Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	E. Koster	**Datum**	11 april 2023
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	10523085
E-mail	e.koster@utrecht.nl	**Onderwerp**	Nadere informatie Vergunningen Standplaatsen
Bijlage(n)	8	**Beleidsveld**	Economische Zaken

Geachte leden van de raad,

Met deze brief verstrekken we u de informatie over het standplaatsenbeleid zoals gevraagd in de Commissievergadering VOWE van 23 maart en de Raadsvergadering van 6 april. U vroeg ons nadrukkelijk om in gesprek te gaan met de branche om zo te komen tot uitwerking van nadere opties in het beleid voor standplaatsondernemers. In deze brief gaan we in op gestelde vragen, de resultaten van het gesprek met de (vertegenwoordigers van) de branche van standplaatsondernemers en advocaten van Van Benthem & Keulen (VBK). U vindt in deze brief een nadere uitwerking van de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden op het gebied van branchering, selectie via criteria en enkele andere onderwerpen. Ook gaan we in op welke mogelijkheden die biedt voor het vervolg, en wat de consequenties van de verschillende scenario's zijn, ten behoeve van het gesprek in de commissie op 20 april en de bijeenkomsten in aanloop daar naar toe.

Vooraf

Voordat we hiertoe overgaan, willen we nogmaals benadrukken dat deze wetgeving ingrijpende veranderingen voor ondernemers heeft. Na de commissievergadering hebben wij opnieuw alle informatie en opties tegen het licht gehouden. Wat blijft is dat we alle standplaatsen opnieuw moeten gunnen om iedereen gelijke kans te bieden van een plek in onze stad gebruik te maken. Bij de besluitvorming van de raad in 2013, en in de correspondentie aan de ondernemers was duidelijk dat het ging om een overgangsperiode, waarna belangstellenden zich voor vrijkomende vergunningen konden melden. Dat gelijke speelveld wat wij moeten bieden heeft ingrijpende gevolgen voor de bestaande ondernemers. We merken tegelijkertijd bij u, en bij de ondernemers de behoefte om meer gericht en op basis van inhoud te gaan selecteren, en niet primair te kiezen voor loten. Binnen de beperkingen van de wet zoeken we als college met u en de standplaatshouders de ruimte om zoveel mogelijk te doen met als gezamenlijk doel: recht te doen aan de ondernemers en hun rol in de buurt en de stad, en het bieden van een eerlijke kans voor iedereen.

Contact met juridisch vertegenwoordigers van de branche van standplaatsondernemers

Na de commissievergadering van 23 maart is intensief contact geweest met de jurist van het juridisch loket van de brancheorganisatie van de standplaatsondernemers (CVAH) en een jurist die optreedt

namens een deel van de standplaatshouders: Asra Advies. We waarderen dat ze bereid waren dit gesprek met ons aan te gaan in een constructief kritische sfeer. Tussen 23 maart en 5 april hebben twee sessies plaatsgevonden met hen en beleidsverantwoordelijken van de gemeente Utrecht, juridisch adviseurs van de gemeente Utrecht en advocaten van Van Benthem & Keulen (bij elkaar: de zogenoemde 'juridische taskforce', hierna kortweg 'taskforce'). Daarnaast is tussentijds wederzijds informatie uitgewisseld en aangedragen. Ook zijn standpunten over en weer op papier gezet en er zijn argumenten voor een lijst van mogelijk toelaatbare criteria gewisseld en gewogen. In de bijlage zijn de verslagen van deze gesprekken, en enkele zienswijzen opgenomen.

Op een aantal onderwerpen blijven verschillen van inzicht, daar over later meer, maar over de volgende uitgangspunten is geen discussie binnen de taskforce:

- Er is hier sprake van schaarse vergunningen;
- Bij het verdelen daarvan is de gemeente gebonden aan de Dienstenwet die de Tweede Kamer in 2009 vaststelde. Deze Dienstenwet is een uitwerking van de Europese Dienstenrichtlijn;
- Dat betekent dat we met de belangen van zowel de bestaande als ook de toekomstige vergunninghouders rekening moeten houden;
- Schaarse vergunningen mogen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.
- Als een overgangstermijn in de zin van de Dienstenwet voorbij is, zullen vergunningen opnieuw verdeeld moeten. Daarbij moeten gelijke kansen worden geboden voor zowel bestaande standplaatshouders, als potentieel gegadigden voor een standplaats.
- Selecteren is daarbij een optie, maar dit kan ook voor de huidige ondernemers een grote inspanning vergen om te voldoen aan gestelde criteria;
- Criteria voor vergunningverlening zullen altijd objectief, toetsbaar en redelijk moeten zijn en niet-discriminerend.

