



**RAADSMEMO**

Aan  
De gemeenteraad van Vlaardingen

Portefeuillehouder  
Bas Eenhoorn

Onderwerp  
Uitspraak Rechtbank Rotterdam vergunningverlening speelautomatenhal

Datum	Registratienummer	Aantal bijlagen
1 juni 2021	1849365	-1-

Geachte leden van de raad,

Zoals u weet, loopt er al zeer lange tijd een juridische procedure tussen de gemeente en De Vries Speelautomaten over de vergunningverlening voor de exploitatie van de speelautomatenhal aan het Veerplein.

De Raad van State heeft in 2016 de toenmalige Verordening Speelautomatenhal 2008 op onderdelen onverbindend verklaard. Voor het eerst sprak de Raad van State zich daarbij na een conclusie van de Advocaat-Generaal uit over de verdeling van schaarse vergunningen (meer aanvragen dan beschikbare vergunningen). Bij die verdeling moet, kortgezegd, mededinging worden georganiseerd en transparantie worden betracht.

Met inachtneming van die uitspraak heeft uw raad in september 2017 een nieuwe verordening met bijbehorende nadere regels vastgesteld.

Op basis daarvan heeft de burgemeester in maart 2018, na een intensieve inschrijvingsprocedure te hebben doorlopen, een exploitatie- en aanwezigheidsvergunning aan Hommerson Leisure Vlaardingen verleend. Die verleningsprocedure hebben wij, gezien de staat van de jurisprudentie, zelf moeten vormgeven en dat hebben wij vanzelfsprekend zo secuur mogelijk gedaan.

De Vries heeft ook tegen deze nieuwe vergunning beroep bij de Rechtbank ingesteld. Recent ontvingen wij de uitspraak (zie bijlage). De Rechtbank heeft het beroep van De Vries gegrond verklaard.

Een analyse leert ons dat er zeker argumenten in rechte zijn aan te voeren tegen deze uitspraak. Om die reden gaan wij (in ieder geval pro forma) in hoger beroep bij de Raad van State. Mede op zijn verzoek treden wij daarnaast in contact met De Vries.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Vlaardingen,

de secretaris,  
Erwin Stolk

de burgemeester,  
Bas Eenhoorn

# uitspraak

---

## RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 19/2248

**uitspraak van de meervoudige kamer van 12 mei 2021 in de zaak tussen**

**P.D. de Vries Speelautomaten B.V.**, te Rotterdam, eiseres,  
gemachtigde: mr. S.J. Nauta,

en

**de burgemeester van Vlaardingen**, verweerder,  
gemachtigde: mr. C.N. van der Sluis.

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen:

**Hommerson Leisure Vlaardingen B.V.** (Hommerson), te Vlaardingen,  
gemachtigde: mr. L. Westhoff.

### Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2018 (primair besluit I) heeft verweerder aan Hommerson een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal voor de duur van vijf jaar en een aanwezigheidsvergunning voor 200 kansspelautomaten met een geldigheidsduur tot en met 31 december 2018 verleend.

Bij besluit van 14 maart 2018 (primair besluit II) heeft verweerder de aanvraag van eiseres om een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal buiten behandeling gesteld.

Bij besluit van 22 maart 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen primair besluit I en II ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Hommerson heeft een zienswijze ingediend.

Nadat partijen hebben aangegeven niet ter zitting te willen worden gehoord, heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.

Op 16 november 2020 heeft de rechtbank het onderzoek heropend en de zaak verwezen naar een meervoudige kamer.

Nadat partijen hebben aangegeven niet ter zitting te willen worden gehoord, heeft de rechtbank het onderzoek op 24 december 2020 gesloten.

## Overwegingen

### *Inleiding*

1.1 De Wet op de kansspelen (Wok) eist dat de gemeenteraad, indien in de mogelijkheid van exploitatie van een speelautomatenhal wordt voorzien, een verordening vaststelt waarin aan de burgemeester de bevoegdheid wordt gegeven vergunning te verlenen voor het exploiteren van een speelautomatenhal en het aanwezig hebben van speelautomaten. De gemeenteraad van Vlaardingen heeft aan die eis uit de Wok voldaan met de vaststelling van de - inmiddels vervallen - Verordening Speelautomatenhal 2008 Vlaardingen (Verordening 2008). Daarin waren wettelijke voorschriften opgenomen inzake het exploiteren van een speelautomatenhal. Zo was verweerder bevoegd een exploitatievergunning te verlenen voor maximaal één speelautomatenhal die moest zijn gevestigd in het gebied zoals aangegeven op de kaart die bij deze verordening hoorde. Het gebied dat op de kaart was aangewezen, omvatte het Veerplein en één aansluitend blok bebouwing begrensd door de Waalstraat, de Kuiperstraat en het Liesveld. Het pand Veerplein 132-134 dat Hommerson huurt lag binnen het aangewezen gebied.

1.2 Bij besluit van 19 december 2012 heeft verweerder op grond van de Verordening 2008 aan Hommerson een exploitatievergunning voor de duur van vijf jaar en een aanwezigheidsvergunning voor 200 kansspelautomaten met een geldigheidsduur tot en met 31 december 2012 verleend ten behoeve van een speelautomatenhal aan het Veerplein 132-134 te Vlaardingen.

