

## Wat is een 'verdelingsprocedure voor schaarse speelautomatenhalvergunningen' ?

### (a) Schaarse rechten:

1. De Helmondse APV kent voor de functie van speelautomatenhal een maximumstelsel. Op dit moment geldt dat slechts één speelautomatenhal in Helmond is toegestaan. Voor die speelautomatenhal kan dus maar één exploitatievergunning (op grond van de APV) worden verleend.
2. Deze exploitatievergunning is daarmee een zogenoemde 'schaarse vergunning' (ook wel genoemd: schaars publiek recht). Een schaarse vergunning is een vergunning die een (grote) economische waarde vertegenwoordigt en waarvoor de (potentiële) belangstelling groter is dan het aantal beschikbare vergunningen.
3. Specifiek voor de functie speelautomatenhal geldt dat deze functie volgens het bestemmingsplan nergens in Helmond is toegestaan. Met een op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verleende omgevingsvergunning kan deze strijdigheid met het bestemmingsplan worden weggenomen. Een ondernemer die een speelautomatenhal wil exploiteren, moet in de huidige situatie dus in alle gevallen ook over een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (op grond van de Wabo) beschikken.
4. Een ondernemer die in Helmond een speelautomatenhal wil beginnen, heeft dus twee vergunningen nodig: een schaarse exploitatievergunning én een omgevingsvergunning.

### (b) Noodzaak van een 'verdelingsprocedure':

5. Uit de jurisprudentie volgt (in elk geval sinds 2016) dat de gemeente een schaarse vergunning niet zomaar aan de eerste de beste ondernemer mag verlenen. Bij het verlenen van een schaarse vergunning moet de gemeente op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte beiden om mee te dingen naar de beschikbare schaarse vergunning. Die *rechtsnorm* volgt uit het gelijkheidsbeginsel en strekt tot het bieden van gelijke kansen.
6. Uit deze rechtspraak volgt ook dat een schaarse vergunning niet voor onbepaalde tijd mag worden verleend, maar slechts voor *bepaalde tijd*. Een voor onbepaalde tijd verleende schaarse vergunning bevoordeelt een vergunninghouder namelijk onevenredig, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is om nog toe te treden tot (in dit geval) de 'Helmondse speelautomatenhallenmarkt'.
7. Nu een beschikbare schaarse vergunning niet één op één aan een ondernemer mag worden verleend, is de gemeente verplicht om voorafgaand aan de vergunningverlening 'gelijke kansen' c.q. een 'gelijk speelveld' voor (potentieel) geïnteresseerde ondernemers te creëren en te verzekeren. Daartoe is het bieden van een "passende mate van openbaarheid" met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunningen noodzakelijk.
8. Uit de uitspraak van de Raad van State van 27 september 2017 volgt dat de openbaarheidseisen voor de schaarse exploitatievergunning ook van toepassing zijn op de vereiste omgevingsvergunning. Dat komt door de sterke onderlinge verbondenheid tussen beide vergunningen.
9. In praktische zin betekent dit voor de Helmondse situatie dat voorafgaand aan het verlenen van *beide vergunningen* een 'verdelingsprocedure' moet worden gevolgd: een transparant voorbereidingstraject dat erop is gericht om uiteindelijk te bepalen aan welke ondernemer

een beschikbare de schaarse exploitatievergunning én omgevingsvergunning worden verleend.

