

Zicht op schaarse vergunningstelsels

Bestuurlijk rapport

17 JANUARI 2019

DEFINITIEF

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

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op de projectpagina:

rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/zicht-op-schaarse-vergunningstelsels.

Samenvatting

Burgers en bedrijven hebben soms een vergunning van de gemeente Amsterdam nodig. Voor bijvoorbeeld het parkeren van auto's, het varen met een rondvaartboot of voor handelen op een markt, is echter maar een beperkt aantal vergunningen beschikbaar. Deze vergunningen zijn schaars: niet alle geïnteresseerden kunnen een vergunning krijgen. Omdat de (financiële) belangen groot zijn, bestaat een aanzienlijke kans op juridische procedures. Het college van B en W zal voldoende tijd moeten uittrekken voor een zorgvuldige belangenafweging. En ook om aan de ingewikkelde regels te voldoen, zodat alle geïnteresseerden in ieder geval een gelijke kans maken op een vergunning. Dit betekent niet dat het gemeentebestuur maar beter kan afzien van schaarse vergunningen. Zolang de keuzes voor een schaars vergunningstelsel en de verdere inrichting daarvan weloverwogen, gemotiveerd, vastgelegd, gecommuniceerd en handhaafbaar zijn, bieden schaarse vergunningen namelijk veel mogelijkheden om maatschappelijke doelen te realiseren.

Uit het onderzoek blijkt dat het college van B en W de inrichting van schaarse vergunningstelsels serieus neemt. Tegelijkertijd zien we nog een aantal verbeterpunten. De ambtelijke kennis die benodigd is voor de voorbereiding is nog versnipperd. Pas sinds kort (september 2018) beschikken ambtenaren over een – nog niet complete – handreiking rondom schaarse vergunningen. Schaarse vergunningen worden ook niet systematisch geëvalueerd. Daardoor is niet altijd bekend of een schaarse vergunning nog het meest doelmatige en doeltreffende instrument is en of nog wordt voldaan aan de huidige regelgeving. Het college informeert de raad op een redelijke wijze over de inrichting van schaarse vergunningstelsels. Maar niet alle gemaakte keuzes zijn teruggevonden in de raadstukken. Ook komt het voor dat de gemaakte keuzes versnipperd zijn vastgelegd in verschillende raadstukken. Omdat de motivering regelmatig ontbreekt, is niet duidelijk waarom het college bepaalde keuzes heeft gemaakt. Dat roept vragen op: waarom is bijvoorbeeld gekozen voor een maximum van 100 fietstaxi's? En waarom is dit plafond door het college met beleidsregels ingesteld en niet door de raad per verordening, zoals bij het maximale aantal speelautomatenhallen?

Uit het coalitieakkoord blijkt dat schaarse vergunningen in de toekomst vaker ingezet gaan worden, bijvoorbeeld voor deelfietsen en bed en breakfast. De rekenkamer doet daarom zes aanbevelingen, gericht op zowel de inrichting van nieuwe als de aanpassing van bestaande schaarse vergunningstelsels:

- 1 Breng schaarse vergunningstelsels in lijn met de (Europese) regels
- 2 Evalueer schaarse vergunningstelsels periodiek
- 3 Blijf gemaakte keuzes per schaars vergunningstelsel vastleggen en motiveren
- 4 Breng de raad beter in positie om besluiten te nemen door:
 - a Te zorgen voor een transparant, actueel en volledig raadsstuk
 - b De beslis- en bevoegdheidsverdeling tussen raad en college te regelen

- 5 Benut de ambtelijke expertise
- 6 Verbeter ambtelijke handreiking

Het college herkent de conclusies en geeft aan de aanbevelingen over te nemen. De wijze en termijn waarop is door het college nog onvoldoende concreet gemaakt.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Schaarse vergunningen	5
1 Schaarse vergunningstelsels in opmars	5
2 Wat is een schaarse vergunning?	9
3 Schaarse vergunningen: mogelijkheden	9
4 Schaarse vergunningen: beperkingen	10
Schaarse vergunning onvoldoende organisatorische ingebed	12
5 De ambtelijke kennis is versnipperd	13
6 Ambtelijke handvatten zijn nog in ontwikkeling	13
7 Ambtelijk gemaakte keuzes niet altijd navolgbaar	14
8 Risico op verouderde stelsels	15
Raadsinformatie redelijk, maar motiveringen onvoldoende navolgbaar	16
9 Raad redelijk geïnformeerd over invulling schaarse vergunningen	17
10 Motiveringen en afwegingen voor de raad onvoldoende zichtbaar	18
Onderzoeksvraag - algemene conclusie	19
Aanbevelingen	19
11 Breng schaarse vergunningenstelsels in lijn met de (Europese) regels	19
12 Evalueer schaarse vergunningstelsels periodiek	20
13 Blijf gemaakte keuzes per schaars vergunningstelsel vastleggen en motiveren	21
14 Breng de gemeenteraad beter in positie om besluit te nemen	22
15 Benut ambtelijke expertise	23
16 Verbeter ambtelijke handreiking	24
Reactie college en nawoord rekenkamer	25
17 Bestuurlijke reactie	25
18 Nawoord rekenkamer	27

Onderzoekverantwoording	28
19 Onderzoeksteam	29
20 Aanleiding, onderzoeksvragen en aanpak	29

Schaarse vergunningen

Van de 42 Amsterdamse vergunningstelsels zijn er 19 schaars, waaronder die voor de passagiersvaart. Het college wil de komende periode het instrument van een schaars vergunningstelsel vaker gaan inzetten, bijvoorbeeld voor deelfietsen en bed en breakfasts. Omdat de regels bij het beperken van het aantal vergunningen complex zijn en (financiële) belangen uiteen kunnen lopen, neemt de kans op juridische procedures toe. De inrichting en toepassing van schaarse vergunningen luistert daarom nauw en kost tijd. Dit betekent geenszins dat het gemeentebestuur zou moeten afzien van het inzetten van schaarse vergunningstelsels, omdat het een waardevol instrument kan zijn voor het bereiken van maatschappelijke doelen.

1 Schaarse vergunningstelsels in opmars

19 schaarse vergunningstelsels

De rekenkamer heeft 42 Amsterdamse vergunningstelsels geïnventariseerd, waarvan er 19 (potentieel) schaars zijn (zie Tabel 1).

Tabel 1. Amsterdamse schaarse vergunningstelsels

Nr	Schaarse vergunningstelsels	Waarom schaars?	Toelichting
1	Exploitatie speelautomatenhal	Plafond	Maximaal 21 vergunningen voor het exploiteren van een speelautomatenhal in Amsterdam.
2	Aanwezigheid speelautomaten	Plafond	Ook de aanwezigheid van speelautomaten kent een plafond. Het precieze aantal wisselt per speelautomatenhal. In een horecazaak is het maximum 2.
3	Organiseren markt op afstand	Plafond	Het gaat hier om het organiseren van een markt door een andere partij dan de gemeente, bijvoorbeeld een experiment of themamarkt. Het college van B en W selecteert één private partij uit de partijen die hebben aangegeven een bepaalde markt te willen organiseren.
4	Plaatsen marktkramen	Plafond	Het plaatsen en verhuren van marktkramen op één markt is slechts door één partij toegestaan.
5	Parkeervergunningen	Plafond	In verschillende gebieden is een plafond ingesteld voor het aantal parkeervergunningen voor bewoners en bedrijven. Zolang een persoon op de wachtlijst

Nr	Schaarse vergunningstelsels	Waarom schaars?	Toelichting
			staat voor het eigen gebied mag soms tijdelijk worden geparkeerd in een aangewezen overloopgebied. Hiernaast is een beperkt aantal afzonderlijke parkeervergunningen voor elektrische auto's - en als experiment taxi's en deelauto's - beschikbaar gesteld.
6	Exploitatie bedrijfsvaartuig	Plafond	Voor het exploiteren van een bedrijfsvaartuig, waaronder rondvaartboten, geldt alleen voor boten groter dan 14 meter ('bemand groot'), die varen in de centrumzone, een plafond. Het gaat om 135 vergunningen. ^a
7	Evenementen	Plafond	In het algemeen geldt een maximum van drie evenementdagen per jaar, maar hier kan op specifieke locaties van worden afgeweken. Wanneer voor grootschalige evenementen (>2.000 bezoekers) op een locatie meer aanvragers dan beschikbare vergunningen zijn, vergelijkt het stadsdeel de aanvragen onderling.
8	Straatartiesten	Plafond	Straatartiesten die willen afwijken van de geldende regels moeten een vergunning aanvragen. Er worden maximaal 6 vergunningen voor draaiorgels in Centrum verleend en 1 vergunning voor een historisch draaiorgel en de poppenkast op de Dam.
9	Alternatief personenvervoer	Plafond	Het gaat om een plafond van 100 fiets-taxi's, die na een vergelijking van de aanvragers worden verleend. Voor de twee overige categorieën van alternatief personenvervoer - paardenkoetsen en elektrische voertuigen - is het aantal vergunningen bevroren door het college: 2 vergunningen voor in totaal 12 paardenkoetsen en 5 vergunningen voor in totaal 10 elektrische voertuigen.
10	Verkoop consumenten	Plafond	Om de verkooppunten over de stad te

^a In de nieuwe Nota Varen (november 2018, p. 20) wordt voorgesteld het aantal vergunningen voor vaartuigen te beperken tot 550 voor alle segmenten.