Zijn standplaatsvergunningen schaarse vergunningen?
In de raadsvergadering van 6 april is de vraag gesteld of bij standplaatsvergunningen sprake is van schaarse vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn. In Utrecht is sprake van schaarse vergunningen omdat we een beperkt aantal plaatsen in de openbare ruimte uitgeven voor gebruik voor commerciële verkoop. Daarbij is ook sprake van publieke schaarste wanneer meerdere geïnteresseerden zich voor een zelfde plaats melden. Wij verwachten dat dit in Utrecht het geval zal zijn. De juridische vertegenwoordigers van de standplaatsondernemers delen deze visie ook. Verkoop van goederen valt onder de Dienstenrichtlijn en op grond van de Dienstenrichtlijn mogen – kort gezegd – schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend. Een verdere juridische onderbouwing vindt u in de bijlage.

Keuzes
Er zijn bij de verdere vormgeving van het beleid keuzes te maken. In het vervolg van deze brief gaan we in op vier onderwerpen, die uitgebreid besproken zijn in de taskforce, wij behandelen deze in de volgende volgorde:

1. De duur van schaarse vergunningen;
2. De overgangstermijn voor schaarse vergunningen (en de mogelijkheden voor gedogen voor een kortere termijn);
3. Branchering;
4. Selectiecriteria en hoe deze te hanteren.

1. De duur van schaarse vergunningen
Alle partijen in de taskforce zijn het erover eens (op basis van (Europese) wetgeving en jurisprudentie) dat schaarse vergunningen in beginsel slechts voor een tijdelijke periode kunnen worden verleend. Echter, er bestaat geen wettelijk vastgestelde 'standaardtermijn' voor een schaarse

vergunning. Er moet gekozen worden voor een redelijke termijn, waarbij enerzijds rekening moet worden gehouden met de terugverdientijd en het verdienen van een salaris en anderzijds met het feit dat de Dienstenwet stelt dat schaarse vergunningen periodiek herverdeeld moeten worden (de markt mag niet worden 'dichtgezet'). Specifiek voor de duur van standplaatsvergunningen bestaat er vooral jurisprudentie over een minimale termijn.

Eerder is verwezen naar het onderzoek van SEO uit 2021 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken – waar de CVAH bij betrokken is geweest – dat specifiek voor standplaatshouders uitgaat van een terugverdientijd van 9 tot 12 jaar. Utrecht is een relatief dichtbevolkte stad met voor Nederlandse begrippen een hoog marktbereik en hoge passantenaantallen. De raad heeft in 2013 ook gekozen voor een vergunningperiode van 10 jaar. Deze twee redenen vormen de achtergrond voor het (in de vorige brief vermelde) voorstel voor een periode van 10 jaar.

We begrijpen wel dat de branche van standplaatsondernemers naar voren brengt dat er investeringen gedaan moeten worden, bijvoorbeeld om te voldoen aan te stellen voorwaarden aan de vergunning. Het college vindt op basis van het advies van het SEO onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK over een redelijke terugverdientijd en de lokale omstandigheden een periode van maximaal 12 jaar te onderbouwen. Daarbij is ook relevant dat in de handleiding bij dit rapport wordt gesteld dat voor het bepalen van de looptijd uitgegaan moet worden van de terugverdientijd van een *gemiddelde* ondernemer en niet van de ondernemer die er het langst over doet terug te verdienen.

De brancheverenigingen van standplaatsondernemers (CVAH) heeft in de gesprekken aangegeven dat ze graag een landelijke lijn wil die voor iedere ambulante ondernemer in het land gelijk is. Dit ongeacht de lokale situatie in elk geval langer dan 10 jaar. De wetgever heeft geen landelijke generieke periode voorgeschreven, juist om rekening te kunnen houden met de lokale situatie: niet iedere gemeente heeft hetzelfde marktpotentieel. De CVAH streeft naar een periode van 15 jaar, en geeft daarbij aan dat ze niet wil uitgaan van de gemiddelde terugverdientijd, maar van de terugverdientijd voor de ondernemer die er het langst voor nodig heeft. Ze geeft ook aan dat het stellen van extra eisen als gemeente, forse investeringen met zich brengt. Daarnaast heeft de brancheverenigingen van standplaatsondernemers gewezen op de moeilijke economische omstandigheden na de coronajaren en nu met de hoge inflatiecijfers.

Een analyse naar looptijd van vergunningen elders leert dat verschillende gemeenten (in heel verschillende context en situaties) verschillende termijnen hanteren en die in meer of mindere mate onderbouwen. Wij vinden een periode van 15 jaar op basis van het advies in opdracht van EZK (SEO onderzoek) niet te onderbouwen. Bij een te lang vastgezette periode zouden potentieel – afgewezen - gegadigden vergunningen kunnen aanvechten, wat kan leiden tot schadeplichtigheid (bv inkomstenderving) mocht dit er toe leiden dat wij de termijn moeten terugdraaien. Daarom adviseren we nadrukkelijk binnen de onderbouwde termijn van 10 jaar, tot maximaal een termijn van 12 jaar te hanteren.

2. Overgangstermijn

Een belangrijk punt tijdens het gesprek is hoe CVAH/Asra Advies en de gemeente/VBK aankijken tegen het (opnieuw) opnemen van een overgangstermijn voor zittende standplaatshouders in het kader van het nieuwe standplaatsbeleid, en de daarmee gepaard gaande uitgifte van nieuwe standplaatsvergunningen. Hierover verschillen de opvattingen sterk.

