

De strijd om schaarse vergunningen

Mr. Mark van Weeren

INTRODUCTIE

De recente ontwikkeling in rechtspraak en regelgeving maakt de *schaarse vergunning* een interessant onderwerp. Niet alleen voor juristen zoals ik maar ook voor ondernemers en degenen die over vergunningen gaan. Dat komt vooral omdat vergunningen die vanouds altijd al vergeven waren aan anderen, nu beschikbaar (behoren te) komen via nieuwe procedures en de overheid daar dus anders mee om dient te gaan. Dat is nog lastig voor (bijvoorbeeld) gemeenten die nog vaak niet *up-to-date* zijn met hun vergunningstelsels.

Tijdens het schrijven van dit boek zijn er diverse belangrijke uitspraken gedaan over schaarse vergunningen. Die zijn vanzelfsprekend (in ieder geval de relevante uitspraken tot en met maart 2019) verwerkt en genoemd in het boek. De rechters in Nederland hebben de smaak dus te pakken. Met dit boek hoop ik dat ook vergunningverleners de nieuwe regels goed weten te verpakken in eerlijke procedures voor de verdeling van vergunningen. En voor degenen die afhankelijk zijn van een vergunning hoop ik dat dit boek inspiratie oplevert om vooral niet op te geven als het tegenzit.

Ik bedank graag mijn collega's Ranka en Roos voor hun steun bij de totstandkoming van dit boek, jullie zijn toppers.

Mark van Weeren
Amsterdam, 31 maart 2019



SORRY
ALLE VERGUNNINGEN
ZIJN VERDEELD

INHOUDSOPGAVE

INTRODUCTIE / V

LEESWIJZER / VII

INHOUDSOPGAVE / IX

DEEL 1

Het speelveld voor schaarse vergunningen / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Verdeling van vergunningen / 4
- 1.3 Lucratieve vergunningen – mijn top vijf / 8
- 1.4 Schaarse vergunningen en verdelingsmethoden / 22
- 1.5 Concessies voor diensten (OV, radio, telecom) / 33

DEEL 2

Het strijdtoneel / 41

- 2.1 Het steekspel om de loterijen / 41
- 2.2 De route naar de hoogste toren / 48
- 2.3 Concurrenten aftroeven: supermarkten en bouwmarkten vechten om locaties / 61
- 2.4 Taxi's en rondvaartboten – de gevolgen van meer of minder vergunningen / 71
- 2.5 Laadpalen en windmolens / 77
- 2.6 Carnaval, Koningsdag en andere events / 84

DEEL 3

Spelregels vergunningen / 95

- 3.1 Algemene regels voor vergunningen / 95
- 3.2 Procedure voor aanvraag vergunning / 99
- 3.3 Vergunningvoorschriften en wijziging omstandigheden bij vergunninghouder / 106
- 3.4 Dienstenwet en Dienstenrichtlijn / 110
- 3.5 Duur en verlenging vergunning / 119
- 3.6 Beleid over vergunningen / 128

- 3.7 Vergunningstop, maximumbeleid en nulbeleid / 137
- 3.8 Kosten van vergunningen / 142
- 3.9 Handel en overdracht vergunning / 149

DEEL 4

Spelbrekers / 159

- 4.1 Selectie aan de deur: de Wet Bibob of 'slecht levensgedrag' / 159
- 4.2 Concurrenten en andere bezwaarmakers / 171
- 4.3 Handhaving en toezicht / 180
- 4.4 Machtsmisbruik, voortrekkerij en andere procedurefouten / 189
- 4.5 Wijziging vergunningsvoorwaarden en beleidswijziging / 198

DEEL 5

Juridisch arsenaal / 207

- 5.1 Procederen over vergunningen / 208
- 5.2 Weigering en intrekking vergunning / 215
- 5.3 Acties bij foute procedures vergunningverlening / 229
- 5.4 Procederen tegen sanctie of maatregel / 240
- 5.5 Schadevergoeding wegens fout (besluit) / 247

JURISPRUDENTIEREGISTER / 257

TREFWOORDENREGISTER / 265

GERAADPLEEGDE LITERATUUR / 277

ENGLISH SUMMARY / 281

DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG / 285

WOORDENLIJST / 289

CHECKLISTS / 301

CASESTUDY STRANDPAVILJOENS NOORDWIJK / 307

OVERZICHT SCHAARSE VERGUNNINGEN AMSTERDAM / 317

Het speelveld voor schaarse vergunningen

Een schaarse vergunning kan soms het verschil maken. Met die vergunning kan een ondernemer goed geld verdienen, zeker als de concurrentie beperkt is.

