeeld en de mate waarin er minder gewicht moet worden toegekend aan aard en ernst. In de onderhavige zaak stelde de strafrechter vast dat de vreemdeling verminderd toerekeningsvatbaar was toen hij het strafbare feit pleegde. Uit de onderhavige uitspraak is niet duidelijk hoe moet worden omgegaan met een vreemdeling die volledig ontoerekeningsvatbaar wordt verklaard. Dit was eerder aan de orde in *Khan t. Duitsland*, waarin rechter Zupančič in een *dissenting opinion* suggereert dat er bij volledige ontoerekeningsvatbaarheid geen sprake is van het plegen van een strafbaar feit en dat op basis daarvan ook geen sprake mag zijn van de intrekking van een verblijfsvergunning (EHRM 23 april 2015, Appl. No. 38030/12 (*Khan/Duitsland*)).

5. Het feitencomplex in *Azzaqui* staat niet op zich. Er wordt regelmatig tbs opgelegd aan vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning op basis van de veroordeling wordt ingetrokken. Bij de intrekking van een verblijfsvergunning wordt ambtshalve getoetst aan artikel 8 EVRM. Echter, de psychische gezondheid van de vreemdeling op het moment van het plegen van een strafbaar feit speelt nauwelijks een rol in de belangenafweging. Hoewel er wel in de IND-Werkinstructie staat dat het van belang is om te kijken naar de omstandigheden waaronder een strafbaar feit is gepleegd, wordt niet gespecificeerd dat de mentale gezondheid een aspect is dat hierbij moet worden meegenomen. Ook uit de rechtspraak blijkt het beeld dat de mentale gezondheid op het moment van het plegen van een strafbaar feit geen rol speelt bij de belangenafweging. Zo oordeelde Zittingsplaats Groningen onlangs dat in de belangenafweging van de staatssecretaris voldoende was gemotiveerd dat er niet minder gewicht moest worden toegekend aan aard en ernst van het gepleegde strafbare feit, omdat de vreemdeling slechts gedeeltelijk, en niet volledig, ontoerekeningsvatbaar was verklaard door de strafrechter (Rb. Den Haag (zp. Groningen) 27 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:4036). Dit voorbeeld laat net als de onderhavige uitspraak zien dat er verder niet wordt gekeken naar de mentale gezondheid van de vreemdeling bij de beoordeling van

hoeveel gewicht er moet worden toegekend aan de aard en ernst van een gepleegd strafbaar feit.

6. Het probleem van de intrekking van verblijfsvergunningen van vreemdelingen aan wie een tbs-maatregel is opgelegd is in 2021 ook gesignaleerd door de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De RSJ constateert dat het vaak onmogelijk is om de (gedwongen) terugkeer van een vreemdeling met een tbs-maatregel te realiseren (RSJ, *Vreemdelingen in de tbs*, 2021). Landen van herkomst hebben vaak geen vergelijkbaar stelsel waardoor de tbs-maatregel niet kan worden overgenomen. Daarbij werken landen van herkomst in het algemeen vaak niet mee aan de gedwongen terugkeer. Daardoor bevinden de betreffende vreemdelingen zich vaak in een situatie waarbij terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is. Tegelijkertijd is er door het onrechtmatige verblijf van de vreemdeling geen proefverlof mogelijk, wat de re-integratie van de betrokkene in de samenleving belemmert. Hierdoor ontbreekt het perspectief op terugkeer naar het land van herkomst, en op re-integratie in de Nederlandse samenleving. De RSJ adviseert om verblijfsvergunningen niet langer in te trekken op het moment dat een vreemdeling volledig ontoerekeningsvatbaar is verklaard. Daarnaast oppert de RSJ om proefverlof toch mogelijk te maken. De onderhavige uitspraak laat zien dat de aanbevelingen van de RSJ nodig zijn om naleving van artikel 8 EVRM te garanderen.

M.A.K. Klaassen

AB 2023/253

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

10 mei 2023, nr. 202103646/1/A3
(Mrs. A.W.M. Bijloos, B.P. Vermeulen,
C.H. Bangma)
m.nt. A. Drahmann & D.K. Jongkind*

Art. 30b, 30c WoK

NJB 2023/1413
ECLI:NL:RVS:2023:1830

Termijn van zes weken voor schaarse vergunning kan voldoende zijn voor het indienen van een complete aanvraag, mits potentiële gegadigden zich kunnen voorbereiden.

* A. Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden. D.K. Jongkind is promovenda aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden.

De Verordening 2017 is een verordening in het kader van medebewind. Met deze verordening voert de gemeenteraad artikel 30c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok uit. Dat betekent dat met de Verordening 2017 geen andere belangen mogen worden behartigd dan die welke de Wok beoogt te behartigen. Zoals de burgemeester en Hommerson terecht hebben gesteld, kan het woon- en leefklimaat onder het belang van het beschermen en waarborgen van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid worden geschaard. Zoals hiervoor overwogen, zijn dat algemene belangen die de Wok behartigt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeenteraad met de toelichting in zijn Verordening en de aanvullende toelichting van de burgemeester ter zitting evenwel nog onvoldoende gemotiveerd met bijvoorbeeld een onderzoek dat de eis van een breder amusementsbedrijf dienstig is aan de bescherming en waarborging van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid.

Met de openstelling van de aanvraagprocedure en het daarbij behorende aanvraagtijdvak worden de in de Verordening 2017 opgenomen bepalingen over de verlening van de exploitatievergunning en de daarbij behorende Nadere regels tijdelijk geoperationaliseerd. Daarom is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de openstelling van de aanvraagprocedure en het bijbehorende aanvraagtijdvak een concretiserend besluit van algemene strekking is. Dat betekent, zoals de rechtbank ook terecht heeft geconcludeerd, dat artikel 3:42, tweede lid, van de Awb, zoals dat in 2017 luidde, van toepassing is.

Voor het antwoord op de vraag of de lengte van de aanvraagtermijn redelijk is en of potentiële gegadigden daadwerkelijk de kans hebben om mee te dingen naar een vergunning, is, anders dan rechtbank heeft geoordeeld, de positie waarin potentiële gegadigden ten tijde van de start van de aanvraagprocedure verkeren, niet van belang. Het gaat erom dat alle potentiële gegadigden gelijke kansen hebben om mee te dingen naar de exploitatievergunning. Naar het oordeel van de Afdeling zou een aanvraagtermijn van zes weken voldoende kunnen zijn voor het indienen van een complete aanvraag, mits potentiële gegadigden zich al gedurende een periode hadden kunnen voorbereiden op het indienen van die aanvraag. Het bestuur heeft immers de plicht om tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid te scheppen over de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toepasselijke criteria. In dit geval heeft de burgemeester die plicht niet nageleefd, omdat de bekendmaking van de Verordening 2017 met de daarbij behorende Nadere regels, waarin de verdelingscriteria staan, slechts één dag vóór de start van de aanvraagprocedure heeft plaatsgevonden. Naar het oordeel van de Afdeling is een aanvraagtermijn van

zes weken onder deze omstandigheden, zoals ook de rechtbank terecht heeft geconcludeerd, te kort.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Hommerson Leisure Vlaardingen B.V., te Den Haag,
2. De burgemeester van Vlaardingen, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 12 mei 2021 in zaak nr. 19/2248 in het geding tussen:
Bedrijf,
en
De burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2018 heeft de burgemeester een vergunning aan Hommerson verleend voor de exploitatie van een speelautomaatenhal aan het locatie 1 te Vlaardingen. Deze exploitatievergunning heeft een geldigheidsduur van vijf jaar. Bij afzonderlijk besluit van 13 maart 2018 heeft de burgemeester Hommerson ook een vergunning verleend voor de aanwezigheid van 200 kansspelautomaten in de speelautomaatenhal. Deze aanwezigheidsvergunning heeft een geldigheidsduur van een jaar.

Bij besluit van 14 maart 2018 heeft de burgemeester de aanvraag van bedrijf voor een vergunning voor de exploitatie van een speelautomaatenhal in Vlaardingen buiten behandeling gesteld.

Bij besluit van 22 maart 2019 heeft de burgemeester het door bedrijf tegen deze besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 mei 2021 heeft de rechtbank het door bedrijf daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 maart 2019 vernietigd, de besluiten van 13 en 14 maart 2018 herroepen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben Hommerson Leisure en de burgemeester hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 oktober 2022, waar Hommerson Leisure Vlaardingen B.V., vertegenwoordigd door mr. J.L. Vissers, advocaat te Kerkdriel en mr. E.J.H. van Namen, advocaat te Den Bosch en de burgemeester van Vlaardingen, vertegenwoordigd door mr. M.J. de Groot, advocaat te Rotterdam en vergezeld door mr. P.Y. Eikelenboom en mr. C.J. Dekker, zijn verschenen. Ook bedrijf, vertegenwoordigd door mr. S.J. Nauta, advocaat te Barendrecht, is op de zitting verschenen.