ZICHT OP SCHAARSE VERGUNNINGSTELSELS - BESTUURLIJK RAPPORT

Nr	Schaarse vergunningstelsels	Waarom schaars?	Toelichting
	tenvuurwerk		beperken en te spreiden, is er één verkooppunt op 20.000 inwoners toegestaan.
11	Marktplaatsen	Plafond	Het college bepaalt het aantal en het soort marktplaatsen. Deze worden in eerste instantie ingenomen door houders van een (tijdelijk) vaste marktplaats en indien beschikbaar worden losse plaatsen toegewezen op basis van de wachtlisplaats. Standwerkersplaatsen worden per dag na een loting verleend.
12	Venten	Potentieel plafond	Venten is het drijven van handel uit een klein voertuig, waarbij niet langer wordt stilgestaan dan voor het bedienen van de klanten nodig is. Het gaat om de verkoop van groente en fruit, kant-en-klare eten en drinkwaren en bloemen en planten. In de verordening is vastgelegd dat het college het aantal vergunningen aan een maximum kan verbinden, maar dat is tot nog toe niet gedaan.
13	Ligplaatsen bedrijfsvaartuig	Element schaarse vergunning Maximum met vergunningstop	Er geldt een vergunningstop voor ligplaatsen voor bedrijfsvaartuigen in de binnenstad. Dat betekent dat nieuwe vaartuigen niet meer in aanmerking komen voor een vergunning. Uitzondering hierop is de passagiersvaart, zoals rondvaartboten. De vergunningen zijn persoonsgeboden, dus wanneer de eigenaar wisselt, moet deze nieuwe eigenaar opnieuw een vergunningaanvraag doen voor het bestaande vaartuig.
14	Exploitatie horecabedrijf (loketverkoop)	Element schaarse vergunning Maximum met uitsterfregeling	Er geldt een uitsterfregeling voor loketverkoop: het verkopen van eet- en drinkwaren vanuit de gevel van een gebouw. Vergunningen voor een nieuwe zaak en/of exploitant worden niet meer uitgegeven. Bestaande vergunninghouders blijven het recht op een vergunning behouden zodat de exploitatie niet wijzigt.
15	Woningonttrekking	Element schaarse vergunning Maximum als mogelijk	Hieronder vallen het onttrekken, samenvoegen, omzetten en vormen van woningen. Per vergunningaanvraag moet een

Nr	Schaarse vergunningstelsels	Waarom schaars?	Toelichting
		ke weigeringsgrond	afweging worden gemaakt tussen het behouden van de woningvoorraad en individuele belang van de aanvrager. Voor bijvoorbeeld het creëren van vijf of meer kamers in één woning geldt een quotum (25%) per trappenhuis, galerij of blok. Voor short stay – tijdelijke bewoning tussen 7 nachten en 6 maanden – was in het verleden in sommige stadsdelen ook een quotum ingesteld. Sinds 2014 geldt een vergunningstop, maar op basis van de individuele afweging worden vergunningen nog sporadisch verleend.
16	Splitsing woning	Element schaarse vergunning Maximum als mogelijke weigeringsgrond	Per aanvraag van een splitsingsvergunning moet een afweging worden gemaakt tussen het behouden van de woningvoorraad en het individuele belang van de aanvrager. In de verordening is opgenomen dat het college een quotum kan instellen per stadsdeel. Het is onbekend of het college dat heeft gedaan.
17	Openbare inzameling van geld/zaken	Element schaarse vergunning Verdeelprocedure	Het landelijk collecterooster vormt het uitgangspunt. Instellingen die niet staan ingeschreven in het landelijke register, kunnen bij de gemeente een vergunning aanvragen om in de resterende weken te collecteren. Per week is slechts één vergunning beschikbaar. Daarbij geldt 'wie het eerst komt, het eerst maalt'.
18	Huisvestigingsvergunning	Element schaarse vergunning Verdeelprocedure	Voor zelfstandige huurwoningen tot de huurliberatiegrens (2018: € 710,68) is een huisvestigingsvergunning verplicht. Bij corporatiewoningen en woonwagendstandplaatsen is de langste inschrijfduur een criterium om te bepalen wie als eerste in aanmerking komt voor een huisvestigingsvergunning, die vervolgens door deze persoon bij de gemeente moet worden aangevraagd.
19	Staan- of ligplaatsen buiten markt	Hybride Plafond, maximum met uitsterfregeling en verdeelprocedure	Het gaat om plaatsen op de openbare weg/water buiten een markt waar ambulante handel wordt gedreven, bijvoorbeeld een bloemenstal of een viskraam. Wanneer een bestaande standplaats vrijkomt, wordt deze toegekend aan de aan-

Nr	Schaarse vergunningstelsels	Waarom schaars?	Toelichting
			vragers met de langste inschrijfduur. Het college kan ook een bepaald aantal staanplaatsen aanwijzen die uitgezonderd zijn van deze verdeelprocedure. Voor roulatiestaanplaatsen voor venters geldt een uitsterfregeling.

Uit het overzicht blijkt dat bij 11 vergunningstelsels het vergunningplafond expliciet is benoemd. Dan is het duidelijk dat het een schaarse vergunning is. Voor de overige 8 vergunningstelsels is dit minder duidelijk. Daar is discussie over mogelijk.

Meer schaarse vergunningstelsels in aantocht

Het huidige gemeentebestuur wil het instrument van een schaars vergunningstelsel vaker gaan inzetten. Zo toont het coalitieakkoord op een aantal beleidsterreinen voornemens om een (vergunningstelsel met een) volumebeleid in te gaan voeren, zoals bed en breakfasts en taxi's. Daarnaast zijn er plannen voor een schaarse vergunning voor deelfietsen en eigen verkoopinrichtingen (geen kraam) op een markt.

2 Wat is een schaarse vergunning?

Een vergunning is schaars wanneer:

- het gemeentebestuur vooraf een **vergunningplafond** vaststelt, waardoor het aantal te verlenen vergunningen gemaximeerd is;
- **het aantal aanvragers** het maximaal aantal beschikbare vergunningen **overstijgt**;
- een **verdeelprocedure** moet worden uitgevoerd om te kunnen bepalen aan welke aanvragers wel en geen vergunning zal worden toegekend. Vergunningen kunnen op verschillende manieren worden 'verdeeld': via het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt', een loting, een veiling of door de verschillende aanvragers op vooraf bepaalde criteria met elkaar te vergelijken.

3 Schaarse vergunningen: mogelijkheden

Met het instrument van een schaarse vergunning kan het gemeentebestuur haar maatschappelijke doelen bereiken, zoals het handhaven van de openbare orde, het reguleren van het gebruik van de openbare ruimte, het beperken van risicovolle activiteiten of het ingrijpen in een markt voor een meer doelmatige en meer rechtvaardige ordening. Het is hierbij belangrijk om af te wegen of voor het bereiken van deze maatschappelijke ambities een schaars vergunningstelsel of een ander beleidsinstrument het meest passend is. Wanneer de uitkomst is dat een schaars vergunningstelsel het meest passend is, dan kan een vergunningplafond vrijwel altijd worden ingesteld. Het is dan wel nodig dat deze keuze

goed gemotiveerd wordt en dat wordt onderbouwd waarom het vergunningplafond noodzakelijk en evenredig is in relatie tot het beoogde algemeen belang.