De enige vergunning van de Gemeente Waterkant voor slechts één festival waar 70.000 man komen is een lot uit de loterij. Als je als enige De Lotto mag organiseren in Nederland dan is dat natuurlijk kassa, want dan heb je geen concurrentie. Dat geldt ook voor de gemeente waar slechts één coffeeshop een vergunning krijgt om cannabis te verkopen.

In dit hoofdstuk noem ik de branches waar het beperkte aantal beschikbare vergunningen bijdraagt aan zakelijk succes. De vraag bij die successen is hoe de verdeling van die vergunningen is gegaan. Interessant is hoe bij een volgende vergunningronde de nieuwe vergunningen worden verdeeld. Op grond van de huidige regels moet iedereen kunnen meedingen naar een schaarse vergunning en procedure daarvoor moet transparant zijn.

Degene die in het verleden, toen de regels minder stringent waren, een vergunning wisten te bemachtigen zijn daar niet eeuwig van verzekerd. Schaarse vergunningen zijn namelijk niet van onbepaalde duur. Het succes met een vergunning in het verleden is geen garantie voor de toekomst.

1.1 Inleiding

Vergunningen zijn er in allerlei soorten en maten. In dit boek gaat het vooral om vergunningen waar je geld mee kunt verdienen. Dat zijn vaak ook de vergunningen waarvan er maar een beperkt aantal van verstrekt worden. Juristen noemen dat *schaarse vergunningen*.

Eén van mijn cliënten, een horecaondernemer, vroeg mij onlangs waarom hij niet in aanmerking kwam voor een strandpaviljoen in zijn gemeente. De gemeente had hem gezegd dat alle plekken verhuurd zijn en hij misschien een paviljoen kon overnemen van iemand die ermee stopt. Mijn juridische voelsprietten gaven al aan dat hier iets niet klopt. Zo'n verdeling van schaarse locaties op het strand gaat dus niet volgens de regels (zie ook casestudy Noordwijk in de bijlagen).

De vergunning voor een strandtent of een casino, één van de slechts twintig rondvaartboten in een gemeente of één van de vijf vergunningen voor coffeeshops, het zijn allemaal schaarse vergunningen. Wie krijgt die ene vergunning voor

afvalverwerking, een speelautomatenhal of de aanleg van een golfbaan? Schaarse vergunningen zijn business opportunity's voor ondernemers. Een beperkt aantal vergunningen voor een activiteit betekent dat de concurrentie beperkt zal zijn en dat is goed voor de klandizie en prijzen. Schaarse vergunningen hebben vermogenswaarde en zijn daarom vaak het neusje van de zalm voor ondernemers.

Niet altijd vergunning nodig

Maar niet voor alleen activiteiten waar je geld mee kan verdienen is een vergunning nodig. Veel succesvolle bedrijven hebben hun succes niet zozeer aan een specifieke vergunning te danken. Een bedrijfsgeheim (Coca Cola) kan ook de key tot succes zijn. Je kunt zo beginnen als consultant, webdesigner, app-ontwikkelaar, tweedehand-sboekenverkoper, schoonheidsspecialiste, freelancetekstschrijver, om maar wat te noemen. Voor veel onlineactiviteiten, zoals een platform of webshop, heb je ook geen vergunning nodig, afhankelijk van wat je verkoopt natuurlijk. Als je online gokspelletjes wilt aanbieden op internet dan geldt wel weer een vergunningplicht. Als je tegen betaling goederen of diensten aanbiedt is inschrijving bij de Kamer van Koophandel nodig. De Belastingdienst zal zich dan melden waar je verder aan moet voldoen.

Gebruik vastgoed binnen de bestemming

Als je bijvoorbeeld in een winkelstraat vanuit een pand snuisterijen wilt verkopen en het *bestemmingsplan* geeft aan dat de bestemming 'detailhandel' op het pand rust dan heb je geen vergunning nodig om je snuisterijen te gaan verkopen. De activiteit valt immers binnen de geldende bestemming op het pand en het gebruik is daarmee van overheidswege toegestaan. Wel heb je een (omgevings)vergunning nodig als je het pand en de gevel wilt verbouwen om de winkel geschikt te maken voor de verkoop.