1.3 Bij besluit van 28 december 2012 heeft verweerder de aanvraag van eiseres om een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal afgewezen.

1.4 Bij besluit van 15 januari 2013 heeft verweerder aan Hommerson een aanwezigheidsvergunning voor 200 kansspelautomaten met een geldigheidsduur tot en met 31 december 2013 verleend.

1.5 Eiseres is tegen deze besluiten opgekomen, wat uiteindelijk heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 2 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2927). In deze uitspraak heeft de Afdeling onder meer geoordeeld dat door de bij de Verordening 2008 behorende kaart de mededinging, die al beperkt is omdat slechts één vergunning beschikbaar is, volledig wordt uitgesloten en dat de toegang tot de markt feitelijk wordt voorbehouden aan de locatie Veerplein 132-134 en dus aan degene die over het pand op die locatie beschikt. De Afdeling heeft vervolgens geconcludeerd dat aan de bij de Verordening 2008 behorende kaart verbindende kracht moet worden ontzegd omdat wegens strijd van de met die kaart gestelde beperkingen met het beginsel van gelijke kansen, de raad in zoverre zijn regelgevende bevoegdheid heeft overschreden. Daarnaast heeft de Afdeling geconcludeerd dat verweerder heeft gehandeld in strijd 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 vervolgens het hoger beroep gegrond verklaard en bepaald dat verweerder opnieuw moet beslissen op de bezwaren van eiseres tegen de afwijzing van haar aanvraag om een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal en de verlening van de exploitatie- en aanwezigheidsvergunningen aan Hommerson. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat,

voor zover het nieuwe besluit van verweerder zal strekken tot verlening van een vergunning, hij die vergunning pas kan verlenen nadat op enigerlei wijze alsnog ruimte is geboden voor mededinging door de kaart bij de Verordening 2008 zodanig aan te passen dat alsnog een reële keuze wordt geboden tussen meerdere locaties. Verder heeft de Afdeling overwogen dat, alvorens opnieuw gelegenheid tot indiening van aanvragen wordt geboden, op naar buiten toe kenbare wijze dient te worden kennisgegeven 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.

1.6 Bij uitspraak van 21 juni 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1664) heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling bepaald dat, indien de gemeente Vlaardingen niet uiterlijk op 14 september 2017 een nieuwe gemeentelijke verordening of een gewijzigde Verordening 2008 vaststelt het besluit van 19 december 2012, waarbij aan Hommersom een exploitatievergunning is verleend, zal zijn geschorst met ingang van die datum.

1.7 Op 14 september 2017 heeft de gemeenteraad van Vlaardingen de Verordening Speelautomatenhal Vlaardingen 2017 (Verordening 2017) vastgesteld en kennisgenomen van de bij deze verordening behorende Nadere regels beoordeling aanvraag vergunning Speelautomatenhal (Nadere regels) die door verweerder zijn vastgesteld. De Verordening 2017 en de Nadere regels zijn gepubliceerd op 6 november 2017 (Gemeentebld 2017, nr. 192715 en nr. 192737) en in werking getreden op 7 november 2017.

1.8 Ook de Verordening 2017 geeft verweerder ingevolge artikel 2, eerste lid, onder b, gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, de bevoegdheid een exploitatievergunning te verlenen voor maximaal één speelautomatenhal die is gevestigd in het gebied zoals aangegeven op de bij deze verordening behorende kaart. Het gebied dat op de kaart is aangewezen is grofweg de binnenstad van Vlaardingen. Anders dan in de Verordening 2008, is in de Verordening 2017 in artikel 2, vijfde lid, 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. In de Nadere regels heeft verweerder onder meer de wijze van bekendmaking van het openstellen van de mogelijkheid voor belangstellenden om een vergunningaanvraag in te dienen, de duur van het aanvraagtijdvak (in beginsel zes weken) en de verdelingsprocedure vastgelegd en de wijze waarop aanvragen worden beoordeeld.

1.9 Op 8 november 2017 heeft de gemeente Vlaardingen op de gemeentelijke website meegedeeld dat de aanvraagprocedure voor de exploitatievergunning op diezelfde datum aanvangt en dat de termijn van de aanvraagprocedure zes weken bedraagt. Bij brief 5 van december 2017 heeft eiseres verzocht deze termijn te verlengen om nader onderzoek te kunnen doen naar een aantal geschikte locaties waarover eiseres in gesprek is met de eigenaren en huurders van die locaties. Verweerder heeft niet aan dit verzoek voldaan. Hommersom heeft op 14 december 2017 een aanvraag ingediend voor het pand aan het Veerplein 132. Eiseres heeft op 18 december 2017 een aanvraag ingediend voor het pand aan het Veerplein 106. Bij primair besluit I heeft verweerder de vergunning voor de exploitatie van de speelautomatenhal voor de nieuwe periode van vijf jaar verleend aan Hommersom. Bij primair besluit II is de aanvraag van eiseres buiten behandeling gesteld. De bezwaren van eiseres tegen primair besluit I en II zijn bij het bestreden besluit ongegrond verklaard. Aan het bestreden besluit heeft verweerder het advies van de

adviescommissie bezwaarschriften (de commissie) van 26 februari 2019 ten grondslag gelegd.