Overwegingen

I. De voorgeschiedenis van de zaak

1. In artikel 30b, eerste lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok) staat dat het verboden is om zonder vergunning van de burgemeester één of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben op of aan de openbare weg, op voor publiek toegankelijke plaatsen of in niet voor publiek toegankelijke inrichtingen. Verder staat in artikel 30c van de Wok dat zo een vergunning alleen kan worden verleend als de exploitatie van een speelautomatenhal op grond van een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan. Deze bepalingen en de andere relevante bepalingen uit de Wok zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

1.1. In de gemeente Vlaardingen is sinds de vaststelling van de Verordening Speelautomaten Vlaardingen 2008 (hierna: de Verordening 2008) één vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal beschikbaar. Die speelautomatenhal moest zijn gevestigd in het gebied, aangegeven op een bij de Verordening 2008 behorende kaart. Hommerson en bedrijf willen allebei over deze exploitatievergunning beschikken. De burgemeester heeft de exploitatievergunning eerder, bij besluit van 19 december 2012, aan Hommerson verleend voor een speelautomatenhal aan het locatie 1 te Vlaardingen. De burgemeester heeft de aanvraag van bedrijf voor een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal op diezelfde locatie bij besluit van 28 december 2012 afgewezen. Bedrijf heeft over deze besluitvorming van de burgemeester geprocedeerd. Deze procedure heeft uiteindelijk geresulteerd in de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

1.2. In deze uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de bij de Verordening 2008 behorende kaart onverbindend is, omdat de gemeenteraad met deze kaart zijn regelgevende bevoegdheid had overschreden. De burgemeester heeft bovendien, zo heeft de Afdeling geoordeeld, in strijd gehandeld met de transparantieplichting door niet tijdig en adequaat bekend te maken dat en gedurende welke periode een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal kon worden ingediend, welke eisen daaraan werden gesteld en welke verdelingsmaatstaven zouden worden gehanteerd. De Afdeling heeft het besluit op bezwaar van 15 juli 2013 vernietigd. De burgemeester moest opnieuw beslissen op de bezwaren van bedrijf tegen de afwijzing van haar aanvraag en de verlening van de exploitatie- en aanwezigheidsvergunningen aan Hommerson. De Afdeling heeft verder overwogen dat, als de burgemeester

alsnog tot het verlenen van een vergunning zou willen overgaan, een hernieuwde aanvraagprocedure moet worden gevolgd. Voordat de gelegenheid wordt geboden om nieuwe aanvragen in te dienen, moet op naar buiten toe kenbare wijze kennis worden gegeven van de beschikbaarheid van de vergunning, de periode waarin aanvragen kunnen worden ingediend, de verdelingsprocedure die zal worden gevolgd en de maatstaven die zullen worden gehanteerd.

II. Het vervolg van de zaak

2. De gemeenteraad van Vlaardingen wilde na afloop van de looptijd van de eerder bij besluit van 19 december 2012 aan Hommerson verleende exploitatievergunning een nieuwe exploitatievergunning verlenen. Daarom heeft de gemeenteraad, in het licht van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016, een nieuwe Verordening Speelautomatenhal Vlaardingen 2017 (hierna: de Verordening 2017) vastgesteld met daarbij een nieuwe kaart. Hij heeft de Verordening 2008 ingetrokken. De voor deze zaak relevante bepalingen uit de Verordening 2017 zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

2.1. In de Verordening 2017 zijn uitgangspunten opgenomen voor nadere regels over het verlenen van de exploitatievergunning voor een speelautomatenhal. De burgemeester heeft vervolgens het 'Besluit houdende nadere regels omtrent beoordeling aanvraag vergunning Speelautomatenhal' genomen (hierna: de Nadere regels). De Nadere regels van de burgemeester zijn samen met de Verordening 2017 van de gemeenteraad op 6 november 2017 gepubliceerd in het gemeenteblad en in werking getreden.

2.2. De burgemeester heeft de aanvraagprocedure voor een nieuwe exploitatievergunning voor een speelautomatenhal op 8 november 2017 opengesteld. Vanaf 8 november 2017 hadden potentiële gegadigden zes weken de tijd om een aanvraag in te dienen. De kennisgeving van de openstelling van de aanvraagprocedure en de daarbij behorende aanvraagtermijn is gepubliceerd op de website van de gemeente.

2.3. De burgemeester heeft vervolgens twee aanvragen, van Hommerson respectievelijk bedrijf, ontvangen. Op 14 december 2017 heeft Hommerson een aanvraag ingediend voor een exploitatie- en aanwezigheidsvergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal aan het locatie 1. Bedrijf heeft op 18 december 2017 een aanvraag ingediend voor een exploitatievergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal aan het locatie 2 dan wel aan het locatie 1.

2.4. De aanvraag van bedrijf was volgens de burgemeester niet compleet. Daarom heeft de

burgemeester bedrijf een nadere termijn van twee weken gegeven voor het aanvullen van de aanvraag. Bedrijf heeft haar aanvraag niet binnen de gestelde termijn aangevuld. Ook de aanvraag van Hommerson was niet compleet, maar zij heeft haar aanvraag wél tijdig aangevuld.

2.5. Bij haar advies van 5 maart 2018 heeft de 'Beoordelingscommissie Speelautomatenhal Vlaardingen' geadviseerd om de aanvraag van bedrijf buiten behandeling te stellen op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Zij heeft verder geadviseerd om de aanvraag van Hommerson in te willigen, omdat deze aanvraag aan de vereisten uit de Verordening voldoet en er, gelet op de Nadere regels, daarbij voldoende punten zijn behaald om de aanvraag in te willigen.

III. De besluitvorming van de burgemeester

3. De burgemeester heeft het advies van de beoordelingscommissie opgevolgd en de aanvraag van Hommerson bij besluiten van 13 maart 2018 ingewilligd. Hij heeft aan Hommerson een exploitatievergunning verleend met een geldigheidsduur van 5 jaar en een aanwezigheidsvergunning met een geldigheid van 13 maart 2018 tot en met 31 december 2018. De burgemeester heeft de aanvraag van bedrijf bij zijn besluit van 14 maart 2018 buiten behandeling gesteld.

3.1. De burgemeester heeft de bezwaren van bedrijf tegen de besluiten van 13 en 14 maart 2018 ongegrond verklaard bij zijn besluit van 22 maart 2019. Volgens de burgemeester voldoet de in de Verordening 2017 neergelegde procedure aan de eisen die de Afdeling in haar uitspraak van 2 november 2016 heeft gesteld. Het gebied op de kaart waarbinnen een speelautomatenhal mag worden gevestigd is vergroot en omvat nu het gehele centrum van Vlaardingen. Dat bedrijf binnen dat gebied de beschikking zou moeten hebben over een pand met eenzelfde omvang als het pand van Hommerson, volgt niet uit de Verordening 2017. Verder heeft bedrijf volgens de burgemeester voldoende gelegenheid gehad om de aanvraag voor te bereiden, omdat de voorbereidingstijd feitelijk al na de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016 was begonnen. Over de buitenbehandelingstelling van de aanvraag heeft de burgemeester gesteld dat daar geen inhoudelijke bezwaargronden tegen zijn gericht.

IV. Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft het beroep van bedrijf gegrond verklaard. Zij heeft allereerst geoordeeld dat het verruimde gebied op de kaart waarbinnen een speelautomatenhal mag worden gevestigd voldoende ruimte biedt voor mededinging. Ook de eis dat de speelautomatenhal op grond van de Verordening 2017 deel moet uitma-

ken van een breder amusementsbedrijf en daaraan ondersteunend moet zijn, biedt volgens de rechtbank voldoende ruimte voor andere concepten dan dat van Hommerson. De rechtbank heeft over de eis van het deel uitmaken van een breder amusementsbedrijf verder overwogen dat het doel daarvan is een positieve bijdrage te leveren aan de aantrekkelijkheid van de Vlaardingse binnenstad. Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad is echter geen belang dat met de Wok wordt nagestreefd. Deze eis is daarom volgens de rechtbank onverbindend. Volgens de rechtbank heeft de burgemeester verder in strijd met artikel 3:42, tweede lid, van de Awb gehandeld door de openstelling van het aanvraagtijdvak enkel bekend te maken op de gemeentelijke website. Ten aanzien van de aanvraagtermijn van zes weken heeft de rechtbank geoordeeld dat deze, mede gezien de voorsprong die Hommerson heeft op bedrijf, geen gelijke kansen biedt aan andere gegadigden. Omdat de aanvraagtermijn te kort was en een aantal bepalingen van de Verordening die zien op de indieningsvereisten onverbindend zijn, heeft de burgemeester de aanvraag van bedrijf dan ook ten onrechte niet in behandeling genomen, aldus de rechtbank. Daarop heeft de rechtbank het beroep van bedrijf gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd en, zelf in de zaak voorzien, de besluiten van 13 en 14 maart 2018 herroepen. De burgemeester kan volgens de rechtbank pas een nieuwe vergunning verlenen nadat de Verordening 2017 in lijn is met de Wok, nadat tijdig en op juiste wijze voorafgaand aan de start van de procedure de noodzakelijke informatie bekend wordt gemaakt en nadat de aanvraagtermijn in lijn is gebracht met het gelijkheidsbeginsel.