Door CVAH/Asra Advies is aangegeven dat ten tijde van de uitgifte van de huidige vergunningen in 2013, nog niet vaststond dat detailhandel onder de Dienstenrichtlijn valt. Volgens CVAH is pas na de uitspraak van het Hof van Justitie van 30 januari 2018 (Visser Vastgoed Beleggingen BV tegen de

Raad van de gemeente Appingedam, zaak C-31/16) duidelijk dat verkoop van goederen onder het begrip 'dienst' valt in de zin van de Dienstenrichtlijn. Volgens de CVAH kan de gemeente daarom niet betogen dat aan de huidige standplaatshouders reeds een overgangstermijn is geboden bij de uitgifte van de huidige standplaatsvergunningen, omdat ten tijde van de uitgifte nog niet vaststond dat detailhandel onder het begrip 'dienst' van de Dienstenrichtlijn valt. Volgens CVAH zijn er aanknopingspunten om de bestaande standplaatshouders een overgangsperiode te bieden, omdat sprake is een 'bijzondere omstandigheid' wat het bieden van een overgangstermijn rechtvaardigt.[1] CVAH verwijst in dit kader naar de coronapandemie en tussentijds gedane investeringen van standplaatshouders.

Ondanks dat wij graag zouden willen dat dit anders is, kijken de gemeente en VBK hier echt anders tegenaan. Naar onze mening is het juridisch niet houdbaar een tweede overgangstermijn in te stellen. Hierbij verwijzen wij naar een recente uitspraak van de hoogste bestuursrechter van 21 juli 2021.[2] Hierin overweegt de bestuursrechter:

"Gelet op het doel van de Dienstenrichtlijn moet het daartoe mogelijk vergunnen van een overgangstermijn beperkt blijven tot bijzondere situaties, zoals die waarin het desbetreffende beleid plotseling is gewijzigd of de recent gemaakte investeringen sterk afwijken van de investeringen die gemiddeld gezien worden gemaakt."

Van een dergelijke bijzondere omstandigheid kan volgens de gemeente hier niet worden gesproken. Dat komt omdat er in Utrecht in 2013 zeer expliciet is besloten tot standplaatsvergunningen voor bepaalde tijd. Zowel uit de bespreking en besluitvorming van 2013 is duidelijk dat het ging om een overgangstermijn, als ook in de correspondentie met standplaatshouders staat expliciet aangegeven dat deze vergunning een overgangsregeling is en dat na de contractduur nieuwe belangstellenden zich kunnen melden. In de brief die aan alle standplaatshouders is toegestuurd staat dit als volgt:

"Alle huidige standplaatshouders hebben de mogelijkheid gebruik te maken van een overgangsregeling. Voor uw nieuwe vergunning en het bijbehorende contract, die beide ingaan op 1 januari 2014, kunt u kiezen uit twee mogelijkheden voor de duur van uw contractperiode:
Tien (10) jaar, waarmee u voor een langere periode zekerheid hebt over de uitvoering van uw activiteiten. Deze tien jaar wordt onderverdeeld in twee periodes van vijf jaar (zie hieronder).
Vijf (5) jaar, waarmee u kiest voor een kortere periode van zekerheid; u krijgt bij deze contractduur een korting van 25% op de vastgestelde huurtarieven.
(…)
Na afloop van de door u gekozen contractduur heeft u niet automatisch recht op verlenging van uw vergunning en contract. De standplaats komt op dat moment beschikbaar voor gunning en belangstellenden kunnen zich voor de locatie inschrijven."

De volledige brief hebben wij bijgevoegd. Uit deze teksten kan, helaas, geen twijfel bestaan dat deze vergunningen bedoeld waren als overgangsregeling, en dat na afloop van het contract niet automatisch recht op verlenging was. Alle vergunninghouders hebben bevestigend op deze brief gereageerd, dit was een voorwaarde voor het verkrijgen van de overgangsvergunning.

Juridisch risico overgangstermijn

We komen op het punt van overgangsrecht ondanks onze gesprekken echter niet tot een gezamenlijk standpunt. We zien in toenemende mate jurisprudentie op schaarse vergunningen op verschillende

[1] ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588 (Nijmegen).
[2] ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588 (Nijmegen).

terreinen zoals inzake rondvaartboten[3], maar ook inzake de verkoop van schaarse grond door gemeenten (het “Didam” arrest[4]) .Daarbij vechten belanghebbenden succesvol de overheid aan, met schade voor zowel de partij die in eerste instantie de vergunning toegewezen kreeg als de overheden die die partijen schadeloos moeten stellen. In geval de gemeente nu zou besluiten tot een tweede overgangsregeling en deze zou door een belanghebbende succesvol aangevochten worden, dan zou de gemeente onrechtmatig hebben gehandeld en kan dat betekenen dat de gemeente schadeplichtig gesteld wordt, dan zullen de ondernemers die een vergunning hebben, alsnog weg moeten (ook daarvoor kan de gemeente schadeplichtig gesteld worden) en zal de gemeente de vergunningen opnieuw moeten herverdelen. Wij achten, gegeven dat de overgangstermijn expliciet op papier is bevestigd groot, en dit juridisch risico vinden wij daarom niet aanvaardbaar.