Geen vergunning wel toepasselijke regelgeving

Als je geen vergunning nodig hebt voor een activiteit betekent dat overigens niet dat er geen regels op een activiteit van toepassing zijn. Als een bedrijf levensmiddelen bereidt en verkoopt dan is er geen vergunningplicht, maar gelden er wel strenge eisen op grond van de Warenwet, met betrekking tot de productveiligheid e.d.



In zo'n situatie vindt dus geen 'selectie' vooraf plaats door middel van een vergunningstraject maar vindt naleving van regels plaats door controle en toezicht. Het gaat dan om *repressieve handhaving* met toepassing of dreigen met bestuursrechtelijke

sancties of maatregelen zoals een bestuurlijke boete en last onder dwangsom of -bestuursdwang, bijvoorbeeld het uit de handel nemen van onveilige producten. Bij levensmiddelen gebeurt dat door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), voorheen de Keuringsdienst van Waren.

Zelf bierbrouwen of jenever stoken.

Je mag voor eigen gebruik bier en wijn maken zonder vergunning. Maar als je zelfgemaakt bier en zelfgemaakte wijn wilt verkopen dan moet je ingeschreven zijn als ondernemer bij de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst. Ook moet je bij de Belastingdienst/Douane een vergunning aanvragen voor het zelf maken van accijnsgoederen. Zo'n vergunning heet een Vergunning accijnsgoederenplaats. Als je bijvoorbeeld zelf jenever stookt dan heb je een vergunning nodig voor de destilleerkerel, een vergunning voor het stoken van de ketel en een vergunning voor het hebben van een alcoholplaats. Zie www.belastingdienst.nl en www.infomil.nl

Branches met vergunningplicht

In bepaalde branches is een vergunning vereist. Zo'n vergunning zal aangevraagd en verleend moeten worden om in die branche aan de slag te kunnen. Bijvoorbeeld in de horeca, financiële dienstverlening, taxi- en personenvervoer, goederenvervoer, markt- en straathandel, colportage e.d. De website www.ondernemersplein.nl/brancheinformatie geeft er meer informatie over. Bij markt- en straathandel (standplaatsen) betreft het doorgaans ook schaarse vergunningen.

Een 'inrichting'

Bepaalde categorieën van bedrijven kunnen vergunningplichtig zijn indien ze een *inrichting* zijn in de zin van de Wet Milieubeheer of de Wabo. Die vergunningplicht is vooral bedoeld ter bescherming van het milieu en de leefomgeving. Een inrichting is bijvoorbeeld een manege, autosloperij, varkenshouderij, een crematorium, een koffiebranderij, elektriciteitscentrale e.d. Niet alle bedrijven zijn inrichtingen in de zin van de Wet Milieubeheer (zie infomil.nl). Veel winkels zijn bijvoorbeeld geen 'inrichting', maar een supermarkt moet wel aan het Activiteitenbesluit voldoen vanwege de koelinstallaties en een horecagelegenheid moet voldoen aan de geluidsregels in het Activiteitenbesluit. Ook een activiteit van een burger kan een inrichting zijn, bijvoorbeeld als sprake is van een uit de hand gelopen dierenhobby (hondenfokkerij) of als je een olietank in je tuin hebt voor je cv-installatie.

Vergunningen in cijfers

In totaal zijn in 2015 897 vergunningstelsels onder vijftien uiteenlopende benamingen aangetroffen die als zodanig gekwalificeerd kunnen worden. Dat gaat onder meer om: aanwijzing, certificaat, concessie, erkenning, goedkeuring, inschrijving, machtiging, melding, ontheffing, registratie, toelating, toestemming, vergunning, verklaring, vrijstelling, e.d. De vergunningstelsels van het rijk zijn gebaseerd op 162 wetten. Het grootste deel van de gemeentelijke stelsels is gebaseerd op autonome bevoegdheden. Bij de provincies ligt het accent op uitvoering van rijksregelingen in medebewind. Ca. 60% van de bestaande stelsels is nog geheel op nationale leest geschoeid. De cijfers over 578 rijksstelsels tonen een jaarlijkse inspanning van ten minste 1,7 miljoen vergunningaan-

vragen van ondernemers. Van de overige vergunningen zijn geen cijfers bekend. Geschat wordt dat het totaal aantal vergunningaanvragen boven de 2 miljoen per jaar ligt.