V. Het geschil in hoger beroep

5. Zowel de burgemeester als Hommerson hebben hoger beroep tegen deze uitspraak ingesteld. Hun in hoger beroep aangevoerde gronden overlappen elkaar gedeeltelijk. Voor zover ze overlappen, zal de Afdeling ze samen behandelen. De Afdeling zal beginnen met de meest verstrekkende hogerberoepsgrond van de burgemeester die, kort gezegd, inhoudt dat de rechtbank het beroep van bedrijf niet-ontvankelijk had moeten verklaren. Daarna zal zij de gronden beoordelen die zien op het oordeel van de rechtbank over de verbindendheid van een bepaling uit de Verordening 2017. Vervolgens komen achtereenvolgens de gronden over de bekendmaking van de openstelling van de aanvraagprocedure en over de aanvraagtermijn aan de orde. Ten slotte zal de Afdeling aandacht besteden aan de hogerberoepsgrond van Hommerson die, samen-gevat, inhoudt dat de rechtbank ten onrechte

geen reden heeft gezien om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 22 maart 2019 in stand te laten.

i. De ontvankelijkheid van het beroep van bedrijf

5.1. De burgemeester stelt zich in de eerste plaats op het standpunt dat bedrijf geen beroeps- of bezwaargronden tegen het besluit van 14 maart 2018 tot buitenbehandelingstelling van haar aanvraag heeft ingediend. Volgens de burgemeester is bedrijf dan ook alleen opgekomen tegen de besluiten van 13 maart 2018, waarbij een exploitatie- en aanwezigheidsvergunning aan Hommerson is verleend. De rechtbank is, door het besluit van 14 maart 2018 toch te herroepen, buiten de omvang van het geding getreden. Omdat bedrijf niet tegen het besluit van 14 maart 2018 is opgekomen, was zij ook geen belanghebbende bij de besluiten van 13 maart 2018 en had de rechtbank het beroep van bedrijf niet-ontvankelijk moeten verklaren. De burgemeester heeft voor dit standpunt gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1597.

5.1.1. Dit betoog slaagt niet. Hiertoe is allereerst van belang dat het bezwaarschrift van bedrijf van 20 april 2018 uitdrukkelijk is gericht tegen zowel de besluiten tot verlening van de exploitatie- en aanwezigheidsvergunning aan Hommerson als het besluit waarbij de aanvraag van bedrijf buiten behandeling is gesteld. Dat de burgemeester het bezwaarschrift ook zo heeft opgevat, blijkt uit het feit dat hij de bezwaren tegen deze besluiten expliciet ongegrond heeft verklaard. Bovendien heeft bedrijf in zowel het bezwaar- als het beroepschrift gronden aangevoerd die zijn gericht tegen de buitenbehandelingstelling van haar aanvraag. Zo heeft zij uitvoerig betoogd dat de aanvraagtermijn te kort is, waardoor zij geen tijd had om binnen een termijn van zes weken aan de in de Verordening 2017 opgenomen indieningsvereisten te voldoen. Ook heeft zij aangevoerd dat de Verordening 2017 met de eis dat de speelautomatenhal onderdeel moet zijn van een breder concept verder gaat dan de ruimte die de Wok biedt, en deze eis de reden is geweest dat zij geen geschikt pand heeft kunnen vinden. Hoewel bedrijf deze gronden niet uitdrukkelijk heeft gerelateerd aan de buitenbehandelingstelling van haar aanvraag, kunnen deze, maar ook andere gronden, alleen maar samenhangen met die buitenbehandelingstelling. Anders dan de burgemeester stelt, is de rechtbank dan ook niet buiten de omvang van het geding getreden door zich ook te buigen over de buitenbehandelingstelling van de aanvraag van bedrijf. Voor zover de burgemeester in hoger beroep stelt dat bedrijf geen belanghebbende zou zijn bij de vergunningverlening aan Hommerson, wijst de

Afdeling op overweging 9 van haar uitspraak van 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1265, waarin geoordeeld werd dat het daarbij betrokken bedrijf concurrent was in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied, en sprake was van schaarse vergunningen en daarom aangemerkt moest worden als belanghebbende.

ii. De verbindendheid van de Verordening 2017

5.2. Hommerson en de burgemeester betogen vervolgens dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de eis dat de speelautomatenhal onderdeel moet zijn van een breder amusementsbedrijf de doelstellingen van de Wok te buiten gaat. Zij wijzen daarvoor op de toelichting bij de Verordening 2017, waaruit volgens hen juist blijkt dat een breder concept ten dienste staat aan de doelstellingen van de Wok. Daarnaast heeft de rechtbank de Verordening 2017 volgens Hommerson te vergaand getoetst. Zij had alleen mogen toetsen of de gemeenteraad in redelijkheid tot de vaststelling van de Verordening 2017 heeft kunnen komen. Bovendien heeft de Afdeling zich in haar uitspraak van 2 november 2016 al uitgesproken over de eis van het meeromvattende leisure-concept. Ook de burgemeester betoogt in dit verband dat de rechtbank een verkeerde uitleg heeft gegeven aan de toelichting van de Verordening 2017, dat zij haar beoordelingsbevoegdheid te buiten is gegaan en dat zij ten onrechte in de discretionaire ruimte van de burgemeester is getreden.

5.2.1. De Verordening 2017 is een verordening in het kader van medebewind. Met deze verordening voert de gemeenteraad artikel 30c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok uit. Dat betekent dat met de Verordening 2017 geen andere belangen mogen worden behartigd dan die welke de Wok beoogt te behartigen. Zoals de burgemeester terecht in zijn hogerberoepschrift stelt, kent de Wok als algemeen belang het beschermen en waarborgen van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid en de eisen die voortvloeien uit het verslavingspreventiebeleid (vgl. *Kamerstukken II* 1980/81, 16 481, nr. 3, blz. 7 en blz. 13). In artikel 2, vijfde lid, van de Verordening 2017 is bepaald dat een exploitatievergunning uitsluitend kan worden verleend voor een speelautomatenhal die onderdeel is van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en die daaraan ondersteunend is. De Afdeling dient de vraag te beantwoorden of met deze eis van een breder amusementsbedrijf belangen die de Wok voor ogen heeft, worden behartigd.

5.2.2. Anders dan Hommerson stelt, heeft de Afdeling deze vraag niet uitdrukkelijk beantwoord in haar uitspraak van 2 november 2016. Zoals de

burgemeester en Hommerson terecht hebben gesteld, kan het woon- en leefklimaat onder het belang van het beschermen en waarborgen van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid worden geschaard. Zoals hiervoor overwogen, zijn dat algemene belangen die de Wok behartigt. Voor de stelling dat de eis van een breder amusementsbedrijf in het belang van het woon- en leefklimaat is gesteld, wijzen zowel de burgemeester als Hommerson op de toelichting bij de Verordening 2017. Uit die toelichting volgt dat het doel van het 'leisure-concept' is 'dat de aantrekkelijkheid van de binnenstad met in die binnenstad passende recreatieve functies in bredere zin wordt vergroot, waarbij een op zichzelf staande speelautomaatthal niet passend is.' Daarnaast staat in de toelichting dat 'uit de rechtspraak blijkt dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een speelautomaatthal acht mag worden geslagen op de mogelijke gevolgen voor het leefklimaat. In dat kader kan rekening worden gehouden met het karakter van de wijk waarin de speelautomaatthal zal komen te liggen. Gezien het karakter van de binnenstad is een speelautomaatthal in combinatie met andere recreatieve functies het meest gepast. Een optimale locatie trekt het juiste publiek en beperkt de risico's op verslaving en problemen op het gebied van veiligheid en openbare orde'.

5.2.3. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld volgt uit de toelichting op de Verordening 2017 niet dat het doel van de eis van een breder amusementsbedrijf alleen maar is gelegen in een positieve bijdrage aan de aantrekkelijkheid van de Vlaardingse binnenstad. Zoals uit het hiervoor opgenomen deel maar ook uit andere delen van de toelichting volgt, heeft ook het woon- en leefklimaat een rol gespeeld bij de afweging van de gemeenteraad om de eis van een breder amusementsbedrijf te stellen. Op grond daarvan kan echter niet zonder meer, zoals de rechtbank heeft gedaan, worden geoordeeld dat de gemeenteraad met de eis van een breder amusementsbedrijf de kaders van de Wok te buiten is gegaan. Dat betekent evenwel nog niet dat de uitspraak van de rechtbank daarom dient te worden vernietigd. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

5.2.4. Volgens vaste rechtspraak kan de rechter een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op zo'n voorschrift berust, toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het alge-

meen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij die toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling heeft uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020,

ECLI:NL:RVS:2020:452. Zoals uit overweging 6 van die uitspraak volgt, kunnen ook het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Awb) en het beginsel van een deugdelijke motivering (artikel 3:46 van de Awb) een rol spelen. De enkele strijd met deze formele beginselen kan echter niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Dat laat evenwel onverlet dat, indien als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift door de rechter niet kan worden beoordeeld of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dit ertoe kan leiden dat de bestuursrechter het voorschrift buiten toepassing laat en een daarop berustend besluit om die reden vernietigt.

