

## Bestuursrecht Algemeen

### BR 2020/17

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
11 december 2019, nr. 201807779/1/A3  
(Mrs. D.A.C. Slump, E. Steendijk en H.J.M. Baldinger)  
m.nt. S.E.A. Groeneveld & S.M. Schipper<sup>1</sup>

(Art. 3, 11 WOB)

ECLI:NL:RVS:2019:4173

**Een presentatie die onderdeel is van een aanvraag om een schaarse vergunning, bevat vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens en hoeft daarom niet openbaar gemaakt te worden.**

*In het kader van een aanvraag om een schaarse vergunning voor een speelautomatenhal is een presentatie verstrekt aan de burgemeester. De slides van deze presentatie bevatten gedetailleerde gegevens over de wijze waarop Hotel Gaming invulling geeft aan het door haar ontwikkelde concept. Hieruit kunnen wetenswaardigheden worden afgelezen of afgeleid over de technische bedrijfsvoering van Hotel Gaming of het productieproces dan wel informatie met betrekking tot de afzet van de producten. Ook kan uit de presentatie informatie worden afgeleid over de wijze waarop Hotel Gaming omgaat met de eisen die aan een schaarse vergunning worden gesteld en hoe Hotel Gaming probeert zich daarbij positief te onderscheiden van andere gegadigden. Deze informatie is aan te merken als bedrijfs- en fabricagegegevens. Gelet op de vaste jurisprudentie van de Afdeling heeft de burgemeester terecht niet elke slide afzonderlijk hoeven te motiveren, omdat dit alleen zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
Hotel Gaming B.V., gevestigd te Tilburg,  
appellante,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van  
13 augustus 2018 in zaak nr. 17/802 in het geding tussen:  
Hotel Gaming  
en  
de burgemeester van Leusden.

#### Procesverloop

Bij besluit van 5 september 2016 is een verzoek van Jack's Casino B.V. en JVH Gaming B.V. om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) deels ingewilligd en deels afgewezen.

Bij besluit van 18 januari 2017 is het door Jack's Casino en JVH daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 19 januari 2018 heeft de rechtbank de burgemeester in de gelegenheid gesteld om het gecon-

stateerde gebrek in het besluit van 18 januari 2017 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 28 februari 2018 heeft de burgemeester het besluit van 18 januari 2017 van een nadere motivering voorzien.

Bij uitspraak van 13 augustus 2018 heeft de rechtbank het door Jack's Casino en JVH tegen het besluit van 18 januari 2017 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd voor zover daarbij de openbaarmaking van de vierde alinea op "pagina 1", de weggelakte zin op "pagina 2", de passage beginnend met "Het" op de vijfde regel en eindigend met "Hotel" op de negende regel onder 9.3 op "pagina 36", de tekst onder het kopje 9.7.2 op "pagina 39", het kopje van alinea 9.8.4 en de eerste regel onder dit kopje en de kopjes 9.9. en 9.10 op "pagina 40" en de presentatie is geweigerd, het besluit van 5 september 2016 in zoverre herroepen, het verzoek om openbaarmaking in zoverre ingewilligd, bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit en de burgemeester opgedragen binnen zes weken uitvoering te geven aan de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Hotel Gaming hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Hotel Gaming en Jack's Casino en JVH hebben de toestemming, bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), verleend.

(...)

#### Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

#### Inleiding

2. Eerder hebben zowel Jack's Casino, dat deel uitmaakt van JVH, als Hotel Gaming een aanvraag om verlening van een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal bij de burgemeester ingediend. Het ging om een schaarse vergunning. Op basis van een vergelijkende toets heeft de burgemeester de aanvraag van Hotel Gaming ingewilligd en de aanvraag van Jack's Casino afgewezen.

2.1. Vervolgens hebben Jack's Casino en JVH op 11 juli 2016 de burgemeester verzocht om op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob onder meer de aanvraag om verlening van een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal en de in dat kader gegeven presentatie van Hotel Gaming te verstrekken. Bij besluit van 5 september 2016, dat met het besluit van 18 januari 2017 is gehandhaafd, is op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob geweigerd om onder meer de presentatie van Hotel Gaming te verstrekken, omdat het om bedrijfsgevoelige informatie gaat. In de brief van 28 februari 2018, waarmee de burgemeester de motivering van het besluit van 18 januari 2017 heeft aangevuld, is aan de weigering om de presentatie te verstrekken ook artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob ten grondslag gelegd.