**(c) Verdelingsmethode: de inhoudelijke vergelijkende toets**

10. Er kunnen diverse verdelingsprocedures worden onderscheiden aan de hand waarvan kan worden bepaald welke ondernemer in aanmerking komt voor de verlening van een beschikbare schaarse vergunning voor bepaalde tijd. Zo kan een schaarse vergunning worden verdeeld op basis van: de *volgorde van binnenkomst van de aanvraag* (wie het eerst komt, die het eerst maalt), de *veiling* (waarbij wordt beslist op basis van een financieel bod), de *loting* (op basis van het lotnummer) en de *inhoudelijke vergelijkende toets* (op basis van een criterium niet zijnde het moment van binnenkomst, het financieel bod of lotnummer).
11. In Helmond vormt de 'kwaliteit van de stadsontwikkeling' het centrale uitgangspunt bij de beoordeling van een nieuw initiatief voor het vestigen van een speelautomatenhal. Een nieuw initiatief moet een kwalitatieve meerwaarde hebben voor de ontwikkeling van de stad Helmond. Het ligt vanuit dat centrale uitgangspunt in de rede om te kiezen voor een verdelingsmethode die hierop aansluit. Dat is de 'inhoudelijke vergelijkende toets'.
12. Hoe werkt deze verdelingsmethode? De Raad van State heeft hierover in recente jurisprudentie over schaarse speelautomatenhalvergunningen duidelijke aanwijzingen gegeven: de gemeente dient op naar buiten toe kenbare wijze kennis te geven van (1) de **beschikbaarheid** van de schaarse vergunningen; (2) het **aanvraagtijdvak**, d.w.z. de periode waarin geïnteresseerde ondernemers hun belangstelling daarvoor kenbaar kunnen maken met het indienen van hun aanvraag; (3) de **verdelingsmethode** die de gemeente als vergunningverlenend bevoegd gezag daarbij zal volgen (i.c. dus de 'inhoudelijke vergelijkende toets'); en (4) de **criteria** en maatstaven die de gemeente bij de inhoudelijke vergelijking daarbij hanteert.
13. Als aangegeven onder punt 9 geldt deze verdelingsprocedure voor zowel de schaarse exploitatievergunning als de omgevingsvergunning. Voor beide vergunningen moeten voorafgaande verdelingsregels c.q. specifieke beoordelingscriteria worden vastgesteld en bekendgemaakt (zie ook punt 16).

**(d) Aard van de hanteren criteria bij de uit te voeren inhoudelijke vergelijkende toets:**

14. Nu een ondernemer voor de vestiging van een speelautomatenhal in Helmond dient te beschikken over twee vergunningen – een schaarse exploitatievergunning en een omgevingsvergunning – zullen de bij de inhoudelijke vergelijkende toets toe te passen beoordelingscriteria ook moeten toezien op beide type vergunningen.
15. De essentie van de te doorlopen verdelingsprocedure is immers dat: (a) ondernemers hun aanvraag aan de hand van vooraf bekendgemaakte criteria kunnen afstemmen op de wenselijk en onwenselijke eigenschappen van het pand of de locatie van de vestigen speelautomatenhal (het creëren van een **'gelijk speelveld'** brengt ondernemers in een gelijke uitgangspositie), zodat (b) in zoverre **op elkaar afstemde aanvraagprocedures** kunnen worden gevolgd, waarbij (c) de gemeente als vergunningverlenend bevoegd gezag op basis van deze beoordelingscriteria een **geobjectiverde, controleerbare kwalitatieve vergelijking** kan maken tussen de ingediende voorstellen en (d) **uiteindelijk gemotiveerd beslist** welk voorstel voor vergunningverlening in aanmerking komt.

16. De kwalitatieve criteria zullen om die reden nader invulling geven aan meer algemene criteria op basis waarvan de schaarse exploitatievergunning en schaarse omgevingsvergunning worden beoordeeld. Die meer algemene criteria houden voor wat betreft de exploitatievergunning verband met de zorg voor de openbare orde, de preventie van gokverslavingsproblematiek en de zorg voor een goed woon-, ondernemings- en leefklimaat; voor de omgevingsvergunning zien deze criteria toe op de ruimtelijke relevante criteria (planologie, stedenbouw) die van belang zijn voor het uit ruimtelijke overwegingen (en in afwijking van het bestemmingsplan) toestaan van een speelautomatenhal. Deze criteria zijn op dit moment nog niet bekend en vormen onderwerp van nadere studie.
  17. De bevoegdheid tot het vaststellen van de beoordelingscriteria liggen bij de burgemeester (als bevoegd gezag voor de exploitatievergunning) en bij het college van burgemeester en wethouder (als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning). In juridische zin krijgen de verdelingscriteria te zijner tijd hun beslag in een door beide bevoegde gezagen (ieder voor hun deel) vast te stellen en bekend te maken beleidsregel.
-