5.2.5. De burgemeester heeft, in aanvulling op de toelichting op de Verordening 2017, toegelicht dat een speelautomaatthal de leefbaarheid in negatieve zin beïnvloedt. De eis om zo'n speelautomaatthal in te passen in een breder amusementsbedrijf staat volgens hem ten dienste aan het belang van de leefbaarheid, omdat een speelautomaatthal buiten een bredere recreatieve functie een te overheersend element wordt. Ter zitting van de Afdeling heeft de burgemeester nog eens benadrukt dat een dergelijk concept het juiste publiek trekt en in het belang van de openbare orde is. De combinatie van functies trekt een gemengd publiek dat een bepaalde mate van sociale controle met zich brengt, aldus de burgemeester. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeenteraad met de toelichting in zijn Verordening en de aanvullende toelichting van de burgemeester ter zitting evenwel nog onvoldoende gemotiveerd met bijvoorbeeld een onderzoek dat de eis van een breder amusementsbedrijf dienstig is aan de bescherming en waarborging van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid. De niet-onderbouwde stellingen in de toelichting van de Verordening 2017, bijvoorbeeld dat een breder amusementsbedrijf het juiste publiek trekt, zijn daarvoor niet genoeg. Dat betekent dat het voorschrift gebrekkig is gemotiveerd en daarom in strijd is met het motiveringsbeginsel.

5.2.6. Zoals uit de hiervoor onder 5.2.4 opgenomen rechtspraak volgt, kan alleen strijd met het motiveringsbeginsel evenwel nog niet leiden tot onverbindendheid van een algemeen verbindend voorschrift. Die motivering kan de gemeenteraad ook later nog geven (vgl. overweging 5.3.1 van de uitspraak van de Afdeling van 14 december 2022,

ECLI:NL:RVS:2022:3753 en overweging 4.2 van de uitspraak van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1336). De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat aan de bepalingen uit de Verordening 2017 die zien op de eis van een breder amusementsbedrijf verbindende kracht moet worden ontzegd. Niettemin heeft de rechtbank het besluit op bezwaar van 22 maart 2019 terecht vernietigd. Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige motivering van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, dan kan hij het voorschrift buiten toepassing laten en een daarop gebaseerd besluit vernietigen (vgl. overweging 5.3.1 van voormelde uitspraak van 14 december 2022 en overweging 5.1 van de uitspraak van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1336).

5.2.7. Het betoog van de burgemeester en Hommerson leidt dus niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank, maar wel tot een verbetering van de gronden waarop de uitspraak op dit punt berust.

iii. De bekendmaking van de openstelling van de aanvraagprocedure

5.3. Volgens de burgemeester heeft de rechtbank verder ten onrechte geoordeeld dat de bekendmaking van de start van de aanvraagprocedure gebrekkig was. Op grond van artikel 3:42 van de Awb kan bekendmaking ook op een andere geschikte wijze plaatsvinden. De Verordening 2017 is op de gebruikelijke wijze in het Gemeenteblad bekendgemaakt. In de toelichting op de Verordening 2017 staat dat publicatie van de aanvraagprocedure in elk geval op de gemeentelijke website zal plaatsvinden. De burgemeester heeft in dit verband ook gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2016,

ECLI:NL:RVS:2016:661. Uit deze uitspraak kan volgens hem worden afgeleid dat een bekendmaking via de gemeentelijke website volstaat. Daar komt volgens de burgemeester nog bij dat bedrijf ook per brief op de hoogte is gesteld van de openstelling van de aanvraagprocedure. Zij was op de hoogte van de vaststelling van de Verordening 2017 en de Nadere regels en bovendien heeft zij een aanvraag ingediend, zodat kenbaarheid geen probleem was. Het gebrek had dan ook, anders dan de rechtbank heeft geconcludeerd, kunnen worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Awb, aldus de burgemeester.

5.3.1. De Verordening 2017 en de Nadere regels zijn op 6 november 2017 bekendgemaakt in het Gemeenteblad. Uit artikel 2, derde lid, van de Verordening 2017 volgt dat de burgemeester vooraf bekend moet maken op welke wijze en op welk moment de gelegenheid tot mededinging wordt

geboden. De burgemeester kan daarbij, aldus deze bepaling, verwijzen naar de nadere regels. In de Nadere regels is onder het kopje 'Bekendmaking' vervolgens opgenomen dat de burgemeester het beschikbaar worden van de exploitatievergunning in ieder geval bekend zal maken op de gemeentelijke website. De aanvraagprocedure en het daarbij behorende aanvraagtijdvak zijn, overeenkomstig de Nadere regels, op 8 november 2017 opengesteld via een bericht op de gemeentelijke website.

5.3.2. Met de openstelling van de aanvraagprocedure en het daarbij behorende aanvraagtijdvak worden de in de Verordening 2017 opgenomen bepalingen over de verlening van de exploitatievergunning en de daarbij behorende Nadere regels tijdelijk geoperationaliseerd. Daarom is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de openstelling van de aanvraagprocedure en het bijbehorende aanvraagtijdvak een concretiserend besluit van algemene strekking is. Dat betekent, zoals de rechtbank ook terecht heeft geconcludeerd, dat artikel 3:42, tweede lid, van de Awb, zoals dat in 2017 luidde, van toepassing is. Uit deze bepaling volgt dat elektronische bekendmaking uitsluitend plaatsvindt in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

5.3.3. Vaststaat dat de elektronische bekendmaking van het besluit tot openstelling van de aanvraagprocedure in deze zaak niet in een van overheidswege uitgegeven blad heeft plaatsgevonden, maar via een aankondiging op de gemeentelijke website. Er moet dus, gelet op artikel 3:42, tweede lid, van de Awb, een wettelijk voorschrift zijn, waarin deze wijze van bekendmaking is opgenomen. Terecht heeft de burgemeester in dit verband verwezen naar artikel 2, derde lid, van de Verordening 2017, op grond waarvan hij bekend dient te maken op welke wijze en op welk moment de gelegenheid tot mededinging wordt geboden. Ten aanzien van onder meer de wijze van bekendmaking kan de burgemeester, mede in het licht van artikel 3, tweede lid van de Verordening 2017, nadere regels stellen. In de Nadere regels heeft de burgemeester onder het kopje 'Wijze van bekendmaking' bepaald, dat de bekendmaking als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Verordening 2017 in ieder geval zal geschieden door bekendmaking op de gemeentelijke website, hetgeen als een algemeen verbindend voorschrift en derhalve als een wettelijk voorschrift in de zin van artikel 3:42, tweede lid, van de Awb aangemerkt dient te worden. Met de bekendmaking op de gemeentelijke website is derhalve aan het betreffende vereiste voldaan.

5.3.4. Niettemin heeft de rechtbank, zoals hierina in 5.4 wordt uiteengezet, terecht geoordeeld

dat de aanvraagtermijn te kort is. Het betoog van de burgemeester leidt dus niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank, maar wel tot verbetering van de gronden waarop de uitspraak op dit punt berust.

iv. *De aanvraagtermijn*

5.4. Verder stellen Hommerson en de burgemeester dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de aanvraagtermijn te kort is geweest en dat daarom niet is voldaan aan het gelijkheidsbeginsel. De rechtbank heeft daarbij ten onrechte betrokken dat Hommerson een onrechtmatige voorsprong zou hebben gehad. Bovendien is bedrijf niet anders behandeld dan andere gegadigden. Sterker nog: bedrijf heeft ook een enorme voorsprong gehad op iedere andere willekeurige derde, aldus Hommerson. Ook de burgemeester stelt dat de rechtbank ten onrechte bij haar oordeel heeft betrokken dat Hommerson een onrechtmatige voorsprong zou hebben gehad. Die voorsprong was volgens de burgemeester in de eerste plaats niet onrechtmatig en in de tweede plaats niet relevant voor de beoordeling die hij heeft te maken. De burgemeester hoeft alleen een gelijk speelveld te creëren, maar hij hoeft er niet voor te zorgen dat de aanvragers op gelijke hoogte komen. Als hij rekening zou houden met de specifieke omstandigheden van één van de mogelijke gegadigden, zou hij in strijd handelen met de uitgangspunten die hebben te gelden bij het verdelen van schaarse vergunningen. De rechtbank heeft bovendien ten onrechte een koppeling gemaakt met een eventueel te verlenen omgevingsvergunning. Beide regimes moeten juist los van elkaar worden gezien, aldus de burgemeester.