De regels waaraan bij een schaars vergunningstelsel moet worden voldaan, zijn de afgelopen jaren eenduidiger geworden (zie kader). Daarnaast bieden de regels de mogelijkheid van maatwerk. Zolang de keuzes binnen het vergunningstelsel weloverwogen, gemotiveerd, vastgelegd en gecommuniceerd worden en handhaafbaar zijn, bieden schaarse vergunningstelsels het gemeentebestuur veel mogelijkheden om de maatschappelijke doelen te realiseren.

Regels

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

Het Unierecht is in beginsel van toepassing op grensoverschrijdende economische activiteiten. Het uitgangspunt van het Unierecht is vrijheid van vestiging en verkeer van diensten. Door het stellen van beperkende voorwaarden wordt deze vrijheid ingeperkt. De (Unierechtelijke) regels worden steeds strikter naarmate de vrijheid van verkeer verder wordt ingeperkt. Voor schaarse vergunningen gelden daarom striktere regels dan voor reguliere vergunningen, maar daarentegen zijn deze weer minder strikt dan bij concessies waarbij de activiteit aan één partij wordt toegekend.

Het striktere Unierecht en het nationale recht groeien steeds meer naar elkaar toe. Zo zouden de eisen voor vergunningen uit de Dienstenrichtlijn inmiddels ook voor lokale commerciële activiteiten^b kunnen gelden. Bovendien is in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak Vlaardingen (2 november 2016) bevestigd dat voor schaarse vergunningen een nationale rechtsnorm bestaat, die op hoofdlijnen overeenkomt met de eisen uit het Unierecht. Voor een gemeente als Amsterdam is het verstandig om de striktere regels van het Unierecht aan te houden.

4 Schaarse vergunningen: beperkingen

Het inrichten of aanpassen van een schaars vergunningstelsel is ingewikkeld en kost tijd. Dit kent verschillende oorzaken.

^b Jurisprudentie spreekt hier over zuiver interne situaties.

Complexe maatschappelijke vraagstukken

De maatschappelijke vraagstukken (bijv. 'drukte') die vaak aan een schaarse vergunning ten grondslag liggen, zijn complex en laten zich lastig afbakenen. Belanghebbenden bekijken het vraagstuk geregeld vanuit verschillende waarden en perspectieven. Bovendien is vaak de medewerking van verschillende partijen nodig om het probleem tot een oplossing te brengen.^{c1}

Verkrijgen consensus maatschappelijke doelen

Het schaars vergunningstelsel kan alleen goed worden ingericht als duidelijk is welke maatschappelijke doelen het gemeentebestuur nastreeft en welk maatschappelijk vraagstuk daarmee wordt opgelost. Dit vraagt om consensus binnen het gemeentebestuur en daar gaat soms tijd mee gemoeid. Hoe complexer het probleem, hoe groter het belang van draagvlak. Het vraagt ook om terughoudendheid van het gemeentebestuur om gedurende het invoeren van een schaars vergunningstelsel deze doelen te heroverwegen of ter discussie te stellen. Wijzigingen in de doelen kunnen immers leiden tot wijzigingen in de inrichting.

Belangen inventariseren en wegen

Een zorgvuldig proces vraagt om het inventariseren en afwegen van de belangen van de huidige vergunninghouders, nieuwe toetreders en andere belanghebbenden.

Veelheid van regels vraagt om toepassen kennis

Niet iedereen die een schaarse vergunning aanvraagt en aan de vergunningvoorwaarden voldoet, krijgt automatisch een vergunning toegewezen om de activiteit uit te mogen voeren. Vanwege deze beperkende werking zijn schaarse vergunningstelsels gebonden aan een veelheid aan regels. Het schaarse vergunningstelsel laten voldoen aan deze regels, vraagt niet alleen om gedetailleerde juridische en technische kennis (zie kader), maar ook om tijd om deze kennis juist te kunnen toepassen.

Technische kennis

Voor het ontwerpen of wijzigen van een schaars vergunningstelsel is naast juridische ook technische kennis (inclusief ICT) noodzakelijk. De casestudie passagiersvaart maakt duidelijk dat een goede technische onderbouwing steeds belangrijker wordt. Door ontwikkelingen in de techniek bleek een vergunningplafond op basis van het lengtecriterium van 14 meter juridisch niet houdbaar omdat de achterliggende motivatie niet langer gold: ook grote boten zijn tegenwoordig namelijk wendbaar.

Juridische procedures

Omdat de regels bij het beperken van het aantal vergunningen complex zijn en (financiële)

^c In de literatuur worden deze maatschappelijke problemen ook wel aangeduid als 'wicked problems', ongetemde of duivelse problemen of hardnekkige en brandende kwesties.

belangen uiteen kunnen lopen, neemt de kans op juridische procedures toe. Een schaars vergunningstelsel dat onvoldoende is gemotiveerd in relatie tot de maatschappelijke doelen, waarbij (potentiële) gegadigden geen kans maken op een vergunning, waarbij heldere keuzes over de inrichting ontbreken of onvoldoende zijn onderbouwd en waarbij niet tijdig of op een ongeschikte wijze is gecommuniceerd, maken een grote kans om juridisch succesvol te worden aangevochten (zie kader).

Rechterlijke uitspraken

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in juni 2017 dat het beperken van het aantal vergunningen voor rondvaartboten op basis van een lengtecriterium (>14 meter) niet evenredig was, omdat met moderne stuurmiddelen hetzelfde doel van een vlotte en veilige doorvaart bereikt kon worden. In februari 2018 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak over de systematiek waarop de vergunningaanvragen voor 100 fietstaxi's werden beoordeeld. De criteria waarop de aanvragen werden vergeleken zijn vooraf wel gecommuniceerd met de vergunningaanvragers. Daarentegen waren de onderliggende aspecten op basis waarvan aan deze criteria punten werden toegekend, nog onvoldoende bij hen bekend.

Overgangperiode

Bij het wijzigen van een bestaand schaars vergunningstelsel moet een overgangperiode in acht worden genomen, tenzij het gemeentebestuur bereid is bestaande vergunninghouders compensatie te bieden.

Handhaafbaarheid en draagvlak

Blijkt een vergunningstelsel niet handhaafbaar te zijn, dan kan daarmee het draagvlak van het vergunningstelsel worden ondergraven en uiteindelijk ook de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur.

Schaarse vergunning onvoldoende organisatorische ingebed

Binnen de gemeente Amsterdam wordt de inrichting van schaarse vergunningstelsels serieus genomen. Tegelijkertijd is de kennis over schaarse vergunningen nog versnipperd binnen de ambtelijke organisatie en pas sinds kort (september 2018) beschikken ambtenaren over een handreiking die gericht is op schaarse vergunningen. Dit is mogelijk een verklaring waarom schaarse vergunningstelsels op verschillende wijzen tot stand zijn gekomen en zijn ingericht. En het is mogelijk ook een verklaring waarom de bij de inrichting gemaakte keuzes niet altijd duidelijk of navolgbaar zijn. Kennis en procedures zijn nog onvoldoende ingebed in de ambtelijke organisatie, wat ook de vraag oproept of alle 19 schaarse vergunningstelsels wel voldoen aan de geldende regels.

5 De ambtelijke kennis is versnipperd

De kennis binnen het ambtelijk apparaat over schaarse vergunningstelsels is momenteel versnipperd binnen de ambtelijke organisatie. De verantwoordelijkheid voor het inrichten of aanpassen van een schaars vergunningstelsel is belegd bij een specifieke 'inhoudelijke' directie (voorheen: rve), waar niet vanzelfsprekend relevante juridische kennis aanwezig is. Bovendien is het geen vanzelfsprekendheid dat beleidsambtenaren al vanaf het begin specifieke juridische kennis betrekken bij de keuzes over het in te zetten instrument en de verdere invulling daarvan. Van een structurele kennisuitwisseling tussen beleidsambtenaren en/of (vak)juristen die zich binnen de gemeente bezighouden met schaarse vergunningen is geen sprake. De Directie Juridische Zaken (DJZ) heeft expertise op het gebied van schaarse vergunningen. De 'inhoudelijke' directie bepaalt echter of tijdens het proces van inrichten al gebruik wordt gemaakt van de kennis van DJZ. Voordat een voordracht - ook die over schaarse vergunningen - naar het college mag worden verstuurd, moet aan DJZ een 'finaal advies' worden gevraagd. DJZ toetst daarbij de voordracht echter alleen marginaal.