1.10 In het advies heeft de commissie overwogen dat de Verordening 2017 en de Nadere regels objectieve, niet discriminerende, duidelijke, precieze en ondubbelzinnige criteria bevatten die het mogelijk maken op andere plekken dan het Veerplein 132-134 een speelautomatenhal te vestigen en dat zowel de Verordening 2017 als de Nadere regels zijn gepubliceerd zodat deze criteria bekend waren. Verder heeft de commissie overwogen dat eiseres zichzelf de beperking oplegt dat zij heeft gezocht naar een pand dat in grootte vergelijkbaar is met het pand van Hommerson. In de Verordening 2017 is de grootte van het pand niet vastgelegd. In de Verordening 2017 is wel opgenomen dat de speelautomatenhal onderdeel moet zijn van een breder amusementsbedrijf met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten. Volgens de commissie mag in dat opzicht van aanvragers creativiteit en flexibiliteit worden verwacht en is de keuze voor één bepaald concept een risico dat voor rekening van de aanvrager komt. Het bieden van reële mededingingsruimte gaat niet zo ver dat de gemeente ervoor moet zorgen dat een vergelijkbaar pand binnen het gebied beschikbaar is. Verder kan eiseres ontheffing van het bestemmingsplan vragen. De omstandigheid dat een speelautomatenhal uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is op een bepaalde locatie, sluit niet uit dat ook andere locaties aan dit criterium kunnen voldoen en daarmee geschikt kunnen zijn. Verder is de commissie van mening dat de voorbereidingstijd voor gegadigden feitelijk al begon na de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016, aangezien die uitspraak landelijke bekendheid heeft gekregen en in verschillende media is besproken. De eis dat een pand beschikbaar moet zijn, ligt voor de hand en ook de overige indieningsvereisten zijn niet zo ongebruikelijk dat gegadigden zich niet daarop hebben kunnen voorbereiden. Daarbij komt dat de mogelijke onzekerheid voor alle gegadigden gold, niet alleen voor eiseres. Bovendien was eiseres aanwezig bij de behandeling van de Verordening 2017 in de raadsvergadering van 14 september 2017. Zij kon dus in ieder geval vanaf dat moment voorbereidingen treffen. Van serieuze stappen van betekenis van eiseres met betrekking tot de doordenking, voorbereiding en realisering van bepaalde concepten die van belang zijn in het licht van de een in te dienen aanvraag, is volgens de commissie niet gebleken.

2. Eiseres stelt zich - kort samengevat - op het standpunt dat de Verordening 2017 onvoldoende mededingingsruimte biedt, dat deze verordening in strijd is met de doelstellingen van de Wok en het Unierecht, dat gehandeld is in strijd met de transparantieplichting, dat de aanvraagperiode te kort was en dat verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden.

3. De rechtbank oordeelt als volgt.

3.1 Verweerder betoogt dat de beroepsgronden van eiseres nagenoeg gelijkkluidend zijn aan de bezwaargronden, dat in het advies van de commissie de bezwaargronden van eiseres zijn besproken, dat eiseres de argumenten van de commissie niet gemotiveerd heeft betwist en dat het beroep reeds hierom ongegrond is. Dit betoog miskent dat eiseres wel degelijk heeft toegelicht waarom volgens haar de argumenten van de commissie geen stand kunnen houden. De rechtbank verwijst naar onder meer de randnummers 173 tot en met 177, 193, 194 en 207 van het aanvullend beroepschrift van 29 mei 2019. Het betoog slaagt niet.

*Biedt de Verordening 2017 voldoende mededingingsruimte?*

3.2.1 Eiseres betoogt dat de Verordening 2017 geen enkele ruimte tot mededinging biedt. De bijbehorende kaart is weliswaar verruimd, maar tegelijkertijd zijn in de Verordening 2017 tal van extra bepalingen opgenomen die volledig zijn toegesneden op Hommerson.

3.2.2 Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Verordening 2017 kan een exploitatievergunning uitsluitend worden verleend voor een speelautomatenhal, gevestigd in het gebied zoals aangegeven op de bij deze verordening behorende kaart en nadat aan potentiële gegadigden door verweerder gelegenheid is gegeven mee te dingen naar die vergunning. Op grond van het vijfde lid kan een exploitatievergunning uitsluitend worden verleend voor een speelautomatenhal die onderdeel is van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en die daaraan ondersteunend is.

3.2.3 De gemeenteraad heeft op grond van de Wok alleen de bevoegdheid om algemene regels vast te stellen. Hij mag de verordening niet toesnijden op één concrete situatie (uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 12 september 2012, (ECLI:NL:CBB:2012:BY1559). Verder volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016 dat aan potentiële gegadigden op enigerlei wijze ruimte moet worden geboden om mee te dingen naar een exploitatievergunning omdat er in Vlaardingen slechts één exploitatievergunning voor een speelautomatenhal kan worden verleend. De verwezenlijking van deze verplichting kan worden beperkt door het wettelijk voorschrift, in dit geval de Verordening 2017, dat in de schaarse vergunning zelf voorziet. Een zodanige beperking kan evenwel niet zover gaan dat iedere mededingingsruimte volledig wordt uitgesloten. Een eis die in ieder geval geldt volgens de Afdeling, is dat het wettelijk voorschrift dat de mededingingsruimte beperkt, althans de geschiedenis van de totstandkoming daarvan, er blijk van geeft dat het belang van het bieden van mededingingsruimte is meegewogen.