Gedoogverklaring voor een kortere periode (tot ingaan nieuw beleid)
We merken bij uw raad, en bij de ondernemers, de behoefte om meer gericht en op basis van inhoud te gaan selecteren, en niet primair te kiezen voor een beleidsarme manier van selecteren zoals loten. Een dergelijke aanpassing naar ‘beleidsrijke’ selectie vergt tijd. Zowel tijd voor marktonderzoek waarmee branchering kan worden onderbouwd, als beleidsmatige onderbouwing van selectiecriteria, als ook het bieden van een redelijke periode aan inschrijvers om te bewijzen hoe ze invulling aan criteria geven (bijvoorbeeld een ondernemingsplan of duurzaamheidsplan). We denken niet dat dit past binnen de voorgenomen planning om te starten met de nieuwe situatie per 1 januari 2024.

Als het niet lukt dit beleid tijdig af te ronden, sluiten we niet uit dat het nodig is om in de tussenliggende periode de status quo te behouden via een gedoogverklaring, mits we als gemeente met een planning goed kunnen onderbouwen wanneer het nieuwe beleid is afgerond. Vanwege rechtszekerheid en betrouwbaarheid, ook naar potentiële nieuwe toetreders toe, is het wel van belang dat we als gemeente geen langere periode dan noodzakelijk hiervoor nemen. De huidige inschatting is dat we minimaal een halfjaar tot een jaar langer nodig zouden kunnen hebben voor de benodigde besluitvorming en uitgifte. Dit kunnen we echter pas beter inschatten zodra de raad meer richting heeft gegeven over welke vorm van branchering en of selectie zij wil zien, en aan welke criteria zij de voorkeur aan geeft.

Juridisch risico: gedoogverklaring
Deze weg levert wel een risico op eventuele handhavingsverzoeken op. Hoe langer het gedogen zal duren, hoe kwetsbaarder het is. Belangrijke voorwaarde hiervoor is dat we als overheid goed kunnen onderbouwen hoeveel tijd nodig is om het nieuwe beleid te realiseren, en daarmee concreet zicht te bieden op legalisatie.

3. Branchering
Branchering is het oormerken van specifieke standplaatslocaties voor bepaalde producten of productgroepen, of het stellen van een maximum daaraan. Branchering is volgens de taskforce de eerste stap bij vergunningverlening, als voorportaal voor de verdere verdelingssystematiek. De gemeente bepaalt eerst de branchering, daarna vindt inschrijving en verdere verdeling plaats.

De taskforce is het er ook over eens dat branchering mogelijk is. Hierbij gelden drie randvoorwaarden:
1. branchering is in overeenstemming met de Dientstenrichtlijn - discriminatieverbod, noodzakelijkheidseis en evenredigheid.
2. branchering vindt plaats om dwingende reden van algemeen belang - denk aan volksgezondheid, bescherming van het (stedelijk) milieu, bescherming van consument).

[3] ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3081.
[4] HR 26 november 2016, ECLI:NLHR:2021:1778.

3. branchering mag niet ter bescherming van louter economische belangen, en mag niet leiden tot het bevoordelen van de huidige standplaatshouders en/of het (bijvoorbeeld het voorkomen van concurrentie).

In de gesprekken zijn drie vormen van brancheren onderscheiden:

1. Stadsbreed: op basis van een brancheringslijst met een stadsbreed maximum per branche,
2. Locaties waar meer standplaatshouders dicht bij elkaar staan
3. Per standplaatslocatie

Hoe verfijnder het niveau van branchering wordt, des te meer het juridisch kwetsbaar wordt. Dit gaat met name om de derde randvoorwaarde: het brancheren ter voorkoming van concurrentie of het bevoordelen van de huidige standplaatshouders, dit is de expliciete bedoeling van de wetgeving.

Op grond hiervan concludeert de taskforce gezamenlijk dat:

- er mogelijkheden voor brancheren zouden kunnen zijn;
- die aan voorwaarden van dwingend algemeen belang dienen te voldoen;
- die voorwaarde vooral gevonden kan worden in het belang van de consument voor een (stadsbreed) divers aanbod;
- dat stadsbreed maximeren (stadsbrede maxima per branche) daarmee juridisch het minst kwetsbaar is en het beste te beargumenteren is;
- hoe dichterbij we bij ‘brancheren per plek’ komen, hoe kwetsbaarder het juridisch wordt.

Naar aanleiding van het commissiedebat en de gesprekken met Asra Advies en CVAH onderzoeken we de mogelijkheden voor brancheren en onderbouwing ervan.