Bron: rapport 'Eenvoudig Vergunningen', Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen 2015

Leges: De totale opbrengst van heffingen in verband met vergunningverlening aan ondernemers laat zich niet gemakkelijk achterhalen. De meeste leges worden geheven door de gemeenten. Voor 2004 wordt die opbrengst geraamd op ca. € 0,5 miljard. Het grootste deel van deze inkomsten betreft leges voor omgevingvergunningen.

Eenmalige activiteit

Voor bepaalde activiteiten, ook als die slechts eenmalig zijn zoals bijvoorbeeld een evenement (zie ook hoofdstuk 2.6), is een vergunning nodig, tenzij het kleinschalig is. Daarvoor zijn in de lokale algemene plaatselijke verordening (APV) doorgaans regels opgenomen hoe je een evenementenvergunning kunt aanvragen.

Geen vestigingsvergunning

Wat niet meer bestaat is de vestigingsvergunning die vroeger aangevraagd moest worden als je een bedrijf wilde beginnen. Dat was vereist op grond van de Vestigingswet Bedrijven 1954. Deze vergunningplicht was vooral bedoeld om te kunnen controleren of de ondernemer in kwestie wel de vereiste diploma's had. Beroepsbekwaamheid stond in de jaren '50 hoog in het vaandel. Men wilde beunhazerij tegengaan. Die wet is in 2007 afgeschaft. Daarom kan een aardappelboer zich tegenwoordig gewoon makelaar noemen en een kantoortje openen en een makelaar kan zonder vergunning handelen in bloembollen of kerstversiering.

Informatie over vergunningplicht

Op internet is veel informatie beschikbaar over (eventuele) vergunningplicht.

Of een vrijstelling of ontheffing voor bepaalde activiteiten. Als je wilt weten wat de bestemming is van een pand dan kun je dat checken op www.ruimtelijkeplannen.nl. Informatie over vergunning van gemeentewege, bijvoorbeeld horecavergunningen, vind je op de website van de betreffende gemeente. Brancheorganisaties geven op hun websites ook informatie over vergunningen. Algemene website met veel informatie over vergunningen zijn: www.kvk.nl, www.startbedrijf.nl, www.ondernemersplein.nl, www.mkb servicedesk.nl, www.belastingdienst.nl en www.infomil.nl.

1.2 Verdeling van vergunningen

De verdeling van beperkt beschikbare vergunningen is vaak niet geregeld door de overheid, maar dat verandert snel. Naar aanleiding van rechtspraak en de Dienstenrichtlijn moet de overheid gelijke kansen bieden en een eerlijke en transparante verdelingsprocedure organiseren.

De verandering van de aanpak van verdeling van vergunningen begon met een uitspraak over een speelautomatenhal in de Gemeente Vlaardingen. De burgemeester wilde slechts één speelautomatenhal in de gemeente maar met meer dan één

kandidaat moet er een transparante procedure zijn die gelijke kansen biedt voor kandidaten. Die procedure was niet gevolgd. De kandidaat die de vergunning niet kreeg procedeerde tot aan de Raad van State, de hoogste bestuursrechter in Nederland.

Eén vergunning in de gemeente voor een speelautomatenhal

De uitspraak gaat over de exploitatie- en aanwezigheidsvergunning die de burgemeester van Vlaardingen aan Hommerson Casino verleende voor een speelautomatenhal aan het Veerplein. Omdat de gemeentelijke verordening de exploitatie van slechts één speelautomatenhal in de gemeente toestaat, wees de burgemeester de aanvraag van een ander speelautomatenbedrijf af. Dat bedrijf was bij de Raad van State in hoger beroep gekomen tegen zowel de vergunningen van Hommerson Casino als tegen de afwijzing van zijn eigen aanvraag.

Gelijke kansen en transparantie

Een schaarse vergunning, zoals bijvoorbeeld een vergunning voor een speelautomatenhal, vereist een transparante procedure waarbij potentiële gegadigden gelijke kansen krijgen om mee te dingen naar de vergunning. Dit betekent dat een gemeente 'op een naar buiten toe kenbare wijze' bekend moet maken dat een schaarse vergunning beschikbaar is en binnen welke periode aanvragen voor die vergunning kunnen worden ingediend. Ook moet de verdelingsprocedure bekend worden gemaakt en moet duidelijk zijn welke eisen aan de aanvragen zullen worden gesteld, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

Mededinging

In het geval van een vergunning voor een speelautomatenhal moet een gemeente op grond van de Wet op de Kansspelen (WoK) ook een verordening vaststellen. Die gemeentelijke verordening mag de mededinging wel beperken, maar mag die niet volledig uitsluiten. Dit betekent dat de gemeente bijvoorbeeld wel een gebied mag aanwijzen waarbinnen een exploitant van een schaarse vergunning zich moet vestigen, maar dat binnen zo'n gebied in het algemeen dan wel een reële keuze moet bestaan tussen verschillende locaties.