6 Ambtelijke handvatten zijn nog in ontwikkeling

Tot voor kort ontbrak een kader voor schaarse vergunningen

Voor de ambtelijke organisatie zijn sinds 2009 verschillende kaders beschikbaar. Maar tot voor kort (september 2018) ontbrak een kader dat handvatten geeft om:

- de afweging te maken of een schaars vergunningstelsel het meest passende instrument is in relatie tot de beoogde doelstelling of dat andere instrumenten (zie kader) geschikter zijn;
- een schaars vergunningstelsel in te richten;
- de informatievoorziening aan de raad te bepalen.

De *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* (2009) biedt ambtenaren een afwegingskader om te kunnen bepalen welke (mix van) instrument(en) geschikt is om de beoogde maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Toch voldoet het kader niet om een adequate afweging te maken. Het overzicht van beleidsinstrumenten is niet volledig (zie kader). Bovendien wordt de gebruiker van de beslisboom door de vraag-antwoordstructuur niet aangemoedigd om het meest geschikte instrument te zoeken om het probleem op te lossen. Tot slot is het kader slecht vindbaar voor ambtenaren.

Over welke instrumenten beschikt het gemeentebestuur?

In de *Beslisboom Regelgeving Amsterdam* zijn negen instrumenten benoemd: 1) Niets doen; 2) Treffen fysieke maatregelen; 3) (Financiële) prikkels om de naleving van re-

gels te verhogen; 4) Geven van voorlichting; 5) Zelfregulering; 6) Subsidies; 7) Algemeen verbindende regels (geboden en verboden); 8) Ontheffing en 9) Vergunning.

Daarnaast beschikt het gemeentebestuur nog over zeven andere instrumenten:

1) Overheidsopdrachten; 2) Verbonden partijen; 3) Vestiging van een zakelijke recht (erfpacht); 4) Samenwerking; 5) Vrijstelling 6) Schaarse vergunning en 7) Concessie.

Schaarse rechten - kader en handleiding (september 2018) - wordt nog uitgebreid

Door de directie Juridische Zaken is tijdens het rekenkameronderzoek een handzame en bruikbare handreiking voor ambtenaren opgesteld die zich bezighouden met schaarse vergunningstelsels: *Schaarse rechten - kader en handleiding* (september 2018). Deze handreiking geeft op hoofdlijnen weer wat schaarse vergunningen zijn en geeft handvatten bij het opstellen of aanpassen van een stelsel, en de beoordeling of huidige systemen voldoen aan de regels. Een aantal aspecten is onderbelicht gebleven:

- Alternatieve instrumenten. Hoewel wordt gewezen op het belang van het afwegen van alternatieve instrumenten voor een nieuw of bestaand schaars vergunningstelsel (met name vanuit het perspectief van de strikte regels die ermee gepaard gaan), wordt geen inzicht geboden in wat die alternatieven dan zijn of hoe die afweging gemaakt moet worden.
- Inrichtingsvereisten. De bij het inrichten van een schaars vergunningstelsel te maken keuzes (24) komen grotendeels terug in deze handreiking. Een aantal onderwerpen zijn onderbelicht gebleven: (vastleggen van) de bevoegdhedenverdeling tussen raad en college, de ingebruiknameverplichting, de herverdelingsprocedure, overdraagbaarheid, vergunningverlenging na afloop van de vergunningperiode, handhaafbaarheid van de vergunningregels en de periodieke evaluatie.
- Informatievoorziening gemeenteraad. Specifieke voorschriften voor het betrekken en informeren van de gemeenteraad bij de inrichting of aanpassing van een schaars vergunningstelsel ontbreken. De handreiking van DJZ geeft ook geen specifieke handvatten voor het opstellen van een integraal raadstuk, de wijze waarop de raad in de besluitvorming kan worden betrokken en de informatievoorziening aan de raad.

7 Ambtelijk gemaakte keuzes niet altijd navolgbaar

De vakinhoudelijke directies zijn ambtelijk verantwoordelijk voor de voorbereiding van de inrichting en aanpassing van een schaars vergunningstelsel. Versnipperde kennis, het ontbreken van een ambtelijke handreiking met handvatten en de noodzaak van maatwerk bij een ingewikkeld stelsel, kunnen verklaringen zijn waarom de huidige schaarse vergunningstelsels in de praktijk zo divers zijn ingericht. De gemaakte keuzes bij de inrichting van het vergunningstelsel zijn niet altijd goed navolgbaar. Soms is niet duidelijk welke keuze is gemaakt. Soms is niet duidelijk waarom een keuze is gemaakt. Daardoor bestaat de indruk

dat het inrichtingsproces soms rommelig verloopt. Voorbeelden van niet-navolgbare keuzes zijn:

- Vergunningplafonds zijn op verschillende wijzen ingesteld, terwijl een motivering voor deze keuzes ontbreekt. In sommige gevallen is het plafond ingesteld door de gemeenteraad per verordening en in andere gevallen door het college van B en W met nadere regels, beleidsregels of met een afzonderlijk besluit. Soms is in zijn geheel niet duidelijk of het 'nadere regels' of 'beleidsregels' betreft, terwijl de juridische consequenties van beide verschillen.
- De vraag of het college een discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad krijgt om een vergunningplafond in te kunnen stellen, is op basis van een algemene formulering in de verordening niet altijd helder of blijkt soms alleen uit de toelichting op de verordening.
- Bij een aantal vergunningstelsels is geen plafond vastgelegd, maar deze kennen wel elementen van een schaarse vergunning. Het gaat dan om een maximum op basis van een vergunningstop of uitsterfregeling^d, een quotum als mogelijke weigeringsgrond of het bestaan van een verdeelprocedure. Het college heeft niet gemotiveerd waarom het niet heeft gekozen voor een expliciet plafond.
- Binnen een vergunningstelsel komt het voor dat bij één subcategorie vergunningen is gekozen is voor een expliciet plafond, terwijl bij de andere subcategorie uit de omstandigheden moet worden afgeleid dat er sprake is van schaarste.

8 Risico op verouderde stelsels

Het valt op dat schaarse vergunningstelsels al geruime tijd bestaan. Het komt voor dat wordt verwezen naar oude documenten. Een voorbeeld is de *Regeling instelling beëindiging vergunningverlening bedrijfsvaartuigen binnenstad en havenatlasgebieden*, waarmee in 1996 een vergunningstop op ligplaatsen is ingevoerd. Naarmate een schaars vergunningstelsel langere tijd ongewijzigd is gebleven, neemt de kans toe dat het niet meer correspondeert met de huidige regelgeving.

^d Een stop heeft als doel om de bestaande situatie te bevriezen, maar de bestaande vergunning kan wel nog aan een andere partij worden verleend. Bij een uitsterfregeling gaat het om het geleidelijk verminderen van de activiteit in de zin dat de bestaande vergunninghouders het recht blijven behouden op de vergunning, maar in het geval zij hier geen gebruik meer van maken, de vergunning niet meer aan een ander wordt verleend. In beide gevallen worden geen extra vergunningen meer afgegeven boven het bestaande aantal, maar dat is niet altijd vastgelegd in een concreet plafond.

Raadsinformatie redelijk, maar motiveringen onvoldoende navolgbaar

De gemeenteraad is bevoegd een schaars vergunningstelsel in te stellen, in te richten en aan te passen. De raad kan besluiten een deel van deze bevoegdheid toe te delen aan het college. Om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college en over de verdere inrichting van een vergunningstelsel moet de raad goed worden geïnformeerd door het college. Op basis van twee casestudies (zie kader) hebben wij de indruk dat het college de gemeenteraad op een redelijke manier informeert. De gemeenteraad is echter in mindere mate meegenomen in de achterliggende motiveringen bij deze gemaakte keuzes en de afweging van alternatieve mogelijkheden. Ook ontbreekt het aan een integraal en actueel raadsdocument, waarin alle te maken keuzes en bijbehorende motiveringen van de huidige inrichting van het vergunningstelsel zijn vastgelegd.

Toelichting cases

Passagiersvaart

Het gemeentebestuur heeft in november 2013 besloten het vergunningstelsel te herzien. Voor het segment bemand groot (>14 meter) in de centrumzone zou een vergunningplafond gehandhaafd blijven. In 2016 heeft de verdeelprocedure plaatsgevonden voor 135 vergunningen voor de periode 2020-2030. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in juni 2017 geoordeeld dat een vergunningplafond voor dit segment op basis van het lengtecriterium niet evenredig is met het realiseren van het doel van een vlotte en veilige doorvaart, waarmee het besluit is vernietigd om de vergunningen voor onbepaalde tijd in te trekken.