Stadsbreed brancheren zou het opstellen van een lijst met artikelen of branches betekenen, aangevuld met een maximumaantal standplaatsen per branche (stadsbreed). Met een dergelijke lijst kan (bijvoorbeeld) het totale aantal kaasverkopers, visverkopers, bloemisten of anderszins kunnen worden bepaald. Vanuit een dwingende reden voor algemeen belang (stadsbreed divers aanbod voor de consument) denken we dat te kunnen onderbouwen. Uit dit onderzoek zal de precieze verdeling blijken. Daarbij nemen we ook de mogelijkheid mee om voor een enkel stadsdeel of wijk op zichzelf een maximum te onderbouwen is, maar hoe verfijnder het wordt, des te lastiger is het te beargumenteren vanuit een ‘dwingende reden van algemeen belang’.

We zien wel mogelijkheden om in de verdelingssystematiek te vermijden dat twee standplaatsondernemers met dezelfde producten naast elkaar komen, zodat er gestuurd kan worden om een divers aanbod te realiseren op wijkniveau. Dit ‘diversificeren van standplaatsen in elkaars directe nabijheid’ zullen we uitwerken in de verdelingssystematiek (dit was al uitgewerkt in de verdelingssystematiek die we u eerder hebben voorgesteld).

De juridisch meest kwetsbare stap is brancheren per standplaatslocatie. Hierbij is al snel sprake van economisch ordenen en van belemmeren van nieuwe toetreders. Asra Advies vindt er een ratio in zitten dat de huidige plekken exact vastgelegd worden op de branches die er nu opereren. Hier zien wij drie bezwaren. Allereerst de juridisch niet houdbare suggestie dat de huidige standplaatshouders de plekken opnieuw verdelen. Ten tweede doet het geen recht aan het algemeen belang van divers aanbod en de dynamiek in de markt (ook in de afgelopen jaren zijn er standplaatsen van branche verkleurd als ze naar een andere vergunninghouder gingen. Ten derde belemmert het nieuwe toetreders. Zeker als zij – zoals CVAH dat noemt - branchevreemde producten verkopen: niet alle mogelijke branches zijn in de huidige situatie aanwezig, dit wil niet zeggen dat er geen vraag naar die producten is. Wij kennen op dit moment bijvoorbeeld geen verkoop van sushi of veganistische producten op straat, terwijl daar misschien wel vraag naar kan zijn in de huidige tijd.

Deze vorm van brancheren (per locatie) zien we als juridisch risicovol. omdat dit kan worden aangevochten door partijen met – vanuit de huidige situatie gezien – branchevreemde producten. Zij worden anders op voorhand uitgesloten. In het onderzoek naar branchering nemen wij wel de heel unieke situaties mee. Kunnen we voor deze locaties voldoende onderbouwen dat dat product op die locatie een dwingende reden van algemeen belang. Denk hierbij aan een bloemenkraam bij begraafplaats.

Onderzoek, onderbouwing en juridisch risico
We hebben vooruitlopend op een uitspraak van de raad een extern bureau de opdracht gegeven het benodigde (markt)onderzoek te starten dat nodig is om langs de hierboven beschreven lijn (met name met name de eerste twee mogelijkheden (‘stadsbreed’ of ‘dichtbij elkaar’) juridisch houdbaar vanuit dwingende redenen van algemeen belang te onderbouwen. We kijken daarbij ook naar de mogelijkheden voor unieke situaties zoals bloemenkramen in de buurt van begraafplaatsen. Deze onderbouwing is relevant, want ook bij de keuze qua branchering geldt dat een succesvol bezwaar tegen deze systematiek kan betekenen dat het besluit en de verdeling opnieuw zou moeten, met alle gevolgen van dien.

4. Selectiecriteria en hoe deze te hanteren

Samenhang met mogelijkheden voor een overgangstermijn
Voordat we ingaan op de mogelijkheden voor selectie met criteria moet allereerst worden benadrukt dat de branchevereniging van standplaatsondernemers in de gesprekken, evenals in haar brief van 22 maart aan uw raad, heeft aangegeven ervan uit te gegaan te zijn dat er een overgangstermijn komt voor de bestaande ondernemers. Vanuit die gedachte, die ten grondslag ligt aan hun eerdere correspondentie, zouden selectiecriteria uitsluitend gelden voor nieuw uit te geven standplaatsvergunningen, en zouden enkel nieuwe ondernemers aan extra selectiecriteria onderworpen hoeven worden.

Het is van belang te weten dat hun (eerdere) pleidooi voor selectiecriteria erop gestoeld is dat die selectie enkel de nieuwe toetreders betreft en niet voor de ondernemers die gebruik zouden maken van een nieuwe overgangsregeling. Om hierboven (onder ‘overgangstermijn’) beschreven redenen is in de overleggen ook uitvoerig met alle partijen gesproken over de situatie waarin er *geen* overgangstermijn komt voor huidige standplaatshouders. Mocht dat het geval zijn, dan kijken de branchevereniging van standplaatsondernemers en Asra Advies anders naar het toedelen van standplaatsen op basis van selectiecriteria. Ze zijn het ermee eens dat het (letterlijk) *“De huidige ondernemers niet helpt wanneer je meer regels gaat stellen.”*. Dat kan de kwaliteit van het ondernemerschap in de stad wellicht op termijn helpen, maar is ook al snel een extra belasting van huidige ondernemers. Dat sluit aan bij onze eerdere redenering dat we de vergunningen nu ‘beleidsarm’ willen verdelen, om het de huidige ondernemers niet nog moeilijker te maken.