Bron: uitspraak Raad van State, 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927

Uit deze zaak blijkt wel dat een gemeente (en ook andere bestuursorganen die vergunningen verstrekken) bij verdeling van vergunningen tijdig en zorgvuldig een transparante procedure moet aankondigen en conform de verdelingsprocedure de vergunning(en) moet toekennen. Dat geldt voor alle soorten vergunningen niet alleen voor schaarse vergunningen. Er moeten gelijke kansen voor mededinging naar een vergunning geboden worden. En in veel gemeenten is dat vaak nog niet goed geregeld. Vergunningen voor coffeeshops en pachtrechten voor strandpaviljoens zijn daar een voorbeeld van.

De uitspraak *Speelautomatenhal Vlaardingen* is leidend geworden voor het verdelen van schaarse vergunningen. Vooral gemeenten dienen hun vergunningstelsels te herzien op basis van deze uitspraak en de regelgeving die volgt uit het Europees recht waaronder de Dienstenrichtlijn. De Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) trekt zich dat aan en informeert gemeenten waar zij op moeten letten. Ik geef hieronder de samenvatting van het huidige juridische kader uit de VNG handreiking schaarse vergunning.

Drie verplichtingen volgens gelijkheidsbeginsel en artikel 12 Dienstenrichtlijn

Het bieden van gelijke kansen houdt voor een vergunningsinstantie in ieder geval drie concrete verplichtingen in tegenover de gegadigden:

- (1) bied ruimte om naar een beschikbare vergunning mee te dingen;
- (2) maak vooraf kenbaar door een passende mate van openbaarheid te geven dat één of meer schaarse vergunningen beschikbaar zijn, in welk tijdvak aanvragen ingediend kunnen worden, hoe deze worden verdeeld over de gegadigden en welke criteria daarbij gehanteerd worden; en
- (3) de duur van een vergunning mag niet onbepert zijn (ook geen automatische verlenging) en niet van zodanige duur dat de vergunninghouder onevenredig wordt bevoordeeld ten opzichte van andere gegadigden.

Bestaande rechten van vergunninghouder

Bestaande rechten of verworven rechten worden vaak als juridisch argument gebruikt. Maar in de wereld van vergunningen is dit argument slechts beperkt houdbaar. Ook bij toekenning van radiofrequenties bepaalde de rechter dat vergunningen slechts voor een beperkte duur worden verleend en in beginsel ook niet worden verlengd. Ook bepaalde de Europese rechter al dat concessies voor locaties aan het Gardameer en het strand van Sardinië niet automatisch verlengd mogen worden (zaak C-458/14 Promoimpresa). Zowel uit de Dienstenrichtlijn maar ook andere Europese richtlijnen volgt dat het niet de bedoeling is dat de belangen van de zittende partijen worden beschermd. De gunningsprocedure moet open en transparant zijn. Toetreding van nieuwe partijen met het oog op concurrentie moet mogelijk blijven. Daarom worden er ook geen vergunningen meer voor onbepaalde duur verleend als er maar een beperkt aantal vergunningen beschikbaar is (artikel 11 en 12 Dienstenrichtlijn) of indien daar een dwingende reden van algemeen belang voor is.

Bron: Rechtbank Rotterdam 24 juli 2020, ECLI:NL:RBROT:2002:AE5810

Bronnen voor regels verdeling schaarse vergunningen

De regels die volgen uit het gelijkheidsbeginsel volgen ook uit het Europees recht. Zowel uit rechtspraak als uit het transparantiebeginsel zoals bepaald in Hoofdstuk III Dienstenrichtlijn (Drl) en de bepalingen over non-discriminatie, vrijheid van vestiging en vrijheid van goederen- en dienstenverkeer in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het nationaalrechtelijke gelijkheidsbeginsel vormt daarmee een aanvulling op de Europese bronnen, die mede de norm vormen voor gelijke kansen die aan kandidaten die willen meedingen naar een schaarse vergunning, geboden moeten worden. Drie bronnen dus voor regels inzake (schaarse) vergunningen:

1. de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet;
2. het Werkingsverdrag van de EU; en
3. het gelijkheidsbeginsel in het Nederlands recht.