In de periode 2013-2017 is het nieuwe vergunningstelsel uitvoerig in de raadsvergaderingen besproken en daarnaast zijn diverse expertmeetings en werksessies voor raadsleden georganiseerd. Belanghebbenden hebben daarnaast veelvuldig gebruikgemaakt van de mogelijkheden om in te spreken.

Het college heeft op 27 november 2018 - na afronding van ons onderzoek - de Nota Varen Deel 1 (november 2018) vrijgegeven voor inspraak.

Alternatief personenvervoer

Voor het alternatief personenvervoer gold sinds 2008 een vergunningplicht. In de afgelopen twee vergunningperioden 2013-2016 en 2016-2019 gold een maximum van 100 fietstaxi's. Daarnaast heeft het college in maart 2018 tussentijds een plafond ingesteld om in afwachting van het nieuwe beleid het bestaande aantal vergunningen voor paardenkoetsen en elektrische voertuigen te bevrozen: 2 vergunningen voor 12

paardenkoetsen en 5 vergunningen voor 10 elektrische voertuigen, zoals golfkarren en tuktuks. Het college is voornemens te stoppen met het vergunningstelsel.

In de casus van het alternatief personenvervoer is in 2015 een aanpassing van het vergunningstelsel ter kennisname aan de raadscommissie voorgelegd. Belanghebbende hebben beperkt gebruikgemaakt van de geboden mogelijkheden om hun zienswijze te geven.

9 Raad redelijk geïnformeerd over invulling schaarse vergunningen

De rekenkamer heeft 24 keuzes onderscheiden waarover het gemeentebestuur moet beslissen bij een schaars vergunningstelsel. Drie keuzes^e hangen samen met de vraag of een schaars vergunningstelsel moet worden ingevoerd of worden voortgezet. Bij de overige 21 keuzes gaat het om de vraag hoe gegadigden een kans krijgen om mee te dingen, hoe het vergunningstelsel wordt ingericht, waar de gemaakte keuzes vastliggen en door wie zij moeten worden gemaakt, hoe de gemaakte keuzes worden gecommuniceerd en hoe het vergunningstelsel zal worden gehandhaafd.

Het college heeft de raad grotendeels geïnformeerd over de gemaakte keuzes. Bij passagiersvaart is 83% en bij alternatief personenvervoer is 75% van de gemaakte keuzes vastgelegd in de raadsstukken. Een aantal elementen is echter onderbelicht gebleven in beide casussen:

- De vastgelegde bevoegdhedenverdeling tussen raad en college beperkt zich tot de vergunningverlening. Voor andere bevoegdheden, zoals het bepalen van de omvang van het vergunningplafond, is niet altijd duidelijk wie nu bevoegd is;
- De termijn van bekendmaking aan de potentiële aanvragers is niet (helder) gecommuniceerd;
- Een periodiek evaluatiemoment is niet vastgelegd (hoewel in de praktijk het college onderdelen van het beleid wel evalueert);
- Regels rondom de verlenging van de vergunningperiode zijn niet vastgelegd.

Daarnaast ontbreken het overschrijden van het vergunningplafond en de ingebruiknameverplichting als weigeringsgrond bij het alternatief personenvervoer. Bij de passagiersvaart is geen herverdelingsprocedure vastgelegd voor tussentijds vrijgevallen vergunningen.

^e In het onderzoeksrapport zijn deze '24 keuzes' aangeduid als 'toetsvragen' of 'informatie-elementen', zie uitgebreid paragraaf 5.1 van het onderzoeksrapport.

10 Motiveringen en afwegingen voor de raad onvoldoende zichtbaar

In de raadsstukken zijn de door het college gemaakte keuzes grotendeels terug te vinden. Het college vraagt de raad om in te stemmen met de door het college gemaakte keuzes (passagiersvaart) of daarvan kennis te nemen (alternatief personenvervoer). Wij komen niet tegen dat het college de gemeenteraad verschillende opties voorlegt om uit te kiezen.

Het college heeft voor beide schaarse vergunningstelsels op basis van evaluaties of onderzoek alternatieve instrumenten overwogen. Voor de passagiersvaart is de afweging tussen een concessie en een schaars vergunningstelsel met de raad gedeeld. Voor het alternatief personenvervoer zijn verschillende opties en scenario's uitgewerkt en is de raad summier meegenomen in de keuze om het schaarse vergunningstelsel met enkele aanpassingen voort te zetten. De raad is niet specifiek geïnformeerd over de voor- en nadelen van een schaars vergunningstelsel.

Bij de gemaakte keuzes binnen het schaarse vergunningstelsel ontbreekt regelmatig een motivering, zodat voor de lezer onduidelijk is op grond van welke belangen en feiten het college tot die keuze is gekomen. Bij passagiersvaart is de helft van de te maken keuzes voorzien van een motivering, bij alternatief persoonsvervoer is een derde van die keuzes gemotiveerd. Bij beide casussen worden onder andere de vergunningduur en de wijze van communicatie aan de aanvragers onvoldoende toegelicht. Het belangrijkste verschil is dat bij het alternatieve personenvervoer niet is onderbouwd hoe met een vergunningplafond de beoogde doelstellingen bereikt kunnen worden en waarom precies is gekozen voor een plafond van 100 fietstaxi's, terwijl deze onderbouwing wel bij de passagiersvaart onderdeel uitmaakt van de raadsstukken.

Eerder gemaakte keuzes en de daarbij behorende motiveringen worden niet altijd overgenomen in nieuwe raadsstukken. Bij het alternatief personenvervoer gaat het om een voortzetting van het bestaande stelsel met enkele aanpassingen. De aanpassingen zijn afdoende gemotiveerd. Voor eerder gemaakte keuzes, zoals het vergunningplafond, is de motivering echter niet meer terug te vinden in de beoordeelde raadsstukken. Bij de passagiersvaart zagen we tevens dat keuzes en motiveringen over verschillende documenten versnipperd raakten. In beide casussen was voor de raad geen integraal en actueel document beschikbaar waarin alle elementen van de huidige inrichting van het vergunningstelsel zijn vastgelegd evenals de bijbehorende motiveringen van zowel de meer recente aanpassingen als eerdere gemaakte keuzes.

Onderzoeksvraag - algemene conclusie

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

Het college van B en W gaat serieus om met het inrichten of het aanpassen van een schaars vergunningstelsel. Positief is dat onlangs een handzame en bruikbare handreiking voor ambtenaren is opgesteld, waarvan zij gebruik kunnen maken bij het inrichten en aanpassen van schaarse vergunningstelsels. De handreiking is echter in onze ogen nog niet af. Tegelijkertijd zien we dat de kennis versnipperd is over de ambtelijke organisatie en dat deze kennis nog beter ingebed kan worden. Het college beschikt niet over een overzicht van schaarse vergunningstelsels en is nog niet nagegaan of deze wel aan alle regels voldoen. In algemene zin is de gemeenteraad niet door het college geïnformeerd over de voor- en nadelen van schaarse vergunningen. Het college informeert de raad wel op een redelijke wijze over de gemaakte keuzes wanneer het een bestaand schaars vergunningstelsel aanpast. De motiveringen bij de gemaakte keuzes en de afwegingen met alternatieve mogelijkheden zijn echter nog onvoldoende zichtbaar. De gemeenteraad zou in een betere positie kunnen worden gebracht om een besluit te nemen wanneer de raad een transparant, volledig en actueel document krijgt voorgelegd ter besluitvorming.

Aanbevelingen

Wij zien zes verbeterpunten. De eerste aanbeveling is gericht op de 19 bestaande schaarse vergunningstelsels. Het lijkt ons verstandig om op korte termijn na te lopen of deze nog in lijn zijn met het geldend recht. De overige vijf aanbevelingen bevatten handvatten voor een adequatere inrichting en aanpassing van schaarse vergunningstelsels in de toekomst. Het gaat om het uitvoeren van een periodieke evaluatie, het vastleggen en motiveren van inrichtingskeuzes en het informeren van de raad met een transparant, volledig en actueel raadsstuk. Het is hiervoor van belang om diverse ambtelijke expertise te benutten en de bruikbaarheid van de ambtelijke handreiking te vergroten.