Inventarisatie selectiecriteria
We hebben in de gesprekken en correspondentie enkele tientallen selectiecriteria met elkaar gedeeld en de revue laten passeren en gewogen (zie bijlage ‘inventarisatie selectiecriteria’). Die weging ging over de juridische vereisten (objectief, toetsbaar, redelijk). Over de uitgangspunten zijn we het eens:

- De meeste criteria die we met elkaar bespraken zijn:
    - ofwel al uitgewerkt in het beleid dat nu in de raad voorligt of verplicht zijn (welstand, openbare orde, veiligheid);
    - ofwel al snel zo subjectief dat ze juridisch niet houdbaar zijn (bv. innovatie, kwaliteit, presentatie);

- ofwel de ondernemers die nu de standplaatsen innemen met extra kosten en/of administratieve lasten opzadelen (eigenlijk de meeste criteria die bovenop de huidige – beleidsarme – situatie komen).

De criteria in onderstaande tabel betreffen mogelijke voorbeelden van criteria, waarvan we het met de branche over eens zijn dat ze de moeite waard zijn om, mocht de raad zich hier positief over uitspreken, nader uit te werken. Omdat we denken dat ze objectief, toetsbaar en redelijk te maken zijn. Ze kunnen wel extra barrières opwerpen voor ondernemers, maar dan wel barrières die recht doen aan wat we als stad willen van onze standplaatshouders:

- 1. Het opstellen van een ondernemersplan
- 2. Het maken van een plan van aanpak voor versterken wijk
- 3. Een duurzame bedrijfsvoering

Criterium	**Dwingende reden van algemeen belang**	**Beleidsbasis**	**Ter illustratie, om welke soort criteria zouden bijvoorbeeld kunnen zijn (deze vereisen nadere uitwerking met de branche)**
Opstellen ondernemersplan	Bescherming van consumenten en werknemers; mogelijk ook eerlijkheid van transacties en fraudebestrijding	Is nu dun, zou onder voornoemde dwingende reden van algemeen belang in APV basis kunnen krijgen (heeft het nu niet).	Een ondernemersplan waaruit tenminste blijkt: - Een sluitende exploitatie en investeringsbegroting - Marketingparagraaf - Een paragraaf MVO (maatschappelijk verantwoord ondernemen) - …
Het maken van een plan voor versterking van de wijk	Doelstellingen van sociaal beleid	Nota ‘Utrecht voor Iedereen’, nota ‘Versterken van de sociale basis’ bieden enige basis, (NB link met ondernemerschap in die nota's is beperkt). Nieuwe nota Volksgezondheid zou dit explicieter kunnen opnemen.	Ondernemer dient een plan in waaruit tenminste blijkt: - Digitaal en met pin betalen moet mogelijk zijn voor iedereen - Nederlands sprekend aanspreekpunt in de kar - Ondernemer biedt korting voor de U-pas houders - Ondernemer kent de agenda van ondernemers in de wijk en draagt daar aan bij - Vaste standplaatsen moeten de plek 49 van de 52 weken innemen (is al criterium in voorliggend besluit) - …..

Gezonde leefomgeving door een duurzame bedrijfsvoering	Volksgezondheid en diergezondheid	Nota Dierenwelzijn, Nota Volksgezondheid, bieden enige basis, link met ondernemerschap is soms dun. Afvalwet is duidelijk net als besluitvorming milieuzone. Hier moeten ondernemers hoe dan ook aan voldoen. Nieuwe klimaatvisie zou dit explicieter kunnen opnemen.	- Het aanbieden van XXX% biologische producten - Het inkopen van groene stroom - Ondernemer gebruikt geen eenmalig te gebruiken plastic - Afvalscheiding (is nu al verplicht) - Milieuzone: emissieloos vervoer vanaf 2025 (is nu al verplicht) - …..

Criteria en Utrechtse ondernemers
In de raadscommissie is gesuggereerd als gemeente de Utrechtse ondernemers te bevoordelen. Dat is wettelijk niet mogelijk. De wetgeving is expliciet gericht op het bieden van gelijke kansen aan alle ondernemers. Overigens is van de bestaande ondernemers 73% niet gevestigd in de stad Utrecht maar op een andere plaats.

