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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Lysbeth van Silfhout/Manon den Blanken	**Datum**	15 maart 2023
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	10523085
E-mail	Lysbeth.van.silfhout@utrecht.nl	**Onderwerp**	Vernieuwing Standplaatsenbeleid
Bijlage(n)	4	**Beleidsveld**	Economische Zaken

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren we u, in aanloop naar de commissie VOWE van 23 maart aanstaande, over de standplaatsen in Utrecht en de wijze waarop we van plan zijn de toedeling van de vergunningen te organiseren. Zoals eerder ook aangegeven aan u en aan de standplaatshouders, nemen wij pas een definitief besluit nadat uw raad hierover heeft gesproken. In deze brief schetsen we de context, en geven we aan welke richting ons als college hierin verstandig lijkt. Wij lichten dit graag aan u toe om u in staat te stellen op basis van een standpunt van het college het gesprek te voeren en eventueel richting mee te geven. Tevens sturen wij u gelijktijdig met deze brief een voorstel tot wijziging van de Apv, die nodig is om het nieuwe beleid te borgen.

Alles is erop gericht om voor de zomer de huidige standplaatshouders en andere geïnteresseerden uit te nodigen om een aanvraag in te dienen voor een vergunning op gemeentegrond voor de periode vanaf 1 januari 2024. Ons doel is om na de zomer te komen tot vergunningverlening. Zo kunnen we tijdig duidelijkheid bieden voor zowel de zittende als voor mogelijke nieuwe ondernemers.

Standpunt college
Het is niet mogelijk om voorrang te geven aan zittende of lokaal gebonden ondernemers. Er is gekeken naar de opties voor uitgifte van de nieuwe vergunningen met het oog op een goede overgang naar de nieuwe situatie. Wat ons betreft is de keuze daar tussen loting en selectie. Selectie zien wij voor de toekomst als een potentieel waardevol instrument, om meer te kunnen inzetten op bijvoorbeeld duurzaamheid en circulariteit. Omdat in die selectie zittende of lokaal gebonden ondernemers niet als criterium meegenomen kunnen worden, denken wij echter dat enkel toevoegen van criteria voor duurzaamheid en circulariteit een te ingrijpende verandering zou betekenen voor de huidige standplaatshouders. Daarom kiezen we voor een systematiek waarin de zittende ondernemers zo eenvoudig mogelijk kunnen meedingen naar een plek in de nieuwe situatie, een selectie door loting. Voor de toekomst willen we wel naar een situatie met selectie op basis van criteria toe. Om dat te bereiken zetten we in de komende twee jaar in op een uitbreiding van circa 10 standplaatsen op gemeentelijke grond waarmee we ervaring opdoen met deze manier van selectie. Over deze richting gaan we graag met u in gesprek in de commissie van 23 maart, daarna nemen wij

zoals gezegd een definitief besluit. Na vaststelling van de Apv kunnen wij de nadere regel en het aanwijzingsbesluit definitief maken en starten met het proces van openstelling.

Context en historie
In Utrecht hebben we op grond van de Algemene plaatselijke verordening (Apv) 81 standplaats-vergunningen verleend op gemeentegrond (peilmoment 1 januari 2023). Deze vergunning is nodig voor het innemen van een standplaats in de openbare ruimte voor bijvoorbeeld de verkoop van kaas, vis of broodjes. Dit zijn andere vergunningen dan de vergunning voor het innemen van een standplaats op een markt, die worden ingesteld op basis van artikel 160 Gemeentewet en de gemeentelijke marktverordening.

De vergunningen voor deze vaste standplaatsen lopen af per 1 januari 2024. Tot 2013 hadden alle standplaatshouders een vergunning die iedere drie jaar kon worden verlengd, de vergunningen werden verleend op basis van de standplaatsenverordening. In 2013 is door de raad besloten de standplaatsverordening af te schaffen en de vergunningen uit te geven op basis van de Apv. Om de ondernemers de kans te geven zich aan te passen aan de nieuwe situatie, hebben zij de mogelijkheid gekregen om 10 jaar met voorrang een standplaats in te nemen. Dit was een overgangsregeling.

Vanaf dit raadsbesluit in 2013 is duidelijk dat per 2024 alle vergunningen vervallen, dat er niet automatisch recht is op verlengen en de standplaats beschikbaar komt voor gunning. Dit is ook zo gecommuniceerd aan de vergunninghouders, de meeste vergunninghouders hebben ook gebruik gemaakt van deze overgangsregeling. De effecten, en reikwijdte van de Europese dienstenrichtlijn, vastgelegd in de Nederlandse Dienstenwet werden echter pas later duidelijk.