5.4.1. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 2 november 2016 heeft geoordeeld, moet het bestuur om gelijke kansen te realiseren een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria. Het bestuur moet hierover tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

5.4.2. Voor het antwoord op de vraag of de lengte van de aanvraagtermijn redelijk is en of potentiële gegadigden daadwerkelijk de kans hebben om mee te dingen naar een vergunning, is, anders dan rechtbank heeft geoordeeld, de positie waarin potentiële gegadigden ten tijde van de start van de aanvraagprocedure verkeren, niet van belang. Het gaat erom dat alle potentiële gegadig-

den gelijke kansen hebben om mee te dingen naar de exploitatievergunning. Zoals de burgemeester terecht stelt, hoeft hij er niet voor te zorgen dat de (materiële) situatie voor alle potentiële gegadigden ten tijde van de start van de procedure gelijk is. Een ander oordeel zou betekenen dat de aanvraagtermijn afhankelijk zou zijn van de situatie waarin een potentiële gegadigde verkeert ten tijde van de aanvraagprocedure en dat zou alsnog tot een ongelijk speelveld leiden. Ook heeft de rechtbank in deze zaak ten onrechte bij haar oordeel betrokken dat het college van burgemeester en wethouders van Vlaardingenvoorafgaand aan de openstelling van de aanvraagprocedure niet kenbaar heeft gemaakt op welke locaties of onder welke voorwaarden het binnen de binnenstad eventueel ontheffing had willen verlenen van het bestemmingsplan. De burgemeester heeft zich in dit kader terecht op het standpunt gesteld dat de rechtbank ten onrechte een koppeling heeft gemaakt met een eventueel te verlenen omgevingsvergunning. Voor dit oordeel is van belang dat de in artikel 6 van de Verordening 2017 opgenomen weigeringsgronden van de exploitatievergunning niet samenhangen met de ruimtelijke regelgeving. Zodoende is geen sterke verbondenheid gecreëerd tussen het vergunningenregime voor de exploitatie en het ruimtelijke vergunningenregime. In zoverre werkt de besluitvorming over de omgevingsvergunning in deze zaak dan ook niet als verdeelinstrument bij de toedeling van een schaars recht, zoals dat wél het geval was in de uitspraak van de Afdeling van 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611. Het voorgaande neemt echter niet weg dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de aanvraagtermijn van zes weken in dit geval te kort was. Daarover overweegt de Afdeling als volgt.

5.4.3. De indieningsvereisten voor de aanvraag zijn opgenomen in artikel 3 van de Verordening 2017. Een ondernemer die de aanvraag indient, moet op grond van deze bepaling een aantal documenten bij de aanvraag overleggen. Het gaat daarbij onder andere om een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel, een verklaring omtrent het gedrag, een document 'Plan preventie gokverslaving' en het document 'Plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid'. Bovendien moet de aanvrager het document 'Conceptomschrijving speelautomatenhal' bij de aanvraag overleggen. De conceptomschrijving moet voldoen aan de in artikel 3, aanhef en onder g, van de Verordening 2017 opgenomen vereisten. Dit betekent dat de aanvrager het adres en de kadastrale gegevens van de beoogde locatie in de conceptomschrijving moet opnemen, inclusief het bewijs dat de aanvrager kan beschikken over de voorgenomen locatie voor de speelautoma-

tenhal. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een potentiële gegadigde al de beschikking dient te hebben over een pand waarin een breder amusementsbedrijf kan worden gevestigd. Dat pand dient bovendien in het gebied te liggen als gewaarmerkt op de kaart bij de Verordening 2017.

5.4.4. De Verordening 2017 met bijbehorende kaart en de Nadere regels zijn op 6 november 2017 bekendgemaakt in het Gemeenteblad. De aanvraagprocedure en het daarbij behorende aanvraagtijdvak van zes weken is op 8 november 2017 opengesteld. Dat houdt in dat alle potentiële gegadigden zes weken de tijd hadden om aan de hiervoor omschreven indieningsvereisten, waaronder het vereiste dat de aanvrager over een geschikt pand moet beschikken, te voldoen. Naar het oordeel van de Afdeling zou een aanvraagtermijn van zes weken voldoende kunnen zijn voor het indienen van een complete aanvraag, mits potentiële gegadigden zich al gedurende een periode hadden kunnen voorbereiden op het indienen van die aanvraag. Het bestuur heeft immers de plicht om tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure duidelijkheid te scheppen over de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toepasselijke criteria. In dit geval heeft de burgemeester die plicht niet nageleefd, omdat de bekendmaking van de Verordening 2017 met de daarbij behorende Nadere regels, waarin de verdelingscriteria staan, slechts één dag vóór de start van de aanvraagprocedure heeft plaatsgevonden. Naar het oordeel van de Afdeling is een aanvraagtermijn van zes weken onder deze omstandigheden, zoals ook de rechtbank terecht heeft geconcludeerd, te kort.

5.4.5. Ook dit betoog van de burgemeester en Hommerson leidt dus niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank, maar wel tot een verbetering van de gronden waarop de uitspraak op dit punt berust.

v. De herroeping van de primaire besluiten van 13 maart 2018

5.5. Hommerson betoogt ten slotte dat rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien om de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar in stand te laten. Het oordeel van de rechtbank heeft tot gevolg dat Hommerson haar speelautomatenhal moet sluiten, terwijl een evenwichtige belangafweging vereist dat zij open kan blijven totdat de Verordening 2017 is aangepast, dan wel de aanvraagprocedure opnieuw is doorlopen. Zij wordt als gevolg van de herroeping van de aan haar verleende vergunningen onevenredig hard in haar belangen geraakt. De rechtbank heeft de

beslissing om zelf in de zaak te voorzien bovendien niet gemotiveerd, aldus Hommerson.

5.5.1. Zoals uit de overwegingen hiervoor volgt, heeft de rechtbank het besluit op bezwaar van 22 maart 2019 terecht vernietigd. Zij heeft bovendien terecht geen reden gezien om de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten. De vraag die de Afdeling dus moet beantwoorden is of de uitspraak, zoals Hommerson betoogt, dient te worden vernietigd, voor zover zij de besluiten van 13 maart 2018 waarbij de exploitatie- en aanwezigheidsvergunning zijn verleend, heeft herroepen.

5.5.2. Voor het antwoord op deze vraag is van belang dat de rechtbank, omdat zij het besluit op bezwaar van 22 maart 2019 heeft vernietigd en de besluiten van 13 en 14 maart 2018 heeft herroepen, gelet op artikel 7:11 van de Awb, in beginsel gehouden is voor het vernietigde besluit nieuwe besluiten in de plaats te stellen. Met de herroeping van de besluiten van 13 maart 2018 lag de aanvraag van Hommerson weer open, zonder dat een nieuw besluit op de aanvraag was genomen. Datzelfde geldt voor de aanvraag van bedrijf, omdat de rechtbank ook het besluit van 14 maart 2018 heeft herroepen zonder een vervangend besluit te nemen. Omdat op voorhand niet duidelijk was welke van de twee aanvragen, die van Hommerson of bedrijf, voor inwilliging in aanmerking zou kunnen komen, kon de rechtbank geen nieuwe besluiten voor het vernietigde besluit in de plaats stellen. Gelet op de belangen van Hommerson bij een voorlopige voortzetting van de exploitatie van de speelautomatenhal, had de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling moeten volstaan met de vernietiging van het besluit op bezwaar van 22 maart 2019. Zij heeft de besluiten van 13 en 14 maart 2018 dan ook ten onrechte herroepen.

5.5.3. Het betoog van Hommerson slaagt. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd, voor zover daarbij de besluiten van 13 en 14 maart 2018 zijn herroepen.

VI. Conclusie hoger beroepen en verdere afdoening

6. Het hoger beroep van Hommerson is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarbij de besluiten van 13 en 14 maart 2018 heeft herroepen. Dit zou betekenen dat de burgemeester een nieuw besluit op de bezwaren van bedrijf zou moeten nemen. Toch ziet de Afdeling reden om op dit punt zelf in de zaak te voorzien. Bedrijf heeft de Afdeling bij brief van 22 december 2022 laten weten dat de gemeente Vlaardingen en bedrijf afspraken hebben gemaakt en dat overeenstemming is bereikt over een minnelijke regeling.

In deze brief heeft bedrijf ook uitdrukkelijk laten weten dat haar procesbelang is komen te vervallen en dat zij zich om die reden terugtrekt uit de procedure als belanghebbende. De Afdeling ziet daarom aanleiding om de bezwaren van bedrijf gericht tegen de besluiten van 13 en 14 maart 2018 alsnog niet-ontvankelijk te verklaren. Daarmee zijn de aan Hommerson bij besluiten van 13 maart 2018 verleende exploitatie- en aanwezigheidsvergunning definitief geworden.

6.1. Het hoger beroep van de burgemeester is verder ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient voor het overige te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop zij berust.