11 Breng schaarse vergunningstelsels in lijn met de (Europese) regels

De (Europese) regels zijn de afgelopen jaren veranderd, strikter geworden en de reikwijdte heeft zich uitgebreid. Voor de bestaande vergunningstelsels achten wij het van belang dat het college nagaat of deze stelsels aan alle geldende (Europese) regels voldoen en waar

nodig het schaarse vergunningstelsel aanpast. Dat is niet alleen vanuit het perspectief van rechtmatigheid ordentelijk. Het is vooral 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.

Achterliggende bevindingen

Zowel het Europese Hof van Justitie als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben de afgelopen jaren bindende uitspraken gedaan die van invloed zijn op de keuze voor een schaars vergunningstelsel, de inrichting daarvan en de communicatie daarover met (potentiële) aanvragers van vergunningen. Zo mogen schaarse vergunningen - voor bedrijfsmatige activiteiten - niet meer voor onbepaalde tijd worden verleend, omdat nieuwe toetreders dan geen kans op een vergunning maken. Niet is uit te sluiten dat het college in het verleden vergunningen voor onbepaalde tijd heeft verleend of dat een aantal vergunningstelsels niet geheel in lijn zijn met het geldend recht, omdat deze jaren geleden zijn vastgesteld. Bestaande schaarse vergunningstelsels worden nog niet systematisch geëvalueerd.

12 Evalueer schaarse vergunningstelsels periodiek

Voor de toekomst vinden wij het van belang dat het college op een systematische wijze nagaat of schaarse vergunningstelsels in lijn zijn met het geldend recht. Een verplichte tussentijdse evaluatie is daarbij een goed hulpmiddel.^f Met zo een evaluatie kan daarnaast inzicht worden verkregen in de uitvoering en de (neven)effecten van het schaarse vergunningstelsel. Omdat bij schaarse vergunningstelsels in de regel een vergunning voor een bepaalde duur wordt verleend, geeft dat een natuurlijk moment om het vergunningstelsel periodiek te heroverwegen. De inzichten uit de evaluatie zijn daarbij zeer belangrijk, omdat zij ook antwoord kunnen geven op de vraag of met de schaarse vergunning de gewenste (neven)effecten zijn bereikt en of de inrichting van het stelsel nog moet worden aangepast of ongewijzigd kan worden voortgezet. Om de evaluatie ordentelijk te laten verlopen zal bij de inrichting van het vergunningstelsel moeten worden vastgelegd of, wanneer en hoe het vergunningstelsel zal worden geëvalueerd.

^f In de tweede lijn zou het ook getoetst kunnen worden door DJZ vanuit de juridische control functie.

13 Blijf gemaakte keuzes per schaars vergunningstelsel vastleggen en motiveren

Bij het heroverwegen van een bestaand schaars vergunningstelsel of het invoeren van een nieuw schaarsvergunningstelsel moeten door het gemeentebestuur keuzes worden gemaakt over het inrichten van het stelsel. Van belang is dat deze keuzes tijdig - vóór het verlenen van de vergunningen - worden gemaakt en dat deze keuzes ook worden gemotiveerd. In het onderzoeksrapport hebben wij de te maken keuzes (24) afzonderlijk weergegeven.

Kies passende instrumenten

Belangrijk bij het ontwerpen van een nieuw of het aanpassen van een bestaand schaars vergunningstelsel is dat het college de maatschappelijke doelen expliciet formuleert en vaststelt, nadat zij zich heeft verzekerd van draagvlak bij de raad voor deze doelstellingen. Een schaarse vergunning is echter niet het enige instrument dat het gemeentebestuur tot zijn beschikking heeft om de beoogde maatschappelijke doelen te bereiken. Van belang is daarom dat het college motiveert waarom deze doelstelling het best met een schaars vergunningstelsel gerealiseerd kan worden en niet met een ander(e mix aan) instrument(en).

Motiveer keuzes

De raad wordt nog te vaak niet meegenomen in de motivering bij gemaakte keuzes. Motivering heeft tot doel dat het gemeentebestuur op een begrijpelijke wijze (aan de burger) uitlegt waarom het bevoegd is om een besluit te nemen, van welke feiten hij is uitgegaan en hoe hij rekening heeft gehouden met de verschillende belangen.² Het goed vastleggen en motiveren bevordert een gelijke behandeling van de (potentiële) vergunningaanvragers, voorkomt willekeur en verlaagt de kans op een succesvolle juridische procedure van partijen die zich niet kunnen vinden in de uitkomst van de vergunningverlening.

Achterliggende bevindingen

De vergunning is een belangrijk instrument om publieke belangen te beschermen. Het biedt het gemeentebestuur de mogelijkheid om waar nodig (maatschappelijke) activiteiten te onderwerpen aan voorafgaande beoordeling. Met een schaarse vergunning kan het gemeentebestuur activiteiten nog verder beperken. Bij de keuze voor een nieuw of bij het aanpassen van een bestaand schaars vergunningstelsel is het nog geen automatisme dat het college nagaat en motiveert of met andere instrumenten dan een schaars vergunningstelsel de maatschappelijke doelstellingen ook of zelfs beter kunnen worden bereikt. Naast het instrument van een schaarse vergunning beschikt het college over nog 14 andere soorten instrumenten.

Uit de twee casestudies - passagiersvaart en alternatief personenvervoer - blijkt dat college 83% respectievelijk 75% van de gemaakte keuzes vastlegt. Met de motivering van de gemaakte keuzes is het slechter gesteld. Bij passagiersvaart is 50% van de

keuzes gemotiveerd en kenbaar gemaakt aan de raad en bij het alternatief personenvervoer is dat 33%.

14 Breng de gemeenteraad beter in positie om besluit te nemen

De informatievoorziening aan de gemeenteraad moet van een dusdanige kwaliteit zijn dat de gemeenteraad een weloverwogen besluit kan nemen in de zin dat zij kan instemmen met een voorstel van het college of dat de raad kan kiezen uit opties.

Zorg voor een transparant, actueel en volledig raadsstuk

Wat is er voor nodig om een weloverwogen raadsbesluit te nemen bij het herzien of invoeren van een schaars vergunningstelsel? Dit vraagt om een transparant, actueel en volledig raadsstuk. Onder *transparant* verstaan wij dat het college op een open wijze inzichtelijk maakt welke keuzes het heeft gemaakt en waarom (motivering), zodat het voor het raadslid ook mogelijk is deze motivering te toetsen, en het lid met het college in debat kan gaan over de gemaakte keuzes.³ *Actueel* heeft betrekking op de vraag waarom de in het verleden gemaakte keuzes en de daarbij behorende motivering ook nu nog verdedigbaar zijn. Met *volledigheid* bedoelen wij dat het college in het raadsstuk ingaat op:

- De probleemanalyse, waarin wordt ingegaan op de volgende vragen: wat is het maatschappelijk vraagstuk ('probleem'), waarom kan dit (deels) worden opgelost met een schaarse vergunning, waarom moet het plafond die specifieke omvang hebben en waarom zijn andere instrumenten niet of minder geschikt (voor- en nadelen van schaarse vergunningen)?
- Een krachtenveldanalyse, waarin wordt ingegaan op de volgende vragen: welke partijen zijn betrokken bij het probleem, en specifiek: welke (financiële) belangen hebben de betrokken partijen bij de schaarse vergunning, hoe zijn zij bij de totstandkoming van het raadsstuk betrokken geweest en hoe zijn deze belangen tegen andere belangen gewogen?
- Welke keuzes (24) heeft het college gemaakt rondom de verdere inrichting van het schaarse vergunningstelsel, de vastlegging, de communicatie en handhaafbaarheid?

Regel de beslis- en bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college en leg verdeling vast

Veelal is de gemeenteraad bevoegd om een vergunningstelsel in het leven te roepen en in te richten. Wij bevelen het college aan om na te denken over welke van de 24 te maken keuzes het zou willen beslissen en welke beslissingen ze des gemeenteraads vindt. Het is daarbij raadzaam om deze voorkeur over de verdeling van de te maken keuzes - ook bij een herziening van een bestaand vergunningstelsel - met de raad te bespreken en deze vast te leggen. Welke keuzes de raad zelf wil maken hangt af van de roloppvatting van de raad. Voorstelbaar is dat raad zelf wil beslissen over de doelen die worden nagestreefd

met het beperken van het aantal vergunningen (vergunningen- en beperkingsdoel) en welke doelen het nastreeft met het verdelen van de schaarse vergunningen (verdelingsdoel). Vanwege de benodigde juridische en technische kennis is het voorstelbaar dat de raad keuzes over bijvoorbeeld de verdeelcriteria of over de wijze van bekendmaking overlaat aan het college.