<sup>1</sup> Sanne Schipper en Sophie Groeneveld zijn advocaat bij AKD N.V. te Breda.

**Niet-ontvankelijk?**

3. Hotel Gaming betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten het beroep van Jack's Casino en JVH niet-ontvankelijk te verklaren.

Zij voert onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 20 december 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3482) en 31 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:291) aan dat Jack's Casino en JVH met hun verzoek geen openbaarmaking voor eenieder beogen en dat zij misbruik van recht maken. Tijdens de zitting bij de rechtbank op 15 september 2017 hebben Jack's Casino en JVH verklaard dat hun verzoek alleen tot doel heeft informatie te verkrijgen die zij kunnen gebruiken in de procedure over de afwijzing van hun aanvraag om verlening van een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal, aldus Hotel Gaming.

3.1. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien om het beroep van Jack's Casino en JVH niet-ontvankelijk te verklaren wegens misbruik van recht. Uit de aantekeningen van de zitting van de rechtbank op 15 september 2017 en de eerdere stukken in het dossier kan niet worden opgemaakt dat Jack's Casino en JVH met hun verzoek om informatie op grond van de Wob iets anders beoogden dan openbaarmaking voor eenieder of dat zij alleen informatie wilden om te kunnen gebruiken in de procedure over de afwijzing van de aanvraag om een exploitatievergunning. Het beroep van Hotel Gaming op de uitspraken van de Afdeling van 20 december 2017 en 31 januari 2018 kan ook niet slagen. Uit deze uitspraken volgt dat een verzoek om informatie op grond van de Wob in verband met het aanvechten van een verkeersboete niet de aangewezen weg is om deze informatie te verkrijgen. Hier is geen sprake van een vergelijkbare situatie. Dat Jack's Casino en JVH de door hen gewenste informatie mogelijk ook op grond van artikel 7:4 van de Awb hadden kunnen verkrijgen in de procedure over de afwijzing van hun aanvraag, zoals Hotel Gaming ter zitting van de Afdeling heeft aangevoerd, betekent in dit geval evenmin dat zij misbruik van recht hebben gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

**Omvang van het hoger beroep**

4. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 13 augustus 2018 geoordeeld dat de burgemeester een deel van de aanvraag van Hotel Gaming om verlening van een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal en daarnaast haar presentatie moet verstrekken. Omdat de inhoudelijke hogerberoepsgronden van Hotel Gaming alleen over het verstrekken van de presentatie gaan, beperkt het geschil zich verder hiertoe.

**Bedrijfs- en fabricagegegevens?**

5. Hotel Gaming betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester met de brief van 28 februari 2018 niet per passage deugdelijk heeft gemotiveerd waarom artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob zich tegen openbaarmaking van de presentatie verzet.

Zij voert aan dat de presentatie aan de burgemeester in het kader van haar aanvraag om een schaarse vergunning

is verstrekt en dat de presentatie de optelsom vormt van de bedrijfsinformatie die onderdeel is van deze aanvraag. Bij de verdeling van schaarse vergunningen moet volgens Hotel Gaming meer worden geboden dan wordt vereist om zichzelf positief te kunnen onderscheiden van andere gegadigden. Daarom zijn de informatie uit de aanvraag en de wijze waarop deze wordt gepresenteerd uitermate bedrijfsgevoelig. Verder voert Hotel Gaming aan dat de burgemeester met de brief van 28 februari 2018 deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de presentatie niet openbaar kan worden gemaakt. Dat de burgemeester niet elke slide afzonderlijk van een motivering heeft voorzien, doet daaraan niet af, omdat dit alleen zou leiden tot herhalingen en geen redelijk doel zou dienen. Hotel Gaming wijst in dit verband op de uitspraken van de Afdeling van 28 april 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM2629) en van 23 september 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BJ8264).

5.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0771) moet artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob naar zijn aard restrictief worden uitgelegd. Van bedrijfs- en fabricagegegevens is slechts sprake, als en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers.

Zoals de Afdeling verder heeft overwogen (uitspraak van 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2305), is de weigeringsgrond die is neergelegd in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob, bedoeld om te voorkomen dat bedrijfsgegevens die bedrijven genoodzaakt zijn een bestuursorgaan te verstrekken, maar die zij met het oog op concurrentie geheim willen houden, openbaar worden gemaakt (zie *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, blz. 33).