Traditionele methoden verdeling vergunningen

Omdat er geen regelgeving was voor het verdelen van vergunningen vond verdeling vaak plaats volgens het principe:

- wie het eerst komt wie het eerst maalt;
- loten;

- bestaande vergunninghouder gaat voor;
- hoogste bod via een veiling;
- laagste (of economisch meest) interessante inschrijving;
- roulatie – vergunning rouleert over een aantal kandidaten.

Degenen die geen vergunning hebben gekregen na een procedure zullen nooit tevreden zijn, maar het is begrijpelijk dat een eerlijke, transparante procedure die gelijke kansen biedt voor de kandidaten de minste scheve gezichten zou moeten opleveren. De methode ‘wie het eerst komt wie het eerst maalt’ voldoet daar overigens niet aan in mijn visie.

Amsterdam in de fout bij vergunningsaanvragen rondvaartboten

De Gemeente Amsterdam heeft fout op fout gestapeld bij het beoordelen van vergunningen voor rondvaartboten. Uitvoerende instantie Waternet ging onzorgvuldig te werk en haalde dossiers door elkaar bij de behandeling van vergunningsaanvragen voor het nieuwe rondvaartbeleid voor 2020.

De Raad van State bepaalde al dat het nieuwe vergunningenbeleid, waaraan de gemeente al sinds 2013 werkt, op belangrijke punten niet klopt. De Europese Commissie vindt dat het huidige stelsel, met een aantal grote rederijen die alle vergunningen voor grote boten bezitten, niet voldoen aan Europese concurrentiewetgeving.

Bron: nos.nl 21 juni 2016.

De meeste rechtszaken over fouten bij verdeling van vergunningen zijn als volgt samen te vatten:

- geen verdelingsprocedure gevolgd;
- er zijn fouten gemaakt (in de voorbereiding) van de verdelingsprocedure;
- een kandidaat is niet, of juist ten onrechte, toegelaten tot de verdelingsprocedure;
- een verdeling wordt weer ongedaan gemaakt;
- fouten in de beoordeling van de geselecteerde kandidaten.

Meedingen naar een vergunning

Degene die in aanmerking wil komen voor een schaarse vergunning zal daar actief mee bezig moeten zijn en moet vooral de spelregels goed in beeld krijgen. Zodra een gemeente of een andere instantie vergunningen wil gaan verdelen dan moet dat vooraf en tijdig bekendgemaakt worden. Dat zal digitaal gebeuren en in een plaatselijke krant. Er moet een passende oproep of mededeling gedaan worden om iedereen die geïnteresseerd is en voldoende te informeren en in de gelegenheid te stellen mee te dingen naar de vergunning. Bij de bekendmaking dient ook het aanvraagtijdvak kenbaar te zijn zodat geïnteresseerden weten tot welke uiterlijke datum een aanvraag ingediend kan worden. Ook zullen bij de bekendmaking inhoudelijke criteria vermeld dienen te worden: criteria waar de aanvraag dient te voldoen, welke gegevens bij de aanvraag vermeld moeten worden, maar ook het aantal beschikbare vergunningen en de wijze van verdeling en daarbij te hanteren criteria. Bijvoorbeeld: verdeling op volgorde van binnenkomst, via verloting, kwalitatieve selectie, e.d. Voor de aanvraag

mag ook een speciaal daarvoor gemaakt inschrijfformulier voorgeschreven worden door de overheid.

Indien verdeling plaatsvindt op volgorde van binnenkomst – overigens een omstreden methode – dan hoeft ik niet toe te lichten dat een aanvrager er goed aan doet direct na aanvang van de aanvraagtermijn de aanvraag compleet in te dienen en te controleren op welke plek zijn aanvraag op de lijst is geplaatst. Die methode is eigenlijk geen verdelingsmethode en zou om die reden ook aan de kaak gesteld kunnen worden (meer daarover in hoofdstuk 1.4). Een niet volledige of foutieve aanvraag kan bij iedere verdelingsmethode tot problemen leiden. Een aanvraag die niet voldoende gegevens of de benodigde bescheiden bevat mag buiten behandeling gelaten worden (artikel 4:5 Awb). De aanvrager moet echter altijd in de gelegenheid gesteld worden zijn onvolledige aanvraag aan te vullen.