Verschillende manieren van inzet selectiecriteria
Voor alle criteria geldt dat het extra barrières opwerpt voor alle ondernemers, niet in het minst ook de huidige standplaatshouders die uit de huidige beleidsarme situatie komen. De vertegenwoordigers van de standplaatsondernemers bevestigen, zoals hierboven gezegd, ook dat het *“de huidige ondernemers niet helpt wanneer je meer regels gaat stellen”*. Voor het hanteren van criteria zijn twee varianten denkbaar:

1. Het hanteren van criteria als ingangsvereisten: harde voorwaarden op te nemen in APV en uit te werken in Nadere regels. Hiermee kan een eerste schifting gemaakt worden, dit voorkomt daarmee een ‘wildgroei’ aan aanvragen. (bij meerdere aanvragen die voldoen aan de criteria, moet dan alsnog overgegaan worden tot een andere verdelingsmethode, zoals loten of veiling)

   Voordeel: geen ‘wildgroei’ van experimentele, onervaren ondernemers, door generiek te vragen is objectiviteit beter geborgd, alle ondernemers die in aanmerking willen komen, dienen aan minimumkwaliteitseisen te voldoen, overal voegen we kwaliteit toe. Deze wijze van selectie verhoudt zich beter met argumentatie om dwingende reden van algemeen belang om generiek iets op te leggen/ eisen.

   Nadeel: Ook deze wijze van selectie werpt extra barrières voor ondernemers op, ook voor de huidige standplaatshouders maar omdat de meesten daarvan ervaren ondernemers zijn, hoeft dat niet altijd in hun nadeel te zijn. De brancheverenigingheeft dit zoals gezegd ook bevestigd in het contact de afgelopen weken.

2. Het instellen van een selectiecommissie die alle aanvragen scoort op een aantal criteria (bij gelijke score moet alsnog overgegaan worden op een andere verdeelmethode).

Voordeel: degene met de beste ondernemersplannen, plannen van aanpak voor versterking van de wijk en duurzame bedrijfsvoering en aanbod van winnen (tenzij er meerderen zijn met gelijke score, dan moet alsnog overgegaan worden op een andere verdeelmethode zoals loten of veilen) en dat voegt kwaliteit toe aan de stad.

Nadeel: de beoordeling is al snel subjectief en daarmee juridisch kwetsbaar. Bovendien is het niet gezegd dat de huidige standplaatshouders hier het makkelijkst aan kunnen voldoen, integendeel. De taskforce denkt dat criteria op duurzame bedrijfsvoering eerder ongunstig uitpakken voor de huidige standplaatshouders. De CVAH kan leden wel ondersteunen bij het opstellen van ondernemersplannen, maar ziet ook professionele organisaties met een ‘keten van standplaatshouders’ die hierin veel makkelijker professionele capaciteit kunnen mobiliseren dan een kleine zelfstandige. Het maken van een plan voor versterking van de wijk zal makkelijker zijn voor ondernemers die de wijk kennen en daar relaties hebben. De formulering en onderbouwing daarvan komt daarom heel nauwkeurig, omdat het al snel bevoordelend zal werken voor bestaande ondernemers. De brancheverenigingen van standplaatsondernemers geeft ook aan dat iedere vorm van selectie door criteria niet zal helpen voor (zittende) ondernemers.

Hoe groter het aantal criteria, des te meer bureaucratie en mogelijke barrières voor standplaatshouders, maar ook: des te kleiner de kans op loten of veiling. De brancheverenigingen van standplaatsondernemers heeft in de gesprekken aangegeven dat de huidige standplaatshouders niet gebaat zijn bij veel extra criteria. Ze hebben wel begrip getoond voor een aantal passende ingangseisen of ‘knock-out criteria’. Ze zien ook dat loten of veilen bij een (eventuele) ‘gelijke stand’ nog wel een voor de hand liggende manier van beslissen zou kunnen zijn.

Als u zich er voor uitspreekt een of meer van deze drie criteria op een objectieve, toetsbare en redelijke manier uitgewerkt te willen zien, dan zal dit de komende periode nader uitgewerkt moeten worden en vertaald in de nadere regel. Als meerdere aanvragers aan de criteria voldoen, is het alsnog nodig om een eerlijke, objectiveerbare manier te hebben om te kiezen tussen twee ondernemers die hetzelfde presteren, in iedere vorm van selectie (ook door criteria) kan loten alsnog nodig zijn. De criteria zullen extra belastend zijn, ook voor huidige ondernemers en daarmee barrières opwerpen voor het stadsbreed vullen van standplaatsen. En ook hier geldt dat hoe minder hard te maken is dat de beoordeling objectief is, des te grotere kans op juridische procedures die zowel de vergunninghouder als de gemeente benadelen.