5.2. De burgemeester heeft aan zijn in de brief van 28 februari 2018 ingenomen standpunt dat elke slide van de presentatie onder de reikwijdte van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob valt het volgende ten grondslag gelegd. De presentatie vormt de optelsom van bedrijfsinformatie die onderdeel is van de aanvraag en heeft daarom integraal een concurrentiegevoelig karakter. Elke slide bevat impressies en een bedrijfsvertrouwelijke toelichting. Deze informatie geeft inzicht in de bedrijfsvoering en illustreert de bedrijfsprocessen van de aanvrager. Voor wat betreft de plattgrond verwijst de burgemeester voor de motivering nog naar pagina 7 van de aanvraag en naar de onderdelen van de aanvraag die zien op de recreatieve functie, het aanbod, de invulling van preventie en verslavingszorg. Daarover heeft de rechtbank geoordeeld dat hij de openbaarmaking van die onderdelen terecht heeft geweigerd. De burgemeester heeft in hoger beroep hierover nader toegelicht dat de slides 1 tot en met 8 informatie bevatten over de totstandkoming van de vertrouwelijke, Hotel Gaming typerende, bedrijfsstrategie, de slides 9 tot en met 14 een toelichting bevatten op het door Hotel Gaming bedachte concept, dat de invulling van preventie en verslavingszorg wordt toegelicht in de slides 15 tot en met 20, de specifieke plannen die Hotel Gaming heeft voor de gemeente Leusden

nader uiteen worden gezet in de slides 21 tot en met 38 en in de slides 39 en 40 een toelichting wordt gegeven op de planning en wijze van de exploitatie. Verder heeft de burgemeester afgezien van een meer specifieke afzonderlijke motivering per slide, omdat het steeds om dezelfde soort slide gaat en een meer uitgebreide motivering ertoe leidt dat de presentatie alsnog volledig of deels bekend wordt gemaakt. Bovendien volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling dat kan worden afgezien van een motivering per onderdeel als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen, aldus de burgemeester.

5.3. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennisgenomen van de vertrouwelijk overgelegde presentatie van Hotel Gaming. Verder is niet in geschil dat Hotel Gaming de presentatie vertrouwelijk aan de burgemeester heeft verstrekt.

5.4. Hotel Gaming heeft de presentatie in het kader van haar aanvraag om een schaarse vergunning voor een speelautomatenhal verstrekt. Hotel Gaming heeft daarbij een specifiek concept voor de gemeente Leusden ontwikkeld, waarbij Hotel Gaming gepoogd heeft zich positief te onderscheiden van de andere gegadigde, Jack's Casino. Het gaat dus om concurrentiegevoelige informatie en aannemelijk is dat openbaarmaking van de presentatie de concurrentiepositie van Hotel Gaming kan aantasten.

De slides van de presentatie bevatten impressies en de uitgeschreven mondelinge toelichting, die overwegend terugslaan op de onderdelen van de aanvraag van Hotel Gaming waarover de rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester terecht openbaarmaking heeft geweigerd. De presentatie bevat gedetailleerde gegevens over de wijze waarop Hotel Gaming invulling geeft aan het door haar ontwikkelde concept, zoals het aantal speelautomaten, andere recreatiemogelijkheden dan die standaard verbonden zijn aan de locatie van de beoogde speelautomatenhal, hoe het gebruik van een cashless systeem integraal in het concept is verwerkt en het beleid dat Hotel Gaming heeft ontwikkeld om een gokverslaving te voorkomen. Zoals ook de burgemeester heeft gesteld, kunnen hieruit wetenswaardigheden worden afgelezen of afgeleid over de technische bedrijfsvoering van Hotel Gaming of het productieproces dan wel informatie met betrekking tot de afzet van de producten. Uit de presentatie kan ook informatie worden afgeleid over de wijze waarop Hotel Gaming omgaat met de eisen die, in dit geval door de burgemeester, aan een schaarse vergunning worden gesteld en hoe Hotel Gaming probeert zich daarbij positief te onderscheiden van andere gegadigden. Ook in zoverre is sprake van informatie die als bedrijfs- en fabricagegegevens is te beschouwen. Gelet hierop heeft de burgemeester zich terecht op het standpunt gesteld dat de slides van de presentatie afzonderlijk en in onderlinge samenhang bezien bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob waarvan openbaarmaking achterwege moet blijven. Verder heeft de burgemeester dat standpunt van een deugdelijke motivering voorzien, mede gelet op zijn onder 5.2. weergegeven toelichting. De burgemeester heeft de slides van de presentatie gecategoriseerd naar de onder-

delen van de aanvraag van Hotel Gaming waarbij hij heeft gemotiveerd waarom deze niet openbaar kunnen worden gemaakt. Zoals de burgemeester verder terecht naar voren heeft gebracht, heeft hij, gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1633), niet elke slide uit een bepaalde categorie afzonderlijk hoeven te motiveren, omdat dit alleen zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Het betoog slaagt.