6.2. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

6.3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van Hommerson Leisure Vlaardingen B.V. gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 12 mei 2021 in zaak nr. 19/2248 voor zover de rechtbank de besluiten van 13 maart 2018, allebei met kenmerk 1641838 en het besluit van 14 maart 2018 met kenmerk 1649832 heeft herroepen en voor zover zij heeft bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit op bezwaar van 22 maart 2019;

III. verklaart de bezwaren van bedrijf tegen de besluiten van 13 en 14 maart 2018 niet-ontvankelijk;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit op bezwaar van 22 maart 2019;

V. verklaart het beroep van de burgemeester ongegrond;

VI. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

VII. bepaalt dat van de burgemeester van Vlaardingen een griffierecht van € 541 wordt geheven.

Bijlage

Wet op de kansspelen

Artikel 30b

1. Het is verboden, behoudens het in deze Titel bepaalde, zonder vergunning van de burgemeester een of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben

- a. op of aan de openbare weg;
- b. op voor het publiek toegankelijke plaatsen;
- c. in niet voor het publiek toegankelijke inrichtingen;

1°. waarvoor ingevolge artikel 3 van de Dranken Horecawet een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf is vereist, of

2°. waarin het hotel-, het pension-, het restaurant-, het café-, het cafetaria-, het lunchroom- of het partycateringbedrijf wordt uitgeoefend, of waarin de verstrekking van logies, gepaard gaande met dienstverlening of de verstrekking van maaltijden, spijsen of dranken voor verbruik ter plaatse, als bedrijf plaats heeft, niet zijnde ondernemingen waarin uitsluitend het contractcateringbedrijf wordt uitgeoefend of waarin uitsluitend contractcateringactiviteiten als bedrijf plaats hebben.

[...].

Artikel 30c

1. De vergunning kan slechts worden verleend, indien zij betreft het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten:

- a. in een hoogdrempelige inrichting;
- b. in een inrichting, anders dan onder a, bestemd om het publiek de gelegenheid te geven een spel door middel van kansspelautomaten te beoefenen, indien het houden van een zodanige inrichting krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan.

2. Bij gemeentelijke verordening wordt het aantal kansspelautomaten vastgesteld waarvoor per inrichting, als bedoeld in het eerste lid, vergunning wordt verleend, met dien verstande dat voor een inrichting als bedoeld in het eerste lid, onder a, het aantal kansspelautomaten waarvoor vergunning kan worden verleend, op twee wordt bepaald.

[...].

Verordening Speelautomaten Vlaardingen 2017

Artikel 2

1. a. Het is verboden zonder exploitatievergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren;

b. De burgemeester is bevoegd voor maximaal één speelautomatenhal een exploitatievergunning te verlenen.

2. Een exploitatievergunning kan uitsluitend worden verleend voor een speelautomatenhal, gevestigd in het gebied, zoals aangegeven op de bij deze verordening behorende en als zodanig geïdentificeerde kaart en nadat aan potentiële gegadigden door de burgemeester gelegenheid is gegeven mee te dingen naar die vergunning.

3. De burgemeester maakt, voorafgaand aan de in het tweede lid bedoelde periode, bekend op welke wijze en op welk moment de in het vorige lid bedoelde gelegenheid tot mededinging wordt

geboden. De burgemeester kan daarbij verwijzen naar de nadere regels.

4. De exploitatievergunning is tijdelijk en wordt voor de eerste maal verleend voor een periode van maximaal 5 jaar, met een eenmalige mogelijke verlenging van 5 jaar.

5. Een exploitatievergunning kan uitsluitend worden verleend voor een speelautomatenhal die onderdeel is van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en die daaraan ondersteunend is.

6. In de aanwezigheidsvergunning wordt bepaald hoeveel kansspelautomaten binnen de speelautomatenhal aanwezig mogen zijn. Het totale aantal kansspelautomaten mag niet hoger zijn dan 200.

Artikel 3

1. De ondernemer dient de exploitatievergunning aan te vragen onder overlegging van:

a. de personalia van de aanvrager tevens ondernemer en de naam, het woonadres en de geboortedatum van de beheerder(s) en de bedrijfsleider(s);

b. een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel met het Inschrijfnummer bij de Kamer van Koophandel;

c. een bewijs van lidmaatschap van de VAN Kansspelen-brancheorganisatie;

d. een bewijs, waaruit blijkt dat de ondernemer een KEMA-keur-certificaat heeft, of voornemens is in de eerste periode van twaalf maanden van de exploitatie van de speelautomatenhal een KEMA-keur-certificaat te verkrijgen;

e. een verklaring omtrent het gedrag van de ondernemer dan wel, indien de ondernemer een rechtspersoon is, van degene(n) die de onderneming krachtens de statuten vertegenwoordigt(en) en van de beheerder en de bedrijfsleider; alsmede een verklaring omtrent het gedrag van de rechtspersoon (VOG voor rechtspersonen: VOG RP);

f. een volledig ingevuld en ondertekend vragenformulier in het kader van de Wet Bibob;

g. het document 'Conceptomschrijving speelautomatenhal' met daarin opgenomen:

i) adres en kadastrale gegevens van de beoogde locatie, inclusief bewijs dat aanvrager kan beschikken over de voorgenomen locatie voor de speelautomatenhal;

ii) een nauwkeurige beschrijving van de inrichting, waarbij is opgenomen de oppervlakte daarvan, alsmede een plattegrond waarop is aangegeven op welke plaats in de speelautomatenhal en hoeveel kansspelautomaten worden opgesteld;

iii) een overzicht van de aard en locatie van de overige te realiseren recreatieve functies binnen

het complex of gebouw waarin de speelautomatenhal beoogd is te worden gevestigd, of een overzicht van de gevestigde recreatieve functies die de speelautomatenhal met haar functie binnen het complex of gebouw waarin de speelautomatenhal beoogd is te worden gevestigd aan zal vullen en ondersteunen;

iv) een ondernemingsplan, met inbegrip van stukken, waaruit blijkt welk bedrag met de totale investering is gemoeid en een bewijs dat dit met voldoende zekerheden is afgedekt met een financiering, dan wel uit eigen middelen kan worden gefinancierd.

h. het document 'Plan preventie gokverslaving' met daarin een beschrijving van de wijze waarop kansspelverslaving wordt beoogd te worden voorkomen;

i. het document 'Plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid' met daarin een beschrijving van de beoogde aanpak van de leefbaarheid, veiligheid en openbare orde in de directe omgeving van de speelautomatenhal.

2. De burgemeester is bevoegd nadere regels vast te stellen ten aanzien van onder andere:

a. de indieningsvereisten voor een aanvraag van een exploitatievergunning;

b. de procedure van vergunningverlening, waarmee aan gegadigden voor de exploitatievergunning ruimte wordt geboden om naar de exploitatievergunning mee te dingen, waartoe tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure de noodzakelijke informatie bekend wordt gemaakt met betrekking tot de beschikbaarheid van de exploitatievergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria.

Artikel 6

1. Behoudens de in Titel VA van de wet genoemde gronden wordt de exploitatievergunning in ieder geval geweigerd, indien:

a. het maximaal aantal af te geven exploitatievergunningen is verleend;

b. de speelautomatenhal, waarop de aanvraag betrekking heeft, zal worden gevestigd buiten het op de bij deze verordening behorende en als zodanig gewaarmerkte kaart aangewezen gebied;

c. de speelautomatenhal niet uitsluitend vanaf de openbare weg voor het publiek toegankelijk is en naar het oordeel van de burgemeester vanaf de openbare weg niet voldoende als speelautomatenhal herkenbaar is;

d. de beheerder(s) de leeftijd van 25 jaar nog niet heeft (hebben) bereikt;

e. de ondernemer of de beheerder(s) van de speelautomatenhal niet voldoet (voldoen) aan de eisen gesteld in artikel 4 van het Speelautomatenbesluit;

- f. door de aanwezigheid van de speelautomaatenhal naar het oordeel van de burgemeester:
- de leef- en woonsituatie in de naaste omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed;
 - er gegronde vrees is dat het verlenen van de exploitatievergunning ernstig gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid;
 - g. niet wordt voldaan aan de KEMA-criteria en de erkenningsvoorwaarden van de VAN Kansspelen-brancheorganisatie;
 - h. de ondernemer dan wel, indien de ondernemer een rechtspersoon is, degene(n) die de onderneming krachtens de statuten vertegenwoordigt (vertegenwoordigen), alsmede de beheerder(s) en de bedrijfsleider(s) één of meer bepalingen uit Titel VA van de wet in de drie jaar, voorafgaande aan het moment van de aanvraag, heeft overtreden;
 - i. de exploitatie of vestiging van de speelautomaatenhal geen deel uitmaakt van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en daaraan ondersteunend is;
 - j. een aanvraag wordt ingediend buiten het aanvraagtijdvak zoals in artikel 2, tweede lid bedoeld.
2. De burgemeester kan de exploitatievergunning weigeren indien de aanvraag naar het oordeel van de burgemeester van onvoldoende niveau is.
3. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het leeftijdsvereiste, gesteld in het eerste lid, onder e.

Besluit van de burgemeester van de gemeente Vlaardingen houdende nadere regels omtrent beoordeling aanvraag vergunning Speelautomatenhal [...].

Bekendmaking

De procedure start met het openstellen van de mogelijkheid voor belangstellenden om een vergunningaanvraag in te dienen. Dat gebeurt door middel van een bekendmaking zoals bedoeld in artikel 2 lid 3 van de Verordening. De burgemeester zal het beschikbaar worden van de exploitatievergunning in ieder geval bekend maken op de gemeentelijke website [...].