Indien digitaal een aanvraag is ingediend dan dient er een ontvangstbevestiging gestuurd te worden volgens de wet (artikel 4:3a Awb). Vraag ook om een ontvangstbevestiging als er een aanvraag op papier is ingediend.

De aanvrager zal zich ervan moeten vergewissen waar de aanvraag aan moet voldoen (meer daarover in hoofdstuk 3). Als dat niet voldoende duidelijk is dan is het raadzaam daar direct (schriftelijk) vragen over te stellen en toe te zien op tijdige beantwoording daarvan. De spelregels voor de aangekondigde verdelingsprocedure mogen niet tussentijds gewijzigd worden. Dat is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.



1.3 Lucratieve vergunningen – mijn top vijf

Met sommige vergunningen kan een bedrijf goed geld verdienen. Dat kunnen vergunningen zijn, waar de overheid er bewust voor kiest slechts een beperkt aantal te verstrekken zoals bijvoorbeeld bij kansspelen (loterijen), grote evenementen en coffeeshops.

Door de beperking van het aantal vergunningen ontstaat vermogenswaarde, interessant voor ondernemers, maar door deze beperking ontstaat tegelijk ook de verplichting voor de overheid de verdeling van deze schaarse vergunningen eerlijk en transparant te organiseren.

Er zijn ook vergunningen die niet in aantal zijn beperkt en die bedrijven in staat stellen grote winsten te genereren, zoals bijvoorbeeld banken (vergunning AFM nodig). Succesvol zijn ook oliemaatschappijen maar die hebben door middel van

concessies gas- of olievelden verkregen en dat is een andere procedure dan een vergunningprocedure. Die laat ik even buiten beschouwing. Concessies voor diensten bespreek ik in een apart hoofdstuk.

Om een top vijf samen te stellen kun je kijken naar de ranglijsten van de meest succesvolle bedrijven, met dien verstande dat gefilterd wordt op bedrijven die alleen met de vergunningen van overheidswege actief kunnen zijn en winst kunnen maken. Dan valt dus af: Apple, Facebook, Shell, General Motors etc. Om het dicht bij huis te houden kom ik op de volgende top vijf van bezigheden waarmee je lucratief kan zijn mits je een vergunning hebt:

- (1) gokindustrie;
- (2) openbare ruimte (ligplaatsen, standplaatsen, strandpaviljoens);
- (3) bouw;
- (4) evenementen (festivals);
- (5) cannabis.

De gokindustrie

Het beste voorbeeld hoe je in de gokindustrie ofwel met kansspelen (in combinatie met goede doelen) succesvol kunt worden, is de Postcodeloterij. Eind jaren '80 had je alleen de Staatloterij en Holland Casino, allemaal in handen van de Staat. Van de goededoelenloterijen stelde alleen de BankGiro Loterij wat voor en je had de Zonnebloem en Jantje Beton. Maar dat veranderde door de komst van Postcodeloterij die in 1989 werd gestart door Novamedia die erin slaagde een tijdelijke vergunning te bemachtigen. Uiteindelijk werd een imperium van loterijen opgezet, waaronder de Vriendenloterij en de (overgenomen) BankGiro Loterij alsmede diverse loterijen in het buitenland. Inmiddels doet zo'n één op de drie huishoudens in Nederland mee met de Postcodeloterijen. Het verhaal van de Postcodeloterij is beschreven in het boek *De mannen van de Droomfabriek – het verhaal achter het succes van de Postcodeloterij*, geschreven door Ineke Holtwijk (uitgeverij Balans). Het werd een miljardenbedrijf met in 2014 een uitkering aan goede doelen van ruim € 4,4 miljard.

De regelgeving voor loterijen was destijds belabberd. Eigenlijk wilde de overheid geen commerciële ondernemingen zoals de Postcodeloterij die met goede doelen in de weer gingen. Er werd aanvankelijk geprobeerd om de initiatiefnemers te ontmoedigen met de mededeling dat de regering geen nieuwe vergunningen meer wilde verlenen voor landelijke loterijen. Maar de aanhouder wint zo bleek; de (tijdelijke) vergunning werd uiteindelijk verleend. Daarmee ging de Postcodeloterij geschiedenis schrijven want commercieel werd het een groot succes, hoewel de nieuwkomer veel weerstand opriep bij de concurrenten (Staatsloterij) en de politiek. Er werden onderzoeken gedaan, er was spionage door de Staatsloterij, rechtszaken, bemoeienis van de Tweede Kamer; de Postcodeloterij was regelmatig voorpaginanieuws.