5.5. Het voorgaande betekent dat de burgemeester bij de brief van 28 februari 2018 de handhaving van de weigering om de presentatie openbaar te maken alsnog deugdelijk heeft gemotiveerd. De rechtbank had aanleiding moeten zien in zoverre de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 18 januari 2017 in stand te laten.

### Conclusie

6. Het hoger beroep van Hotel Gaming is gegrond. Wat Hotel Gaming overigens aanvoert, behoeft geen bespreking meer. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank het besluit van 5 september 2016 ten aanzien van de weigering om de presentatie openbaar te maken heeft herroepen, het verzoek van Jack's Casino en JVH ten aanzien van de openbaarmaking van de presentatie heeft ingewilligd, heeft bepaald dat haar uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 18 januari 2017 en de burgemeester in zoverre heeft opgedragen binnen zes weken uitvoering aan haar uitspraak te geven. Voor het overige moet de uitspraak van de rechtbank worden bevestigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 18 januari 2017, voor zover het betreft de handhaving van de weigering om de presentatie openbaar te maken, in stand blijven. Dit betekent dat de burgemeester de presentatie niet openbaar hoeft te maken.

7. De burgemeester moet op na te melden wijze in de proceskosten worden veroordeeld.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 13 augustus 2018 in zaak nr. 17/802, voor zover de rechtbank het besluit van 5 september 2016 ten aanzien van de weigering om de presentatie openbaar te maken heeft herroepen, het verzoek van Jack's Casino B.V. en JVH Gaming B.V. ten aanzien van de openbaarmaking van de presentatie heeft ingewilligd, heeft bepaald dat haar uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 18 januari 2017 en de burgemeester in zoverre heeft opgedragen binnen zes weken uitvoering aan haar uitspraak te geven;
- III. bevestigt de uitspraak voor het overige;
- IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 18 januari 2017, voor zover het betreft de

handhaving van de weigering om de presentatie openbaar te maken, in stand blijven;

- V. veroordeelt de burgemeester van Leusden tot vergoeding van bij Hotel Gaming B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de burgemeester van Leusden aan Hotel Gaming B.V. het door haar betaalde griffierecht van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

### Noot

1. Procedures en uitspraken over schaarse vergunningen komen de laatste jaren steeds meer voor. Voor ondernemers die een schaarse vergunning hebben aangevraagd en deze eventueel niet hebben gekregen, of juist een aan een ander verleende vergunning willen aanvechten, kan informatie uit de aanvraag van een andere aanvrager interessant zijn. Deze informatie zou theoretisch op verschillende manieren verkregen kunnen worden, bijvoorbeeld door (1) tegen de verleende schaarse vergunning rechtsmiddelen aan te wenden en deze stukken op te vragen als 'op de zaak betrekking hebbende stukken', of (2) een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ("WOB") indienen.

2. In de onderhavige uitspraak heeft een ondernemer gekozen voor de tweede optie. Jack's Casino (onderdeel van JVH Gaming) heeft een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal ingediend bij de burgemeester van de gemeente Leusden. Deze exploitatievergunning is een schaarse vergunning die bovendien is verleend aan de concurrent van Jack's Casino, te weten Hotel Gaming. Jack's Casino heeft vervolgens een Wob-verzoek ingediend waarin wordt gevraagd om informatie uit de vergunningaanvraag. Een deel van de gevraagde informatie is verstrekt, maar een gedeelte – waaronder de presentatie van Hotel Gaming – is geweigerd. Volgens de burgemeester bevat deze presentatie bedrijfsgevoelige informatie, zodat de openbaarmaking daarvan is geweigerd op grond van artikel 10, lid 1, onder c, WOB ("de c-grond"). In de aanvullende motivering heeft de burgemeester tevens het voorkomen van onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, lid 2, onder g, WOB ("de g-grond") aan de weigering ten grondslag gelegd. Vaak wordt deze g-grond als subsidiaire weigeringsgrond – of beter gezegd als vangnet – gebruikt, omdat de c-grond restrictief moet worden toegepast en het lang niet altijd mogelijk is om documenten integraal te weigeren op basis van de c-grond. In deze uitspraak blijkt dit echter niet nodig te zijn.