Noot

1. *Inleiding.* Deze uitspraak is het vervolg op de welbekende *Vlaardingen*-uitspraak. Op 2 november 2016 zette de Afdeling bestuursrecht-

spraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') een belangrijke koers in met deze uitspraak, omdat zij hierin voor het eerst oordeelde dat het beginsel van gelijke kansen in acht moet worden genomen bij het verlenen van schaarse vergunningen (ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927). Uit deze *Vlaardingen II*-uitspraak blijkt hoe de burgemeester de gebreken in de besluitvorming heeft proberen te herstellen. In deze annotatie wordt eerst ingegaan op de *Vlaardingen I*-uitspraak uit 2016 (onder 2), om vervolgens deze uitspraak te kunnen bespreken (onder 3). Onder 4 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre bij een schaars vergunningstelsel rekening moet worden gehouden met medebewind. Onder punt 5 en 6 wordt ingegaan op de passende mate van openbaarheid en de redelijke aanvraagtermijn voor schaarse vergunningen. In punt 7 volgt een afronding.

2. *Voorgeschiedenis.* De *Vlaardingen I*-uitspraak gaat over de exploitatie- en aanwezigheidsvergunning die de burgemeester van Vlaardingen aan Hommerson Casino (hierna: 'Hommerson') had verleend voor een speelautomaatenhal aan het Veerplein. Uit de lokale verordening volgde dat slechts één vergunning voor het exploiteren van een speelautomaatenhal beschikbaar was. Deze speelautomaatenhal moest zijn gevestigd in het gebied aangegeven op een bij de verordening behorende kaart. Hommerson en P.D. de Vries Speelautomaten B.V. (hierna: 'De Vries') vroegen beide een exploitatievergunning aan en de vergunning werd verleend aan Hommerson. In de uitspraak oordeelt de Afdeling dat er naar nationaal recht een rechtsnorm bestaat die ertoe strekt dat bij de verlening van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze reële ruimte moet worden geboden voor (potentiële) gegadigden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel en strekt tot het bieden van gelijke kansen. Hieruit volgt dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend en dat een passende mate van openbaarheid moet worden geboden met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. De verplichting om mededingingsruimte te bieden kan worden beperkt, maar een zodanige beperking kan niet zover gaan dat iedere mededingingsruimte volledig wordt uitgesloten. Op basis van deze rechtsnorm verklaart de Afdeling het hoger beroep van De Vries gegrond (zie over deze uitspraak uitgebreider ook A. Drahmman, 'Hoe kan een gemeente gelijke kansen bieden bij de verdeling van schaarse vergunningen?', *Gst.* 2017/55, p. 294–297). De uit-

spraak is belangrijk geweest voor de verdere ontwikkeling van het leerstuk van de verdeling van schaarse rechten. Zo wordt het beginsel van gelijke kansen later ook van toepassing geacht bij de verlening van schaarse subsidies (ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink en A. Drahmann (*Geobox*)).

3. *Vlaardingen II*. Naar aanleiding van de *Vlaardingen I*-uitspraak heeft de gemeenteraad een nieuwe verordening (hierna: 'de Verordening') vastgesteld. Op grond van deze Verordening heeft de burgemeester het 'Besluit houdende nadere regels omtrent beoordeling aanvraag vergunning Speelautomatenhal' vastgesteld (hierna: 'de Nadere regels'). De aanvraagprocedure voor de exploitatievergunning heeft de burgemeester op 8 november 2017 opengesteld. Zowel Hommerson als De Vries dienen een aanvraag in. Potentiële gegadigden hadden zes weken de tijd om een aanvraag in te dienen, maar beide aanvragen bleken incompleet. Daarom hebben beide partijen twee weken gekregen om de aanvraag aan te vullen, wat alleen Hommerson is gelukt. De aanvraag van De Vries is daarom buiten behandeling gesteld op grond van art. 4:5 Awb. Aan Hommerson is een exploitatievergunning met een geldigheidsduur van vijf jaar verleend. De bezwaren van De Vries worden ongegrond verklaard. De rechtbank verklaart het beroep van De Vries gegrond (Rb. Rotterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4256). De burgemeester en Hommerson hebben tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. In deze annotatie zullen wij bij drie hogerberoepsgronden uitgebreider stilstaan. In de uitspraak spelen echter ook nog twee procedurele aspecten, namelijk de ontvankelijkheid en de wijze waarop de rechtbank zelf in de zaak heeft voorzien. Wat betreft dat laatste punt oordeelt de Afdeling dat de rechtbank niet tot herroeping van de primaire besluiten had mogen overgaan. Gelet op de belangen van Hommerson bij een voorlopige voortzetting van de exploitatie van de speelautomatenhal, had moeten worden volstaan met de vernietiging van het besluit op bezwaar.

4. *Medebewind en schaarse vergunningen*. De Verordening is een verordening in het kader van medebewind. Met de Verordening mogen daarom geen andere belangen worden behartigd dan die welke de Wok beoogt te behartigen. De Wok kent als algemeen belang het beschermen en waarborgen van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid en de eisen die voortvloeien uit het verslavingspreventiebeleid. In de Verordening is bepaald dat een exploitatievergunning uitsluitend kan worden verleend voor een speelautomatenhal die onderdeel is van een breder amusementsbedrijf. In hoger beroep is de vraag

aan de orde of met deze eis belangen die de Wok voor ogen heeft, worden behartigd. De Afdeling oordeelt dat het woon- en leefklimaat onder het belang van het beschermen en waarborgen van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid kan worden geschaard. In de toelichting bij de Verordening wordt gesteld dat het bredere 'leisure-concept' ervoor kan zorgen dat het 'juiste' publiek naar de speelautomatenhal komt en daardoor de risico's op verslaving en problemen op het gebied van veiligheid en openbare orde' beperkt. De gemeenteraad is daarom met de eis van een breder amusementsbedrijf de kaders van de Wok niet te buiten gegaan.

De Afdeling constateert echter dat het hier slechts een niet-onderbouwde stelling betreft die niet wordt onderbouwd met onderzoek waaruit blijkt dat de eis van een breder amusementsbedrijf dienstig is aan de bescherming en waarborging van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid. Het voorschrift in de Verordening is daarom gebrekkig gemotiveerd en in strijd met het motiveringsbeginsel. Het oordeel van de Afdeling is voor de verlening van schaarse vergunningen om twee redenen van belang. Ten eerste blijkt hieruit duidelijk dat in geval van medebewind, de doelstellingen van de hogere regelgeving kunnen beperken welke eisen aan de (schaarse) vergunning kunnen worden gesteld. Ten tweede blijkt uit de uitspraak dat op bestuursorganen een onderzoeks- en motiveringsplicht rust. Al eerder had de Afdeling geoordeeld dat bestuursorganen moeten motiveren waarom is gekozen voor een bepaalde geldigheidsduur van een schaarse vergunning (ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588) en hieruit volgt dat ook andere keuzes die gemaakt worden ten aanzien van het schaarse vergunningstelsel onderbouwd moeten worden.

Zoals vaak leidt het antwoord op een vraag ook weer tot nieuwe vragen. In dit geval hebben wij er twee. Ten eerste ziet deze uitspraak op een weigeringsgrond in een verordening. Naast weigeringsgronden, worden bij een tenderprocedure ook beoordelingscriteria gehanteerd. Deze criteria bepalen de rangschikking van de aanvragen. Het kan voor een bestuursorgaan interessant zijn om als 'kers op de taart' ook eisen te kunnen stellen die wellicht niet direct de belangen van de Wok dienen, maar om andere redenen de kwaliteit van de speelautomatenhal kunnen vergroten. Als een aanvrager niet kan of wil voldoen aan deze criteria zal dat niet leiden tot een weigering van de aanvraag, maar wel tot een lagere rangschikking. Uit deze uitspraak blijkt niet expliciet of dergelijke beoordelingscriteria ook de belangen van de hogere regelgeving moeten behartigen. De tweede vraag die wij hebben is of in het

geval van autonomie, het specialiteitsbeginsel aan dergelijke eisen in de weg kan staan, omdat in dat geval andere belangen dan waarvoor het vergunningstelsel in het leven is geroepen bij de afweging worden betrokken. In dit verband wijzen wij erop dat veel schaarse vergunningstelsels in verordeningen worden opgenomen met het oog op de openbare orde en veiligheid. In 2018 heeft de Afdeling al geoordeeld dat een diepgaande inhoudelijke beoordeling van een evenement niet past binnen de motieven die volgen uit de APV en daarom in strijd met art. 3:4 lid 1 Awb zijn (ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3822). Deze uitspraak lijkt een sterke aanwijzing dat eisen die worden gesteld aan schaarse vergunningen (zowel selectie- als beoordelingscriteria) altijd de belangen van dat vergunningstelsel moeten dienen, zowel in het geval van autonomie als medebewind.