Juridisch Risico algemeen
Asra Advies heeft in de gesprekken reeds aangegeven te gaan procederen als de gemeente geen (nieuwe) overgangsregeling van een aantal jaren maakt. Tegelijkertijd bestaat er een kans dat potentiële toetreders via de gerechtelijke weg hun belang zullen aanvechten. Dit is waarom we bij alle keuzes van branchering en selectie goed moeten onderbouwen waarom dit rechtvaardig, objectief, toetsbaar, redelijk en niet discriminatoir is. Zoals huisadvocaat VBK in een van de adviezen zegt: “het is balanceren”. Ongeacht de keuze, is het van belang dat we een juridisch goed en houdbaar onderbouwde keuze maken omdat de verwachting is dat in iedere situatie de verdeelsystematiek of de keuzes daarin zal worden aangevochten, met alle gevolgen van dien. Als de gemeente blijkt onrechtmatig te hebben gehandeld kan dat betekenen dat aan ondernemers uitgegeven vergunningen alsnog moeten worden ingetrokken (met alle schadegevolgen van dien), en deze (volgens een aangepaste systematiek) opnieuw moeten worden uitgegeven, of bijvoorbeeld dat niet geselecteerde ondernemers in voorkomende gevallen schade kunnen claimen. We weten dat (vertegenwoordigers van) zittende ondernemers zich voorbereiden op eventuele juridische procedures, maar we weten ook dat nieuwe ondernemer een plek in Utrecht zouden willen krijgen en

eventueel juridisch daarvoor stappen zullen zetten. Daarom vinden wij het van essentieel belang te kiezen voor een juridisch zorgvuldige wijze van selectie. De mogelijkheden daartoe hebben wij in deze brief weergeven.

Samengevat

- Met betrekking tot de duur van schaarse vergunningen: 10 jaar kunnen we vanuit de Utrechtse context onderbouwen. Mocht u deze willen uitbreiden dan vinden we een periode van maximaal 12 jaar op basis van onderzoek redelijkerwijs te onderbouwen;
- Overgangstermijn: een tweede overgangstermijn achten we juridisch echt niet houdbaar omdat zwart op wit is bevestigd dat de vergunningen in de afgelopen 10 jaar een overgangsregeling vormden;
- Als het niet lukt dit beleid tijdig af te ronden, sluiten we niet uit dat het nodig is om in de tussenliggende periode de status quo te behouden via een gedoogverklaring, mits we als gemeente met een planning goed kunnen onderbouwen wanneer dit is afgerond. De inschatting is, afhankelijk van de benodigde beleidswijziging en onderbouwing, dat dit een halfjaar tot een jaar kan duren;
- Voor branchering zien we mogelijkheden (met name om stadsbreed te brancheren en op diversiteit van nabijgelegen standplaatsen) en daar komen we nadat het onderzoek daarvoor is afgerond bij u op terug;
- Wij zien juridisch ruimte om één of meerdere van de drie genoemde selectiecriteria toe te voegen als ingangscriteria aan de nadere voorwaarden. Hierbij geven we wel aan dat de vertegenwoordigers van de branche aangeven dat selectiecriteria nadelig kunnen werken voor ondernemers die uit de huidige beleidsarme situatie voortkomen. We nodigen de raad uit om op basis van de in deze brief gegeven informatie richtinggevende uitspraken te doen, zodat we de criteria eventueel kunnen uitwerking in de nadere regel.
- De kennis dat onze stad een gewilde stad is om een standplaats te hebben en wetende dat partijen zich voorbereiden te procederen vinden wij het van essentieel belang te kiezen voor een juridisch zorgvuldige wijze van selectie.

Vervolg

Op 11 april heeft u een RIB georganiseerd en op 18 april hopen wij een technische sessie met elkaar te hebben. Op 20 april spreken we met elkaar in het debat in de commissie, waarin u zich kunt uitspreken. Op basis van dat debat zullen wij een vervangend voorstel voorbereiden voor uw raad, met bijbehorende aangepaste planning. Deze planning wordt aangepast op basis van de tijd die nodig is om (het door u gewenste) uitgebreidere beleid voor te bereiden, en ondernemers een redelijke termijn te geven hun inschrijving goed te onderbouwen. Daarbij zullen wij aangeven op welke termijn wij dit kunnen voorbereiden en op welke termijn dit ingevoerd kan worden. De complexiteit van de gegeven richting is mede bepalend voor de planning van het proces.

Daarnaast hebt u als raad een motie aangenomen om, in afwijking van de omgevingsvisie binnenstad, de twee standplaatslocaties aan de Oudegracht, ter hoogte van de Bakkerbrug en Jansbrug, niet te verplaatsen maar te behouden op de huidige locatie. Wij zullen het Concept ‘Aanwijzingsbesluit artikel 5.13 Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, standplaatsen’ hierop aanpassen en die gelijktijdig met het vervangende voorstel toesturen. De aan één van de fracties toegezegde onderbouwing van de keuze om deze locaties te verplaatsen hebben wij bijgevoegd bij deze brief.

Wij vertrouwen erop u hiermee voor nu voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Bijlagen

1. Brief aan standplaatshouders 2013
2. Inventarisatie selectiecriteria
3. Verzoek om zienswijze overgangsrecht VBK
4. Zienswijze Asra Advies op memo VBK
5. Zienswijze CVAH op memo VBK
6. a. Verslagen juridische ‘taskforce’ (31.03.2023)
   b. Verslagen juridische taskforce (40402023)
7. Memo -Onderbouwing verplaatsing standplaatsen Binnenstad
8. Memo - standplaatsvergunningen zijn schaarse vergunningen VBK