3. De rechtbank heeft het beroep van Jack's Casino gegrond verklaard, een gedeelte van de beslissing op bezwaar herroepen en daarmee samenhangend het Wob-verzoek voor een nog groter gedeelte ingewilligd: de burgemeester moet ook een gedeelte van de aanvraag en de presentatie van Hotel Gaming openbaar maken. Hotel Gaming is het niet eens met het openbaar maken van deze documenten.

Dit betekent immers dat een deel van de aanvraag – met daarin gevoelige bedrijfsgegevens – voor eenieder inzichtelijk zal zijn. Dit is iets waar niet iedere ondernemer op zit te wachten Hotel Gaming heeft daarom hoger beroep ingesteld.

4. Hotel Gaming beroept zich allereerst op een procedureel aspect en stelt dat de rechtbank Jack's Casino ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard. Hotel Gaming betoogt daartoe dat Jack's Casino de gevraagde informatie enkel wil gebruiken in de procedure over de afwijzing van de eigen aanvraag om een exploitatievergunning. Daarnaast had Jack's Casino de gevraagde informatie ook op grond van artikel 7:4 Awb kunnen verkrijgen als op de zaak betrekking hebbende stukken in de procedure tegen de afwijzing van de eigen aanvraag, aldus Hotel Gaming.

5. De Afdeling volgt het standpunt van Hotel Gaming niet. Dat Jack's Casino geen openbaarmaking voor eenieder heeft beoogd, is niet gebleken (anders dan in de uitspraken die Hotel Gaming heeft genoemd). De enkele omstandigheid dat Jack's Casino de informatie ook in een andere procedure had kunnen verkrijgen, maakt niet dat sprake is van misbruik van recht. Eerdere uitspraken over de verhouding tussen de Wob en artikel 7:4 Awb zijn gedaan in de tijd dat de Wet dwangsom niet tijdig beslist was nog van toepassing was op een Wob-procedure. In het geval dat de (gemachtigde van de) burger een Wob-verzoek indiende in plaats van een verzoek op grond van artikel 7:4 Awb – waarbij tevens het doel van het verkrijgen van de informatie duidelijk gelegen was in het onderbouwen van het eigen standpunt in een bezwaar-/beroepsprocedure – is misbruik van recht aangenomen. In deze gevallen speelden nog bijkomende omstandigheden, zoals het indienen van 50-100 Wob-verzoeken in twee jaar tijd (ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3145) het al dan niet opzettelijk vaag formuleren van het Wob-verzoek (ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1587), kennis en ervaring van de gemachtigde (ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1102). Uit de onderhavige uitspraak blijkt ook maar weer dat misbruik van recht niet zomaar wordt aangenomen. Ook in zaken met betrekking tot het aanvechten van verkeersboetes kan er onder omstandigheden sprake zijn van misbruik van de WOB (ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2482).

6. Dan de vraag of de presentatie van Hotel Gaming openbaar gemaakt dient te worden. Hotel Gaming meent van niet, omdat de presentatie de optelsom vormt van de bedrijfsinformatie die onderdeel is van de aanvraag. Bij een schaarse vergunning moeten aanvragers zichzelf positief van de andere aanvragers kunnen onderscheiden, en daarom is de informatie uitermate bedrijfsgevoelig. De burgemeester had dan ook niet per slide een afzonderlijke motivering hoeven te geven, omdat dit alleen zou leiden tot herhalingen en geen redelijk doel zou dienen, aldus Hotel Gaming.

7. De c-grond in de WOB is bedoeld om te voorkomen dat bedrijfsgegevens die bedrijven vertrouwelijk aan een bestuursorgaan verstrekken of bedrijfsgegevens die zij noodzaak zijn om aan een bestuursorgaan te verstrek-

ken, maar die zij met het oog op concurrentie geheim willen houden, openbaar wordt gemaakt (*Kamerstukken II 1986/87, 19859, 3, p. 33*). De c-grond moet echter restrictief worden toegepast.