5. *De bekendmaking en openstelling van de aanvraagprocedure.* Dat een schaarse vergunning kan worden aangevraagd, moet passend worden bekendgemaakt. Uit deze uitspraak volgt dat daarbij de bekendmakingsregels uit de Awb niet uit het oog moeten worden verloren. Allereerst is van belang dat de Verordening bepaalt dat de burgemeester vooraf bekend moet maken op welke wijze en op welk moment de gelegenheid tot mededinging wordt geboden. In de Nadere regels is opgenomen dat de burgemeester het beschikbaar worden van de exploitatievergunning in ieder geval bekend zal maken op de gemeentelijke website. De Afdeling oordeelt dat sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking (cbas), omdat met het openstellingsbesluit de bepalingen uit de Verordening en de Nadere regels worden geoperationaliseerd. De bekendmaking van een cbas moet op grond van art. 3:42 Awb in het (elektronische) Gemeenteblad plaatsvinden, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In dit geval had de bekendmaking niet in het Gemeenteblad plaatsgevonden, maar alleen op de gemeentelijke website. De Afdeling oordeelt echter dat dit niet in strijd met art. 3:42 Awb is, omdat de Verordening en de Nadere regels wettelijke voorschriften zijn die anders hebben bepaald. Van belang is dus dat in beginsel een bekendmaking op uitsluitend een gemeentelijke website onvoldoende is. Niet omdat dit geen passende mate van openbaarheid vormt, maar omdat de bekendmakingsregels van de Awb in acht moeten worden genomen. Toch is het volgens ons ook vanuit het oogpunt van de passendheid van de bekendmaking wenselijk om (ook) altijd in het Gemeenteblad te publiceren. Tegenwoordig worden dergelijke bekendmakingen immers ook op overheid.nl gepubliceerd en kunnen ondernemingen hierop een attendering aanmaken. Betoogd

zou dan ook kunnen worden dat een publicatie op uitsluitend een gemeentelijke website geen passende bekendmaking is, omdat van een onderneming niet kan worden gevergd om dagelijks 342 gemeentelijke websites te doorzoeken op een mogelijk openstellingsbesluit.

6. *De lengte van de aanvraagtermijn.* Over de lengte van de aanvraagtermijn bevat de uitspraak interessante overwegingen. Ten eerste oordeelt de Afdeling dat de positie waarin potentiële gegadigden ten tijde van de start van de aanvraagprocedure verkeren, *niet* van belang is. Het gaat erom dat alle potentiële gegadigden gelijke kansen hebben om mee te dingen naar de exploitatievergunning. Het is niet de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om te zorgen dat de materiële situatie voor alle potentiële gegadigden ten tijde van de start van de procedure gelijk is. Wel moeten alle partijen gelijke kansen hebben om naar de vergunning mee te dingen.

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat het bestuursorgaan moet zorgen voor *formele* gelijkheid. Het bieden van *procedurele* gelijkheid door rekening te houden met de positie van bepaalde gegadigden is niet nodig (zie voor dit onderscheid J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers B.V. 2002, p. 12–16). Dit zou echter een zittende exploitant onevenredig kunnen bevoordelen. Die exploitant beschikt immers bij voorbaat al over een geschikte locatie. Hier heeft de Afdeling rekening mee gehouden. De Afdeling oordeelt namelijk ook dat de lengte van de aanvraagtermijn voldoende moet zijn om nieuwkomers daadwerkelijk een kans te geven. In dit geval moesten ondernemers een groot aantal documenten bij de aanvraag overleggen, zoals een bewijs dat de aanvrager kan beschikken over de beoogde locatie. De Afdeling oordeelt dat een aanvraagtermijn van zes weken op zichzelf voldoende *kan* zijn, mits potentiële gegadigden zich al gedurende een periode kunnen voorbereiden op het indienen van die aanvraag. In Vlaardingen werden de Verordening en de Nadere regels op 6 november 2017 bekendgemaakt en ging de aanvraagtermijn van zes weken al lopen op 8 november 2017. Dit gaf potentiële gegadigden dus geen tijd om de aanvraag voor te bereiden, bijvoorbeeld door op zoek te gaan naar een geschikte locatie. Uit de Nadere regels volgt dat de burgemeester de termijn voldoende achtte omdat het (mede door de *Vlaardingen I*-uitspraak) “breed bekend” zou zijn dat een exploitatievergunning per 19 december 2017 beschikbaar zou komen. Dit doet er echter niet aan af dat de specifieke indieningsvereisten pas kort voor de start van de aanvraagtermijn zijn bekendgemaakt. De Afdeling oordeelt dan ook onzes inziens terecht dat de aanvraagtermijn in dit geval te kort was. Uit deze uit-

spraak volgt dat bestuursorganen twee opties hebben: (1) zij kunnen in het openstellingsbesluit bepalen dat vanaf die dag aanvragen kunnen worden ingediend, maar dan zal er een aanvraagperiode opgenomen moeten worden die daadwerkelijk lang genoeg is om een aanvraag op te kunnen stellen; of (2) zij kunnen in het openstellingsbesluit een kortere aanvraagtermijn opnemen, maar dan zal de startdatum verder in de toekomst moeten liggen. Belangrijk is dus dat bestuursorganen een reële inschatting maken van de tijd die het potentiële gegadigden zal kosten om een volledige aanvraag in te kunnen dienen. Hoe hoger de indieningsseisen liggen, hoe langer de termijn zal moeten zijn.

7. *Afronding.* Hoewel de Afdeling oordeelt dat de schaarse vergunningsverleningsprocedure niet rechtmatig is verlopen, is de "Giga-soap" Vlaardingen inmiddels toch tot een einde gekomen. De gemeente en De Vries hebben namelijk een minnelijke regeling getroffen. Dit zou dus voorlopig rust moeten brengen in Vlaardingen. Voorlopig, want een schaarse vergunning wordt immers voor bepaalde tijd verleend, waardoor uiteindelijk weer een nieuwe verdelingsprocedure zal worden gestart. Een nieuwe ronde met nieuwe kansen. Nieuwe kansen voor de ondernemers, maar wellicht ook voor een Vlaardingen III-uitspraak...

A. Drahmann & D.K. Jongkind

AB 2023/254

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

5 juli 2023, nr. 21/1635 WIA

(Mrs. E.J.J.M. Weyers, C.F.E. van Olden-Smit, S.E. Reichert)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 25, 64, 65 WIA; art. 7:629 BW

ECLI:NL:CRVB:2023:1270

Bij zieke werknemer is sprake van een ernstige problematiek. Dat betekent niet dat er een situatie was van geen benutbare mogelijkheden. Loonsanctie wegens geen re-integratie terecht opgelegd.

Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de omvang van het geding zich beperkt tot het bestreden besluit waarbij het Uvw heeft geweigerd de (in rechte vaststaande) loon-doorbetalingsverplichting te bekorten. Voor zover de verzekeringsarts bezwaar en beroep in haar rapport van 6 december 2019 is ingegaan op de eerdere beoordeling van de verzekeringsarts op 20 novem-

ber 2018, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het daarbij gaat om opmerkingen ten overvloede. De Raad verenigt zich dan ook met hetgeen in rechtsoverweging 7 van de aangevallen uitspraak is overwogen. De hogerberoepsgronden die door appellante zijn aangevoerd tegen de opgelegde loonsanctie behoeven daarom geen verdere bespreking.

Gelet op het voorgaande moet worden beoordeeld of het Uvw terecht heeft geweigerd de loonsanctie te bekorten, omdat appellante de vastgestelde tekortkomingen in de re-integratieverplichtingen (het vaststellen van de belastbaarheid van werknemer en het verrichten van onderzoek naar de re-integratiemogelijkheden in het eerste en tweede spoor) niet heeft hersteld. Met de rechtbank wordt geconcludeerd dat appellante die tekortkomingen niet heeft hersteld. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft in haar rapport van 28 juli 2020 genoegzaam gemotiveerd dat bij de werknemer weliswaar sprake blijkt te zijn van een ernstige problematiek maar dat dit niet betekent dat er daarmee ook sprake is van een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden' en dat de bevindingen van de verzekeringsarts tijdens het medisch onderzoek op 20 november 2018 en het dagverhaal van de werknemer daartoe ook geen aanleiding gaven. Uit de rechtspraak van de Raad volgt, dat ook als de arbeidsmogelijkheden beperkt worden ingeschat maar er strikt genomen geen sprake is van een situatie van geen benutbare mogelijkheden, van een werkgever geveerd kan worden dat hij in enige mate re-integratie-inspanningen verricht. Anders dan appellante heeft aangevoerd blijkt uit de medische informatie die aan het bekortingsverzoek ten grondslag is gelegd, niet dat er voor werknemer geen enkele mogelijkheid tot re-integratie bestond.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 9 april 2021, 20/853 (aangevallen uitspraak) tussen:

Appellante,

en

De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

Procesverloop

Namens appellante heeft naam 1 hoger beroep ingesteld.

Het Uvw heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 31 mei 2023. Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door naam 1 en naam 2. Tevens is D.C. Heijstek als artsdeskundige verschenen. Het Uvw heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. L.J.M.M. de Poel.