3.2.4 In de Verordening 2017 is, anders dan in de Verordening 2008, bepaald dat een exploitatievergunning alleen kan worden verleend nadat aan potentiële gegadigden door de burgemeester gelegenheid is gegeven mee te dingen naar die vergunning.

3.2.5 Het gebied waarbinnen volgens de kaart die bij de Verordening 2017 hoort een speelautomatenhal is toegestaan, is ruimer dan het aangewezen gebied op de kaart die bij de Verordening 2008 hoorde en omvat grofweg de binnenstad van Vlaardingen. Volgens de toelichting op artikel 2 van de Verordening 2017 is het gebied verruimd om er zeker van te zijn dat er voldoende mogelijkheden zijn voor gegadigden voor de exploitatievergunning. Naar het oordeel van de rechtbank biedt het verruimde gebied en de toelichting die daarop is gegeven op zichzelf voldoende ruimte tot mededinging. Eiseres heeft dit ook niet weersproken.

3.2.6 In de Verordening 2017 is verder de eis opgenomen dat de speelautomatenhal deel moet uitmaken van een breder amusementsbedrijf en daaraan ondersteunend moet zijn. Volgens de toelichting op de Verordening 2017 laat deze verordening ruimte voor verschillen aangaande de aard en omvang van de andere ontspanningsfaciliteiten behorende bij het bredere amusementsbedrijf. Daarmee biedt de Verordening 2017 naar het oordeel van de rechtbank voldoende ruimte voor andere concepten dan dat van Hommerson. Het gegeven dat de gemeente Vlaardingen zich in 2008 middels een zogeheten realisatieovereenkomst geïnteresseerd heeft aan de verwezenlijking van het leisureconcept

van Hommerson en dat aan Hommerson voor de periode van 2012 tot en met 2017 een exploitatievergunning was verleend, biedt onvoldoende grond voor het oordeel dat de Verordening 2017 is toegesneden op enkel Hommerson.

*Strijd met de doelstellingen van de Wok?*

3.3.1 Eiseres betoogt dat de Verordening 2017 veel verder gaat dan de ruimte die de Wok biedt. Er worden allerlei aanvullende eisen gesteld, waaronder de eis dat de speelautomatenhal deel moet uitmaken van een breder amusementsbedrijf, die niet uit de Wok voortvloeien en niet in een verordening als bedoeld in de verordening thuishoren. Daarmee heeft verweerder in strijd met de Wok en het Unierecht gehandeld.

3.3.2 Op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Verordening 2017, voor zover hier van belang, wordt de exploitatievergunning in ieder geval geweigerd, indien door de aanwezigheid van de speelautomatenhal naar het oordeel van de burgemeester de leef- en woonsituatie in de naaste omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed of er gegronde vrees is dat het verlenen van de exploitatievergunning ernstig gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

3.3.3 In haar uitspraak van 2 november 2016 heeft de Afdeling geoordeeld dat de Wok en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de gemeentelijke verordening, mede strekken tot regulering van de markt voor kansspelen. Die regelgeving beoogt daarom niet alleen de consumenten te beschermen en gokverslaving tegen te gaan en daartoe beperkingen te stellen aan de mogelijkheid om het publiek gelegenheid tot het kansspel te bieden, maar, in het verlengde daarvan, ook om ondernemingen die actief zijn op de markt voor kansspelen een gelijke uitgangspositie te bieden bij de transparante verdeling van de aldus beperkte ruimte om deel te nemen aan die markt.

3.3.4 De toelichting op de Verordening 2017 vermeldt over de eis dat de speelautomatenhal deel uit moet maken van een breder amusementsbedrijf:

“Daarbij wordt een speelautomatenhal vooral van belang geacht in combinatie met andere recreatieve functies en moet die daaraan ondersteunend zijn, zodat de speelautomatenhal zal zijn ingebed in een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten. Het doel is dat de aantrekkelijkheid van de binnenstad met in die binnenstad passende recreatieve functies in bredere zin wordt vergroot, waarbij een op zichzelf staande speelautomatenhal niet passend is.

Uit de jurisprudentie blijkt dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een speelautomatenhal 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 speelautomatenhal zal komen te liggen. Gezien het karakter van de binnenstad is een speelautomatenhal 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.