Van belang is dat de raad - op voordracht van het college - de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college laat aansluiten op de gewenste beslisverdeling tussen beiden. En dat hierin ook alle bevoegdheden voor het college worden geregeld.

Achterliggende bevindingen

Uit de twee onderzochte cases - passagiersvaart en alternatief personenvervoer - blijkt dat de raad over verschillende onderdelen van het schaarse vergunningstelsel is geïnformeerd, dat de kwaliteit van de informatievoorziening wisselt en dat het aantal raadstukken en het aantal vergaderingen sterk varieert. Het college vraagt de raad regelmatig om kennis te nemen van het raadsstuk en vraagt de raad af toe om in te stemmen met een raadsstuk. Voor beide cases geldt dat raadsleden moeten beslissen terwijl de voorliggende informatie geen integraliteit kent en de gemaakte keuzes niet altijd navolgbaar zijn. Uit onze casestudie naar alternatief personenvervoer blijkt dat het college in de raadsinformatie alleen de keuzes onderbouwt die wijzigen ten opzichte van het bestaande schaarse vergunningstelsel. Bij de passagiersvaart zien we daarnaast dat gemaakte keuzes en bijbehorende motiveringen ook gedurende de tijd versnipperd raken over verschillende documenten. Bovendien neemt het herzien van een vergunningstelsel enige tijd in beslag, variërend tussen de één en vier jaar.

15 Benut ambtelijke expertise

Het zou een vanzelfsprekendheid moeten worden dat beleidsambtenaren al vanaf het begin gebruikmaken van de aanwezige specifieke kennis over schaarse vergunningen. Dit vraagt ook dat deze kennis beter toegankelijk wordt, door deskundigheid in bijvoorbeeld een werkgroep samen te brengen.

Het gaat dus in eerste instantie om het samenbrengen van inhoudelijke kennis op het beleidsterrein en juridische expertise op het gebied van de schaarse vergunning. Daarnaast kan door kennis van verschillende rechtsgebieden uit het privaatrecht (waaronder het aanbestedingsrecht en het erfpachtrecht) en het publiekrecht (waaronder subsidies, vergunningstelsels en toezicht en handhaving) samen te brengen over het eigen rechtsgebied heen worden gekeken. Het is zinvol om deze kennis in een vroegtijdig stadium met economische en technische kennis te combineren, zodat van elkaar kan worden geleerd, nagedacht kan worden over creatieve oplossingen voor complexe problemen, alternatieven benoemd kunnen worden en keuzes bij de inrichting van een schaars vergunningstelsel

beter gemotiveerd kunnen worden, zodat de kans dat deze keuzes overeind blijven in juridische procedures toeneemt. En dat is van belang, want de verwachting is dat schaarste en daarmee de kans op juridische procedures de komende jaren zullen toenemen.

Achterliggende bevindingen

De kennis binnen het ambtelijk apparaat over schaarse vergunningstelsels is momenteel versnipperd binnen de ambtelijke organisatie.

16 Verbeter ambtelijke handreiking

Voor de inrichting van toekomstige schaarse vergunningstelsels vinden wij de handreiking *Schaarse rechten - kader en handleiding* (september 2018) een handzaam en bruikbaar hulpmiddel. Wij verwachten dat als de handreiking inhoudelijk wordt aangepast en er ambtelijk ook uitvoering aan wordt gegeven, dit ten goede komt aan de verdere kwaliteit van de schaarse vergunningstelsels.

DJZ heeft aangegeven de handreiking voor schaarse vergunningen aan te zullen vullen met de normen, toetspunten, toetsvragen en informatie-elementen uit dit rekenkamerrapport. De bruikbaarheid van de handreiking kan verder worden vergroot als:

- het een overzicht zou bevatten van alternatieve instrumenten, en handvatten biedt om een rangorde[§] te bepalen tussen deze alternatieven.
- het handvatten biedt om een transparant, actueel en volledig raadsstuk op te stellen.

Achterliggende bevindingen

In september 2018 heeft DJZ de handreiking *Schaarse rechten - kader en handleiding* vastgesteld. Ambtenaren kunnen van deze handreiking gebruikmaken bij het inrichten van een schaars vergunningstelsel of om na te gaan of het vergunningstelsel aan het geldend recht voldoet. Het afwegen van alternatieve instrumenten, een aantal inrichtingsvereisten en de informatievoorziening aan de raad zijn nog wat onderbelicht gebleven in de handreiking.

[§] De rangorde is afhankelijk van het gewicht dat de volgende factoren krijgen: het uitgangspunt van het Unierecht - vrij verkeer van diensten; de mate waarin regeldruk beperkt moet worden; de handhaafbaarheid van de afspraken en regels; en de mate van gewenste veiligheid in de openbare ruimte.

Reactie college en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft op 12 december 2018 het concept-rapport aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Het college heeft op 15 januari 2019 schriftelijk gereageerd. In reactie op dit rapport geeft het college aan 6 aanbevelingen over te nemen.

17 Bestuurlijke reactie

Hieronder volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college zoals wij die op 15 januari 2019 hebben ontvangen.

Geachte heer De Ridder,

Op 12 december 2018 Ontvingen wij uw concept bestuurlijk rapport ‘Zicht op schaarse vergunningstelsels’. Hierin wordt ingegaan op het onderzoek dat de Rekenkamer heeft gedaan naar de schaarse vergunningstelsels in Amsterdam en de wijze waarop het college de raad informeert over de mogelijkheden en beperkingen bij het invoeren of aanpassen van deze stelsels. In het bestuurlijke rapport trekt u daarbij een aantal conclusies en doet u een aantal aanbevelingen en u stelt het college in de gelegenheid daarop te reageren. Hieronder treft u die reactie aan.

Algemeen

Wij willen u in de eerste plaats hartelijk voor het onderzoek bedanken. Het onderwerp schaarse vergunningen is belangrijk voor de gemeente omdat, zoals u ook in het bestuurlijk rapport opmerkt, schaarse vergunningstelsels het gemeentebestuur veel mogelijkheden bieden om maatschappelijke doelen te realiseren. De jurisprudentie over schaarse vergunningstelsels is in ontwikkeling en de eisen die gesteld worden zijn hoog. Het is daarom goed om scherp te zijn en te blijven op de bestaande en nieuwe vergunningstelsels. Wij waarderen het dus dat de Rekenkamer aandacht heeft voor dit onderwerp en het gemeentebestuur aanbevelingen doet om de inrichting en aanpassing van schaarse vergunningsstelsels en de besluitvorming daarover, te verbeteren.

Daarnaast willen wij graag onze waardering uitspreken over de inhoud van het bestuurlijk rapport en de onderliggende onderzoeksrapportage. De beide rapporten bevatten een gedegen analyse van de ontwikkelingen rond het onderwerp schaarse vergunningen en geven een helder en bruikbaar overzicht van de vraagstukken die zich bij het invoeren of aanpassen van een schaars vergunningsstelsel voordoen. Bovendien zijn in de rapporten heldere en bruikbare normen, toetspunten, toetsvragen en informatie-elementen uitgewerkt. Wij onderschrijven tot slot de conclusies en aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport. De aanbevelingen bevatten waardevolle input om het proces rond voorbereiding en

besluitvorming over schaarse vergunningstelsels te verbeteren. Hieronder gaan wij daar nader op in.

Reactie op conclusies

In het bestuurlijk rapport trekt u conclusies over twee onderwerpen: de ambtelijke inbedding van kennis over schaarse vergunningstelsels en de informatievoorziening aan de raad. Omdat het tweede onderwerp het hoofdonderwerp is van het onderzoek, zullen wij daar als eerste op ingaan.

In het bestuurlijk rapport concludeert u dat het college de raad op een redelijke manier informeert, maar dat de raad in mindere mate wordt meegenomen in de achterliggende motiveringen bij de gemaakte keuzes en de afweging van alternatieve mogelijkheden.

In dat kader heeft u twee casussen onderzocht, dit betreft passagiersvaart en alternatief personenvervoer. In beide gevallen is nauwkeurig nagegaan welke stukken aan de raad zijn voorgelegd, welke informatie daarin opgenomen is en hoe dit zich verhoudt tot de normen, toetspunten, toetsvragen en informatie-elementen die in de rapporten zijn uitgewerkt.

De wijze waarop het college de raad informeert is natuurlijk van essentieel belang. Het college is immers gehouden de raad de inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het onderzoek maakt inzichtelijk waar die informatievoorziening beter kan.