De initiatiefnemers konden profiteren van de gebrekkige wetgeving voor kansspelen in Nederland en het gebrek aan expertise bij de overheid. Dat doet zich bijvoorbeeld ook voor bij het gebrekkige beleid voor softdrugs. Door het halfslachtige gedoogbeleid konden ondernemers die een vergunning wisten te bemachtigen op lucratieve wijze coffeeshops exploiteren (zie hieronder).

'Zij hadden schijt aan alle regels.'

De Postcodeloterij bewoog zich, zeker in de beginjaren, op de grens van wat wettelijk toegestaan was. Omdat Poelmann en de zijnen een loterij bestierden, hadden ze direct te maken met Justitie. Justitie werd echter zo min mogelijk ingelicht door de Postcodeloterij. Poelmann zette er een serie advocaten en notarissen op, die brieven vol ruis en holle frasen naar Den Haag stuurden. Als Den Haag weer eens boos was, bijvoorbeeld over een direct mailing of een tv-programma van de loterij dat over de schreef ging, werd pastoor Jelsma naar Den Haag gestuurd om de lucht te klaren. En met een pastoor maak je als ambtenaar en minister natuurlijk geen ruzie. Dit alles onder het motto: Den Haag maakt de wetten, de Postcodeloterij de officieuze jurisprudentie. Of in de woorden van de nog steeds verbaasde topambtenaar van Justitie Frans Gallast: "Ze [Poelmann cs] stelden je altijd voor een fait accompli. Wij [het ministerie van Justitie] waren marginaal voor hen." Tv-producent David Schaling: "Zij [Poelmann cs] hadden schijt aan alle regels." Juist.

Les: Als je wilt ondernemen, moet je niet aan de leiband van de wet gaan lopen. Wetten zijn rekkelijk en betrekkelijk. Wie in een bepaalde markt echt wat wil verdienen, moet die markt veranderen. Dat kan niet als je braaf en netjes bent.

Bron: Quote-net, 4 april 2015

Opmerkelijk is dat de Postcodeloterij op basis van tijdelijke vergunningen is ontstaan. De eerste vergunning in 1989 werd voor een jaar verleend. De tweede vergunning werd voor twee jaar verleend. Na wijzigingen in de organisatie en statuten werd de derde vergunning in 1993 verleend voor vier jaar en in 1997 werd voor vijf jaar vergunning verlengd. En voor het geval de Staatssecretaris te strikte voorwaarden in de vergunning wilde opnemen, werd in de media al gezinspeeld op juridisch maatregelen. Zo werd het spel gespeeld.

Vergunningen en wettelijk monopolie

Er is een aantal kansspelen waarvoor slechts aan één partij een vergunning kan worden verleend. Hiervoor gelden vooralsnog wettelijke monopolies. Het gaat hierbij om de vergunning van:

- de Staatsloterij;
- het organiseren van lotto's verleend aan De Lotto;
- sportweddenschappen; vergunning verleend aan Toto;
- vergunning verleend aan Sportech Racing B.V., (gokken op uitslag van harddraverijen en paardenrennen te wedden, met dien verstande dat het totaal van de inleg, behoudens bij of krachtens de wet toegestane aftrek, verdeeld zal worden onder degenen die op de winnaar of op een der prijswinnaars hebben gewed);
- Instantloterij (verleend aan De Lotto);
- de casino's; Holland Casino.

In andere landen, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, kan ook worden gewed op de uitslag van verkiezingen, de winnaar van het songfestival of wie de nieuwe premier wordt. Maar dat is in Nederland niet mogelijk via een legaal kansspel.

Voor niet-incidentele *goededoelenloterijen* geldt wel een *open stelsel*: er is geen beperking aan het aantal. De WoK schrijft voor (in artikel 3 WoK) dat een vergunning kan worden aangevraagd voor een loterij waarvan de opbrengst 'enig algemeen belang' dient. Onder algemeen belang wordt onder andere verstaan: sport, maat-