In ruimtelijk opzicht moet voorkomen worden dat de speelautomatenhalfunctie de overige gewenste functies in het gebied gaat overheersen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat een speelautomatenhal, en dan met name een daarin gevestigde kansspelafdeling, een hoofdattractie wordt op een locatie in de binnenstad. Hiermee gaat het synergievoordeel ten

opzichte van andere functies verloren. Daarom moet de speelautomatenhal aan de andere ontspanningsfaciliteiten ondersteunend zijn. Artikel 2, vijfde lid, is geformuleerd als een uitgangspunt, waaraan de inbedding van de speelautomatenhal moet voldoen. Het laat ruimte voor verschillen aangaande de aard en omvang van de andere ontspanningsfaciliteiten, zij het dat artikel 3 een omschrijving als indieningsvereiste voorschrijft en de burgemeester in het kader van de beoordelende toets de verschillende aanvragen op dit punt van de samenhang van de beoogde speelautomatenhal-exploitatie met andere ontspanningsfaciliteiten en de aard en omvang van die andere ontspanningsfaciliteiten kan vergelijken.”

en

“Over de aspecten van leefbaarheid (het bepaalde onder f. van het eerste lid) en de combinatie met andere recreatieve functies (het bepaalde onder j. van het eerste lid) is reeds in het kader van de toelichting op artikel 2 ingegaan. In aanvulling daarop geldt nog het volgende. In het bepaalde onder f. van het eerste lid komt tot uiting dat de vergunning dient te worden geweigerd, wanneer gevreesd moet worden dat de woon- en leefsituatie door de vestiging van (nog) een hal op ontoelaatbare wijze zal worden aangetast. De burgemeester heeft ten aanzien van de weigeringsgrond onder artikel 6, eerste lid sub f. een beoordelingsbevoegdheid. Daarbij houdt de burgemeester onder meer rekening met het karakter van de straat, het winkelniveau aldaar en van de wijk waarin de speelautomatenhal is gelegen of zal komen te liggen. In de beoordeling van de aanvraag wordt de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan betrokken. Het is ook mogelijk om een vergunning te weigeren, wanneer er sprake is van een op ontoelaatbare wijze aantasten van het karakter van een (deel van) winkelstraat/-buurt/-centrum. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn in een winkelstraat met winkels van een 'exclusief' karakter. Door de vestiging van een automatenhal zal er sprake (kunnen) zijn van een ontoelaatbaar spanningsveld, waardoor een te grote inbreuk mag worden gevreesd op de bestaande functie van de winkelstraat. Ook ten aanzien van dit criterium vormt de burgemeester geen oordeel over de inpasbaarheid van de speelautomatenhal vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Dat oordeel is in beginsel voorbehouden aan de raad. De burgemeester kan in het kader van de oordeelsvorming over de leefbaarheid met mogelijkheden en onmogelijkheden in dat kader rekening houden.

De burgemeester zal gemotiveerd een afweging maken indien deze weigeringsgrond zich naar het oordeel van de burgemeester voordoet. De weigeringsgrond ziet op de vraag of de leef- en woonsituatie op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed. Indien deze weigeringsgrond niet van toepassing wordt geoordeeld door de burgemeester, kan nog steeds sprake zijn van een nadelige beïnvloeding van de leef- en woonsituatie, hetgeen tevens een onvoldoende positieve bijdrage kan behelzen waarmee (tevens) in min of meer relatieve zin sprake is van nadelige beïnvloeding. Dit kan door de burgemeester worden meegewogen bij de vergelijking van de aanvragen, hetgeen in de nadere regels kan worden bepaald.

In aanvulling op de toelichting op dit onderwerp bij artikel 2, geldt de toelichting op de weigeringsgrond sub j dat bepaalt dat als weigeringsgrond geldt dat de exploitatie of vestiging van de speelautomatenhal geen deel uitmaakt van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten. Het wordt niet wenselijk geacht dat een speelautomatenhal zonder dat die onderdeel uitmaakt van een breder amusementsbedrijf met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en daaraan ondersteunend is, te Vlaardingen



wordt gevestigd. Dat de speelautomatenhal ondersteunend dient te zijn, betekent tevens dat naar het oordeel van de burgemeester, de speelautomatenhal niet een te overwegende uitstraling heeft maar daadwerkelijk ondersteunend aan de overige faciliteiten is. De burgemeester heeft hierbij een beoordelingsvrijheid. De weigeringsgrond ziet slechts op de vraag of de exploitatie of vestiging van de speelautomatenhal deel uitmaakt van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en daaraan ondersteunend is. De aard en omvang van de overige ontspanningsfaciliteiten in het totale amusementsbedrijf kunnen verschillen al naar gelang de ondernemer hier invulling aan geeft. Indien de burgemeester eenmaal heeft vastgesteld dat de weigeringsgrond zich niet voordoet, kunnen de aard en omvang van de overige ontspanningsfaciliteiten in het totale amusementsbedrijf bij een vergelijkende toets op basis van de nadere regels aan de orde komen.”