Voor wat betreft de ambtelijke inbedding van kennis over schaarse vergunningstelsels merkt u in het bestuurlijk rapport op dat deze kennis er is, dat het onderwerp serieus genomen wordt, maar dat de kennis onvoldoende organisatorisch is ingebed. Wij delen die mening en maken werk van een betere inbedding.

Reactie op aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en deze twee conclusies komt u tot zes aanbevelingen:

1. Breng schaarse vergunningstelsels in lijn met de (Europese) regels

Door de juridische ontwikkelingen op het gebied van schaarse vergunningstelsels is het van belang om kritisch te kijken naar alle schaarse vergunningstelsels in de gemeente. Dat gebeurt op dit moment daarom ook. Dit wordt per onderwerp gedaan, omdat dat als voordeel heeft dat geleerd kan worden van elke aanpassing of nieuw stelsel. Bovendien kunnen wij dan prioriteiten stellen in de aanpak en daarmee de maatschappelijke doelen.

2. Evalueer schaarse vergunningstelsels periodiek

Wij onderschrijven dit en zullen dit ook laten opnemen in de handreiking 'Schaarse vergunningen'.

3. Blijf gemaakte keuzes per schaars vergunningstelsel vastleggen en motiveren en

4. Breng de gemeenteraad in een betere positie om besluit te nemen

In het bestuurlijk rapport wordt terecht gesteld dat het van groot belang is om de keuzes vast te leggen en te motiveren. En in het verlengde daarvan, om de raad in een betere positie te brengen om een besluit te nemen. Wij kunnen ons dus vinden in de aanbeveling om bij een besluit over een schaars vergunningstelsel te zorgen voor een transparant, volledig en actueel overzicht. Wij zullen in overleg met de raad nader bepalen hoe hieraan invulling zal worden gegeven.

5. Benut ambtelijke expertise

en

6. Verbeter ambtelijke handreiking

De ambtelijke handreiking 'Schaarse vergunningen' zal aan de hand van de aanbevelingen van de Rekenkamer worden aangevuld. Tevens zal de handreiking actief onder de aandacht worden gebracht bij de beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij schaarse vergunningstelsels. Tot slot zullen wij ook benadrukken dat een tijdige betrokkenheid van de experts, de Directie Juridische Zaken, noodzakelijk is. Dit zoals ook bij andere juridisch complexe onderwerpen het geval is.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

Femke Halsema

burgemeester

Peter Teesink

gemeentesecretaris

18 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de uitgesproken waardering over het rekenkamer-rapport en is tevreden dat het college zich herkent in de conclusies van het onderzoek en aangeeft de zes aanbevelingen te zullen overnemen. In de komende raadsperiode zal de gemeenteraad zich moeten buigen over verschillende schaarse vergunningstelsels die aangepast of ingevoerd worden. Voorbeelden hiervan zijn het nieuwe vaarbeleid, een aanpassing van de vergunningen voor speelautomatenhallen en de invoering van vergunningen voor deelfietsen en -brommers.

Het college geeft aan de gemeenteraad in een betere positie te brengen om besluiten te nemen over schaarse vergunningstelsels (aanbeveling 4) en te overleggen met de gemeenteraad hoe hieraan invulling kan worden gegeven. Een concreet voorstel wanneer dit overleg zal plaatsvinden en hoe de uitkomsten vastgelegd zullen worden, ontbreekt nog. Tot het moment dat het college opvolging heeft gegeven aan deze aanbeveling kunnen gemeenteraadsleden gebruikmaken van de 24 toetsvragen van de rekenkamer bij de behandeling

van een voordracht over schaarse vergunningen. Ook kan het college naar aanleiding van een voordracht gevraagd worden in hoeverre het aandacht heeft besteed aan de 24 keuzes die van belang zijn bij schaarse vergunningen.

Het college meldt te zijn gestart met het bekijken of alle - 19 - schaarse vergunningstelsels aan het geldend (Europees) recht voldoen of dat aanpassing noodzakelijk is. Niet alle vergunningstelsels zullen in één keer worden getoetst, maar het college geeft aan daarin prioriteiten te stellen. Uit overwegingen van efficiëntie, de na te streven leereffecten en de te maken beleidskeuzes kan prioriteitstelling verdedigbaar zijn. Daar staat tegenover dat hoe langer deze periode duurt, hoe groter de kans is dat een vergunningstelsel niet meer correspondeert met het geldend recht. Juridische risico's kunnen tijdens deze periode toeneemen. Uit de reactie van het college blijkt niet welke termijn het college uittrekt om de analyses af te ronden en op basis van welke criteria het prioriteiten stelt.

Tot slot zegt het college toe de ambtelijke handreiking 'schaarse vergunningen' te zullen aanvullen aan de hand van de aanbevelingen van de rekenkamer en deze handreiking actief onder de aandacht te brengen van beleidsambtenaren. Deze handreiking is van belang bij het instellen van een nieuw schaars vergunningstelsel of het aanpassen van een bestaand stelsel. Het college geeft aan dat in de handreiking benadrukt wordt dat een tijdige betrokkenheid van de experts (aanbeveling 5) noodzakelijk is. Uit de reactie van het college kan worden opgemaakt dat zij de groep van experts beperkt tot medewerkers van de Directie Juridische Zaken (DJZ). De rekenkamer vindt het belangrijk dat niet alleen gebruik wordt gemaakt van de aanwezige kennis bij DJZ, maar dat ook gebruik wordt gemaakt van kennis die elders binnen het ambtelijk apparaat aanwezig is. Door gebruik te maken van sectorspecifieke juridische kennis en kennis over verschillende rechtsgebieden is het mogelijk om over het eigen rechtsgebied heen te kijken. Voor het bedenken van creatieve oplossingen, het afwegen van alternatieven voor een schaarse vergunning en het inrichten van schaarse vergunningstelsels dat juridisch houdbaar is, verwachten wij dat het ook steeds belangrijker wordt om de juridische kennis met economische en technische kennis samen te brengen. Bij passagiersvaart bleek het vergunningplafond van 14 meter juridisch niet houdbaar vanwege technische ontwikkelingen, ook grote boten zijn wendbaar. De kennis samenbrengen kan efficiënt. Er kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij bestaande structuren, zoals de adviesgroep subsidies en inkopen of virtuele groepen binnen de gemeente (TamTam).

Onderzoekverantwoording

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar schaarse vergunningstelsels. Het volledige rapport bestaat naast dit bestuurlijk rapport, ook uit het onderzoeksrapport dat te vinden is op: rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/zicht-op-schaarse-vergunningstelsels.

19 Onderzoeksteam

- Dhr. dr. J.A. (Jan) de Ridder (directeur)
- Dhr. mr. drs. A. (Arjan) Kok RA (projectleider)
- Mw. drs. C. (Caroline) van Zon (onderzoeker)
- Dhr. drs. R. (Robin) van de Maat (onderzoeker)

20 Aanleiding, onderzoeksvragen en aanpak

Op basis van de uitkomsten van de verkenning Vergunningverlening in de passagiersvaart (2017) en voorbereidende werkzaamheden heeft de Rekenkamer Metropool Amsterdam op 24 juli 2018 de onderzoeksopzet Zicht op schaarse vergunningstelsels gepubliceerd. Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek naar schaarse vergunningstelsels. Het bestuurlijk rapport geeft een bondige samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en de daaruit volgende conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat een gedetailleerde omschrijving van de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de aanpak en de beantwoording van de deelvragen op basis van gedetailleerde onderzoeksbevindingen.

Dankwoord

Tot slot willen wij onze dank uitspreken aan alle personen die hebben meegewerkt aan ons onderzoek naar schaarse vergunningen. Allereerst de ambtenaren van de gemeente Amsterdam en Waternet voor het aanleveren van documenten, de gevoerde gesprekken en het controleren op feitelijke onjuistheden. Onze speciale dank gaat uit naar Johan Wolswinkel (Universiteit van Tilburg), Frank van Ommeren (Vrije Universiteit Amsterdam), Willemien den Ouden en Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden), die hun wetenschappelijke kennis over dit technische onderwerp van schaarse vergunningen op zeer enthousiaste wijze aan ons hebben overgebracht.

¹ A.F.A. Korsten, *Succes en falen in het omgaan met wicked problems*, 29 juli 2016 verwijzend naar Horst Rittel & Melvin Webber (1973).

² Vgl. Nationale Ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, 2016.

³ Vgl. Nationale Ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, 2016.