Effect Dienstenrichtlijn en Nederlandse Dienstenwet
De standplaatsvergunning voor een vaste en seizoenstandplaats is een schaarse verguning. Hiervan is sprake als de vergunning slechts aan één of een beperkt aantal kan worden verleend, terwijl er meer (potentiële) aanvragers zijn. De standplaatsvergunning dient om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord en om overlast tegen te gaan. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, verkeershinder of overlast door zwerfafval. De vergunning om een plek in te nemen in de openbare ruimte zijn ‘schaars’. Dat betekent dat niet één ondernemer het alleenrecht mag hebben op die plaats in de openbare ruimte, die immers van iedereen is. Ze mogen maar voor beperkte tijd uitgegeven worden en moet bij uitgifte een gelijk speelveld geboden worden aan zittende en nieuwe ondernemers.

De minister van EZK bevestigt dit in antwoord op Kamervragen over dit onderwerp eind januari dit jaar. In haar beantwoording zegt zij dat deze regelgeving van toepassing is op deze vergunningen. In Utrecht en in andere gemeenten moet de vergunning een beperkte looptijd hebben, en bij afloop van de vergunning kan iedereen, ook de huidige vergunninghouder, meedingen naar een nieuwe vergunning. Dit zorgt dat niet alleen huidige vergunningshouders, maar ook nieuwe ondernemers een eerlijke kans krijgen op een schaarse vergunning. Zij geeft ook aan dat dit voor de betreffende handelaren als een klap kan aanvoelen als ze hun vertrouwde plek moeten opgeven. Dit delen wij ook.

Inmiddels is er steeds meer jurisprudentie over deze schaarse vergunningen bekend. Deze gerechtelijke uitspraken en de gevolgen daarvan hebben we uitgebreid bestudeerd. Daaruit blijkt dat zittende vergunninghouders geen enkele voorrangspositie mogen krijgen bij de toedeling. Dit is immers het doel van de regels: iedereen (zittende én nieuwe ondernemers) een kans geven op een

standplaats. Hierover hebben wij recent schriftelijke vragen beantwoord, namelijk ‘SV229 over standplaatsen voor marktkooplui’ en ‘SV15 over Nieuwe Europese regels nekken ondernemers met standplaats, wat zit erachter’. Wij realiseren ons goed dat deze ontwikkelingen tot grote onzekerheid leidt bij de zittende ondernemers.

Aanvulling situatie Gemeente Utrechtse Heuvelrug

In de recente schriftelijke vragen (SV15) werd gevraagd naar de wijze waarop de gemeente Utrechtse Heuvelrug haar vergunningen uitgeeft met toekenning van punten voor zittende ondernemers in een selectiesysteem. Wij gaven al aan dat wij niet denken dat dat in lijn is met wetgeving. Inmiddels hebben wij contact gehad met de gemeente Utrechtse Heuvelrug, zij geven aan dat ook daar het beleid is gewijzigd en dat sinds eind 2022 de regel waarmee voorrang geldt voor eerder afgegeven vergunninghouders niet meer van kracht is. Deze wijziging is doorgevoerd in verband met jurisprudentie en de dienstenrichtlijn.

Externe juridische toets

Om zeker te zijn dat alle mogelijkheden onderzocht zijn hebben we naast advies van onze interne juristen ook extern juridisch advies ingewonnen. Dit advies van VBK-advocaten hebben wij bijgevoegd. De kern hiervan is dat wij geen voorrang kunnen geven aan zittende ondernemers, noch aan lokaal gebonden ondernemers. Het is ook niet mogelijk om de huidige standplaatsvergunningen langer te verlengen omdat de vergunningen voor bepaalde tijd worden verleend, en na afloop van deze periode weer beschikbaar moeten komen. Waar het gaat om branchering geven ze aan dat een dergelijke beperking in beginsel niet is toegestaan onder de Dienstenrichtlijn, maar onder voorwaarden wel mogelijk. Er moet duidelijk onderbouwd worden dat het doel en de eisen gerechtvaardigd zijn op basis van een ‘dwingende reden van algemeen belang’ (noodzakelijkheidseis), en de eisen moeten passen bij het nagestreefde doel (evenredigheidseis). Ook geldt het discriminatieverbod. Een rechter zal deze vereisten toetsen in geval van beroep.

Effect voor de standplaatshouders

Wij begrijpen heel goed dat een nieuw verdelingsmechanisme van vergunningen voor de huidige standplaatshouders zeer ingrijpend is. De huidige standplaatshouders staan met hun onderneming soms al tientallen jaren op dezelfde plek en moeten nu een onzeker proces ingaan voor een plek. We zien ook de belangrijke rol die standplaatshouders kunnen spelen in de buurt. Het is echter ook zo dat wij niet anders kunnen dan de wetgeving te volgen. Dat houdt in dat, nu de vergunningen aflopen, we zittende èn nieuwe ondernemers een kans moeten geven op een standplaats, we mogen niemand een voorkeurspositie[1] geven. Op 16 maart a.s. organiseren we een informatiebijeenkomst voor de bestaande vergunninghouders. Tijdens deze bijeenkomst informeren wij hen over de stand van zaken van het proces.