3.3.5 De rechtbank maakt hieruit op dat het doel van de eis dat de speelautomatenhal deel moet uitmaken van een breder amusementsbedrijf is dat een positieve bijdrage wordt geleverd aan de aantrekkelijkheid van de Vlaardingse binnenstad. Dat doel sluit aan bij het doel van de realisatie-overeenkomst die de gemeente Vlaardingen in 2008 met Hommerson heeft gesloten, namelijk het verlevendigen en aantrekkelijk maken van het centrum van Vlaardingen voor bewoners uit Vlaardingen en de regio door het realiseren van het leisureconcept van Hommerson (waarbij een speelautomatenhal deel uitmaakt van een breder amusementsbedrijf en daaraan ondersteunend is). Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad van Vlaardingen is echter geen belang dat met de Wok wordt nagestreefd. Voor zover in de toelichting wordt gesteld dat met het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad van Vlaardingen (tevens) de bescherming van het woon- en leefklimaat wordt beoogd, wordt aan dit begrip een te ruime uitleg gegeven. Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad van Vlaardingen gaat verder dan het beschermen van het woon- en leefklimaat. Bovendien volgt uit artikel 6, aanhef, eerste lid en onder f, van de Verordening 2017 dat de reeds in die bepaling neergelegde waarborg voor het woon- en leefklimaat slechts betrekking heeft op de woon- en leefsituatie in de naaste omgeving en niet die van de gehele binnenstad van Vlaardingen. De in de Verordening 2017 gestelde eis dat een speelautomatenhal deel moet uitmaken van een breder amusementsbedrijf gaat daarmee de kaders van de Wok te buiten. Ook het zogenoemde synergievoordeel van een speelautomatenhal die ondersteunend is aan andere recreatieve faciliteiten of ruimtelijke afwegingen, is geen doel dat met een verordening op grond van de Wok kan worden nagestreefd. De uitspraak van de Afdeling van 30 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2336) staat niet aan deze conclusie in de weg, omdat in die uitspraak slechts aan de orde was of ten aanzien van de in de gemeentelijke verordening genoemde en door de burgemeester toe te passen criteria (waaronder ‘hoogwaardig meeromvattend leisureconcept’) een passende mate van openbaarheid was verzekerd en dus niet de rechtmatigheid van deze criteria als zodanig ter discussie stond.

3.3.6 Op grond van het vorenstaande moet worden geconcludeerd dat met de eis van een breder amusementsbedrijf niet beoogd is (een van) de belangen van de Wok te beschermen en dus aan de bepalingen die betrekking hebben op deze eis verbindende kracht moet worden onttrokken. Die bepalingen betreffen de artikelen 2, vijfde lid, 3, eerste lid, aanhef en onder g, 6, eerste lid, aanhef en onder i en criterium 1 (Conceptomschrijving Speelautomatenhal) van de Nadere regels. De bespreking van de grond dat tevens sprake is van strijd met het Unierecht, behoeft daarom geen bespreking.

*Is de transparantieplichting geschonden?*

3.4.1 Eiseres betoogt dat minimaal een jaar voordat de aanvraagprocedure zou worden gestart de Verordening 2017 en de Nadere regels bekend hadden moeten worden gemaakt. Alleen dan had ook eiseres een reële kans gehad om op gelijke hoogte met Hommerson te komen. Hommerson hoefde immers alleen maar haar oude aanvraag te actualiseren en in te dienen.

3.4.2 Om gelijke kansen te realiseren dient het bestuur, zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016, een passende mate van openbaarheid te verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak 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.

3.4.3 Op grond van artikel 2, derde lid, van de Verordening 2017 maakt verweerder voorafgaand aan de aanvraagperiode bekend op welke wijze en op welk moment de gelegenheid tot mededinging naar de exploitatievergunning wordt geboden. Uit de Nadere regels volgt dat verweerder het beschikbaar worden van de exploitatievergunning in ieder bekend maakt op de gemeentelijke website.

3.4.4 Op grond van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder b, van de Verordening 2017 is de burgemeester bevoegd nadere regels vast te stellen ten aanzien van 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 aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. Verweerder heeft met de vaststelling van de Nadere regels van deze bevoegdheid gebruik gemaakt.

3.4.5 Op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder j, van de Verordening 2017 wordt een exploitatievergunning in ieder geval geweigerd indien de aanvraag wordt ingediend buiten het aanvraagtijdvak.

3.4.6 De Verordening 2017 is op 14 september 2017 door de gemeenteraad van Vlaardingen vastgesteld. Deze verordening en de Nadere regels zijn gepubliceerd op 6 november 2017 en in werking getreden op 7 november 2017. Op de website van de gemeente is vervolgens op 8 november 2017 bekendgemaakt dat de aanvraagprocedure op diezelfde dag is gestart en dat de termijn voor het indienen van een aanvraag zes weken bedraagt. Bij brief van 9 november 2017 heeft verweerder eiseres in kennis gesteld van het feit dat op 8 november 2017 de nieuwe aanvraagprocedure voor een exploitatievergunning is geopend en is voor verdere informatie verwezen naar de website van de gemeente.