8. De Afdeling gaat hier mee in het betoog van Hotel Gaming en overweegt dat Hotel Gaming de presentatie aan de burgemeester heeft verstrekt in het kader van haar aanvraag om een schaarse vergunning voor een speelautomaatenhal. Hiertoe heeft Hotel Gaming een specifiek concept ontwikkeld, dat is aan te merken als concurrentiegevoelige informatie en waarvan het aannemelijk is dat openbaarmaking de concurrentiepositie van Hotel Gaming kan aantasten. De presentatie bevat impressies en een uitgeschreven mondelinge toelichting, die overwegend terugslaan op de onderdelen van de aanvraag van Hotel Gaming, die (terecht) niet openbaar zijn gemaakt. Uit deze gedetailleerde informatie kunnen wetenswaardigheden worden afgelezen of afgeleid over de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel informatie met betrekking tot de afzet van de producten. Met andere woorden, de presentatie bevat bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in de WOB. De burgemeester heeft de openbaarmaking van deze gegevens mogen weigeren. Het categoriseren van gegevens en het per categorie motiveren waarom deze gegevens niet openbaar gemaakt kunnen worden, is een deugdelijke wijze van motiveren. De burgemeester had dus niet per slide hoeven te motiveren waarom die slide niet openbaar gemaakt kon worden.

9. Een geslaagd beroep van Hotel Gaming dus, die weer opgelucht adem kan halen nu informatie over haar specifieke concept niet openbaar wordt gemaakt. Voor zowel bestuursorganen als de ontvanger van de schaarse vergunning loont het dus om goed te bezien welke informatie concurrentiegevoelige informatie bevat en uitgebreid te motiveren waarom er sprake is van vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, ook documenten waarvan men op het eerste gezicht denkt dat deze geen concurrentiegevoelige informatie bevatten. Bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld in het kader van de schaarse vergunningprocedure hoeven immers niet openbaar gemaakt te worden.

10. Jack's Casino heeft hier – hoe kan het ook anders – een gokje gewaagd, maar in deze procedure verloren. Gelukkig staat de mogelijkheid van artikel 7:4 Awb nog open en kan Jack's Casino in het kader van de bezwaar-/beroepsprocedure tegen de afwijzing van de eigen aanvraag de burgemeester nog altijd verzoeken om de gegevens van Hotel Gaming over te leggen als op de zaak betrekking hebbende stukken. De vraag is hoe succesvol een dergelijk verzoek is, gelet op de koppeling tussen artikel 7:4 lid 7, Awb en de WOB, maar ook hier geldt: wie niet waagt, die niet wint!

*S.E.A. Groeneveld & S.M. Schipper*

## BR 2020/18

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
18 december 2019, nr. 201902701/1/A3  
(Mrs. C.J. Borman, C.M. Wissels en C.C.W. Lange)  
m.nt. S. Elbertsen<sup>1</sup>

(Art. 10 Dienstenrichtlijn)

ECLI:NL:RVS:2019:4258

### **Slecht levensgedrag, Dienstenrichtlijn, willekeur, rechtszekerheid.**

*De burgemeester van Rotterdam wijst een aanvraag van een coffeeshophouder tot bijschrijven van een persoon als beheerder af, omdat deze niet voldoet aan het vereiste dat een beheerder niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn. Reden hiervoor is het overschrijden van de maximale handelsvoorraad van 500 gram softdrugs door beoogd beheerder als exploitant van een andere coffeeshop in 2013. Volgens de Afdeling is dit gelet op de omstandigheden terecht. Het vereiste inzake 'slecht levensgedrag' is daarbij niet in strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn. Dat geen beperkingen zijn gesteld aan de feiten en omstandigheden die bij de beoordeling mogen worden betrokken, betekent niet dat het vereiste onvoldoende duidelijk, ondubbelzinnig en objectief is.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Rotterdam,

appellant,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) van 20 maart 2019 in zaak nrs. 19/716 en 19/717 in het geding tussen:

Heilzaam B.V., gevestigd te Amsterdam, en [wederpartij B],  
wonend te [woonplaats],

en

de burgemeester.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 9 maart 2018 heeft de burgemeester een aanvraag van de vennootschap om [wederpartij B] bij te schrijven op de beheerdersbijlage bij de aan de vennootschap verleende exploitatievergunning voor [coffeeshop A], gevestigd aan de [locatie] te Rotterdam, (hierna: de coffeeshop) afgewezen.

Bij besluit van 15 januari 2019 heeft de burgemeester de daartegen door de vennootschap en [wederpartij B] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 maart 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vennootschap en [wederpartij B] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 15 januari 2019 vernietigd en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit, hetgeen volgens de rechtbank in dit geval inhoudt dat de gemaakte bezwaren

<sup>1</sup> Sammie Elbertsen is advocaat bij AKD.