3.4.7 Uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder j, van de Verordening 2017 volgt dat een exploitatievergunning in ieder geval wordt geweigerd indien een aanvraag wordt ingediend buiten het aanvraagtijdvak zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid. Dit heeft tot gevolg dat de beslissing van verweerder tot vaststelling van de aanvang (en de duur) van het aanvraagtijdvak een concretiserend besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, inhoudt, dat in elk geval overeenkomstig artikel 3:42,

tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden bekendgemaakt teneinde een passende mate van openbaarheid te verzekeren. Door de openstelling van het aanvraagtijdvak enkel bekend te maken op de gemeentelijke website is gehandeld in strijd met artikel 3:42, tweede lid, van de Awb. Dat de Afdeling in haar uitspraak van 9 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:661) publicatie van de beschikbaarheid van een schaarse vergunning op de gemeentelijke website voldoende heeft geacht, maakt dit niet anders, omdat die uitspraak geen betrekking had op de vaststelling van een aanvraagtijdvak waaraan rechtsgevolg is verbonden. Weliswaar heeft verweerder eiseres bij brief van 9 november 2017 op de hoogte gesteld van het feit dat de aanvraagprocedure op 8 november 2017 is geopend, maar hierin ziet de rechtbank geen aanleiding om deze schending te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Eiseres is immers pas op de hoogte gebracht van de startdatum nadat de aanvraagprocedure was aangevangen. Niet aannemelijk is dat belanghebbenden hierdoor niet zijn benadeeld.

3.4.8 Daarnaast is de aanvraagprocedure een dag na de bekendmaking van de Verordening 2017 en de Nadere regels aangevangen. Daarmee is niet voldaan aan de eis dat tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure de informatie bekend wordt gemaakt over de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. Tussen de bekendmaking van de Verordening 2017 en de Nadere regels enerzijds en het openstellen van de aanvraagprocedure anderzijds heeft nog geen dag ruimte gezeten. Ook op dit punt heeft verweerder in strijd met de transparantieplichting gehandeld. Dat eiseres al op 14 september 2017 op de hoogte was van de inhoud van de Verordening 2017 en de Nadere regels maakt dit niet anders, nu niet is gebleken dat zij ook op de hoogte was of kon zijn van de datum waarop de Verordening 2017 en de Nadere regels bekend zouden worden gemaakt en de datum waarop de aanvraagprocedure zou worden opengesteld. Dat deze data in ieder geval gelegen zouden zijn voor afloop van de geldigheidstermijn van de exploitatievergunning van Hommerson op 19 december 2017 stond geenszins vast. De gemeente Vlaardingen had immers ook al de inwerkingtreding van de Verordening 2008 steeds voor zich uitgeschoven in afwachting van de ruimtelijke procedure die Hommerson moest doorlopen om een amusementsbedrijf te kunnen realiseren op de locatie Veerplein 132-134. Verder heeft eiseres twee procedures moeten voeren bij de Afdeling (uitspraken van 21 juni 2017 en 24 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2017:1664 en ECLI:NL:RVS:2019:2558)) om de gemeente Vlaardingen tot nakoming van de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016 te dwingen. Anders dan verweerder is de rechtbank dan ook van oordeel dat van eiseres redelijkerwijs niet kon worden verlangd om in afwachting van de benodigde informatie al verregaande stappen, zoals het ter beschikking krijgen en houden van een geschikt pand, te nemen.

#### *Termijn van de aanvraagprocedure te kort?*

3.5.1 Eiseres betoogt ook dat met de termijn van zes weken om een aanvraag in te kunnen dienen geen gelijk speelveld is gecreëerd. Om eiseres een reële kans tot mededinging te bieden, had voor een langere termijn moeten worden gekozen. Bovendien had een beoordelingskader vastgesteld moeten worden aan de hand waarvan een verzoek tot ontheffing van het bestemmingsplan beoordeeld zou worden, omdat behalve op de locatie van Hommerson het bestemmingsplan op geen enkele andere locatie in de binnenstad van Vlaardingen een speelautomatenhal toelaat.

3.5.2 Volgens de Nadere regels wordt een termijn van zes weken voldoende geacht omdat het breed bekend is, gezien de aandacht voor de uitspraak van de Afdeling van 2 november

2016, dat een exploitatievergunning per 19 december 2017 beschikbaar zal komen vanwege het aflopen van de termijn van de enige in Vlaardingen te vergeven vergunning, en gegadigden zich zo lang hebben kunnen voorbereiden op een aanvraag. Voorts is het volgens de Nadere regels wenselijk dat het publiek dat prijs stelt op het bezoek aan een speelautomatenhal in Vlaardingen zo kort mogelijk van een speelautomatenhal verstoken blijft en dat er zo snel mogelijk na 19 december 2017 weer een nieuwe vergunning verleend zal zijn en een speelautomatenhal geopend zal zijn in Vlaardingen.

3.5.3 Hommerson had bij aanvang van de aanvraagprocedure een grote voorsprong op eiseres. Zo beschikte zij al over een pand op een locatie waar volgens het bestemmingsplan een speelautomatenhal is toegestaan, maakte de speelautomatenhal al deel uit van een breder amusementsbedrijf en had zij al verschillende stukken en plannen, zoals een conceptomschrijving van de speelautomatenhal, voorhanden die van belang waren voor de beoordeling van de aanvraag. Daarnaast kan er in deze zaak niet aan voorbij worden gegaan dat de exploitatievergunning aan Hommerson in 2012 in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de transparantieverplichting en dus op onrechtmatige wijze is verleend. De aanzienlijke voorsprong van Hommerson was dus op onrechtmatige wijze verkregen. Om eiseres onder die omstandigheden reële mededingingsruimte te bieden had verweerder aanleiding moeten zien het tijdvak van de aanvraagprocedure ruimer vast te stellen, zeker nu eiseres daar met goede redenen om had verzocht. In dit verband kan er ook niet aan voorbij worden gegaan dat Hommerson voorafgaand aan de in 2012 verleende vergunning, door onder meer het uitstel van de inwerkingtreding van de Verordening 2008, ruimschoots de tijd heeft gekregen om haar aanvraag grondig voor te bereiden en de benodigde ruimtelijke toestemmingen te verkrijgen. In dit geval heeft het college van burgemeester en wethouders van Vlaardingen voorafgaand aan de openstelling van de aanvraagprocedure niet eens kenbaar gemaakt op welke locaties of onder welke voorwaarden hij binnen de binnenstad eventueel ontheffing had willen verlenen van het bestemmingsplan. Om hier de benodigde duidelijkheid over te kunnen verkrijgen had eiseres onder de gegeven omstandigheden in elk geval een termijn van meer dan zes weken moeten worden geboden. Met een termijn van zes weken zijn eiseres dus geen gelijke kansen geboden. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De omstandigheid dat door de vaststelling van een langere termijn potentiële klanten nog langer verstoken zouden blijven van een speelautomatenhal, een belang dat verweerder in de Nadere regels noemt, dient voor rekening en risico van verweerder te blijven. Verweerder had de aanvraagprocedure ook eerder dan 8 november 2017 kunnen laten aanvangen. Ten aanzien van het standpunt van verweerder dat potentiële gegadigden zich al konden voorbereiden op de aanvraagprocedure gelet op de bekendheid die de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016 heeft gekregen, heeft de rechtbank al onder 3.4.8 een oordeel gegeven. Korthedshalve verwijst zij naar die overwegingen.

#### *Buitenbehandelingstelling aanvraag eiseres*

3.6 Verweerder heeft de aanvraag van eiseres buiten behandeling gesteld omdat volgens hem niet is voldaan aan de in de Verordening 2017 genoemde indieningsvereisten en omdat de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende waren voor een beoordeling van de aanvraag. Het door eisers gemaakte bezwaar is bij het bestreden besluit ongegrond verklaard. Nu de rechtbank van oordeel is dat het aanvraagtijdvak van zes weken te kort was en dat verbindende kracht aan een aantal bepalingen moet worden ontzegd die ook zien op de indieningsvereisten, heeft verweerder de aanvraag van eiseres ten onrechte niet in behandeling genomen.

*Eindoordeel*

4. De Verordening 2017 en de Nadere regels bieden op zich voldoende mededingingsruimte aan potentiële gegadigden voor een vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal in de gemeente Vlaardingen. Met de in de Verordening 2017 opgenomen eis dat een speelautomatenhal deel moet uitmaken van een breder amusementsbedrijf worden echter niet de belangen van de Wok behartigd. Door die bepaling op te nemen in de Verordening 2017 is de gemeenteraad buiten de grenzen van zijn verordende bevoegdheid getreden. Om die reden moet aan de bepalingen die betrekking hebben op deze eis verbindende kracht worden ontzegd. Verder heeft verweerder gehandeld in strijd met de transparantieplichting zoals in dit geval uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 3:42, tweede lid, van de Awb door de datum van de openstelling van de aanvraagprocedure en de voor de vergunningaanvraag van belang zijnde regels en criteria niet tijdig en niet op juiste wijze bekend te maken. Tot slot had verweerder een langere aanvraagtermijn moeten vaststellen dan zes weken om op die manier eiseres meer tijd te geven om op min of meer gelijke hoogte met Hommerson te kunnen komen. Door eiseres die tijd niet te geven heeft verweerder in strijd met het gelijkheidsbeginsel (in de zin van het bieden van gelijke kansen) gehandeld.

5. Het beroep is dus gegrond. De overige beroepsgronden van eiseres behoeven geen bespreking.

6. Het bestreden besluit moet worden vernietigd. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien door de primaire besluiten te herroepen. Dit betekent dat verweerder opnieuw moet beslissen op de aanvragen van eiseres en Hommerson. Voor zover zijn nieuwe besluit zal strekken tot verlening van een vergunning, zal verweerder dit pas kunnen doen nadat:

- de voorschriften en beperkingen die zijn opgenomen in de Verordening 2017 en de Nadere regels binnen het kader en de doelstelling van de Wok en de daarop gebaseerde verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad blijven;
- tijdig en op juiste wijze voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure de noodzakelijke informatie met betrekking tot de beschikbaarheid van de exploitatievergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria bekend wordt gemaakt;
- er met betrekking tot de duur van de aanvraagprocedure wordt voldaan aan het gelijkheidsbeginsel in de zin van het bieden van gelijke kansen.

7. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

8. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.068,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, met een waarde per punt van € 534,- en wegingsfactor 2).

### Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept de primaire besluiten en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- bepaalt dat verweerder aan eiseres het betaalde griffierecht van € 345,- vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 1.068,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. de Gans, voorzitter, en mr. A.C. Rop en mr. C.J. Wolswinkel, leden, in aanwezigheid van mr. M. Traousis-van Wingaarden, griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 12 mei 2021.

*De griffier is buiten staat*

*De rechter is verhinderd te tekenen*

griffier

voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **12 MEI 2021**

### Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