Wijze van uitgifte nieuwe vergunningen

Voor de toekenning van schaarse vergunningen bestaan verschillende verdelingsmethoden. De verdeling van schaarse vergunningen kan gebeuren op volgorde van binnenkomst van de aanvraag, via een veilig, via selectie met criteria (vergelijkende toets) of door loting. Bij alle methoden geldt dat de aanvraag moet voldoen aan de indieningsvereisten en aan de criteria behorende bij de aangevraagde standplaatslocatie. Deze vier opties gaan we hieronder langs.

[1] Zie juridisch advies van VBK advocaten met onderwerp Advies inzake beleid standplaatsvergunningen gemeente Utrecht d.d. 8 maart 2023; beantwoording vraag 1 en 2.

Volgorde van binnenkomst aanvraag

Verdeling op volgorde van binnenkomst van de aanvraag gaat uit van het principe ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’. Met het oog op de mededingingsplicht zijn wij gehouden de beschikbaarheid van schaarse vergunningen openbaar te maken, zodat potentiële gegadigden hiervan kennis kunnen nemen. Omdat wij alle geïnteresseerden gelijke kansen moeten en willen bieden vinden wij een verdeling op volgorde van binnenkomst van de aanvraag geen goede methode, mede ook gelet op het grote aantal schaarse vergunningen dat tegelijkertijd beschikbaar komt.

Veilen

Bij verdeling via veiling wordt de schaarse vergunning toegekend aan de aanvrager met de hoogste bieding. Deze methode vinden wij niet geschikt voor de verdeling van standplaatsvergunningen in Utrecht. Standplaatshouders zijn voor het merendeel kleine zelfstandige ondernemers. Wij willen dit ondernemerschap graag stimuleren. Verdeling van schaarse vergunningen op basis van hoogste bieding past daar niet bij, dit zou juist de kansen van ondernemers met veel investeringsruimte vergroten.

Selectie door vergelijkende toets op inhoudelijke criteria

Bij verdeling op basis van een vergelijkende toets worden de aanvragen getoetst op één of een aantal inhoudelijke criteria. Voor die criteria worden in de vergelijkende toets punten toegekend. De aanvrager met het hoogst aantal punten krijgt de standplaatsvergunning toegewezen. Voor de Utrechtse situatie is dan te denken aan criteria als duurzaamheid of circulariteit, passend bij de ambities uit het coalitieakkoord.

Deze vorm van selectie valt of staat met de juiste criteria en het logisch en systematisch toepassen daarvan. De criteria moeten objectief en voldoende onderscheidend zijn tussen de gegadigden en mogen niet discriminerend zijn. Daarnaast dienen de criteria relevant te zijn voor de met de vergunningverlening te bereiken doelen. Daartoe moeten die criteria hun juridische grondslag hebben in de Algemene plaatselijke verordening, waar het vergunningstelsel voor standplaatsen is geregeld. De weigeringsgronden voor een standplaatsvergunning hebben betrekking op veiligheid, openbare orde, overlast en welstand. Op grond hiervan kunnen we eisen stellen aan bijvoorbeeld de positionering, omvang en het uiterlijk van de verkoopwagen. Extra inhoudelijke criteria, aanvullend aan die op grond van de Apv, moeten een juridische basis hebben in beleid of regelgeving. Voor de genoemde criteria geldt dat hiervoor op dit moment nog niet voldoende beleidsmatige basis is.

In het externe advies is te lezen dat een vorm van branchering kan worden toegepast bij het verlenen van een standplaatsvergunning.[2] Branchering betekent wel een beperking van de vrijheid van standplaatshouders in de uitoefening van hun activiteit (er wordt immers voorgeschreven welk type product zij kunnen aanbieden). Bij de keuze voor branchering moet worden voldaan aan het discriminatieverbod, de noodzakelijkheidseis en de evenredigheid.

Naast de juridische beperkingen zullen extra inhoudelijke en kwalitatieve criteria leiden tot extra drempels voor de huidige ondernemers. Zij zullen dan immers -op korte termijn- moeten investeren om in de vergelijkende toets goed te scoren op de uitgevraagde criteria. Om een dergelijke wijziging gelijktijdig met het opnieuw uitgeven van alle vergunningen door te voeren, is wat ons betreft op dit moment te ingrijpend. Daarom kiezen we nu niet voor deze wijze van uitgifte. Wel breiden we de

[2] Zie juridisch advies van VBK advocaten met onderwerp Advies inzake beleid standplaatsvergunningen gemeente Utrecht d.d. 8 maart 2023; beantwoording vraag 3.

komende jaren het aantal standplaatsen uit, en zoeken we naar criteria voor uitgifte die bijdragen aan deze doelen, binnen wat wettelijk mogelijk is.

Loten
Bij verdeling via loten krijgen alle aanvragen, die voldoen aan de indieningsvereisten en aan de criteria behorende bij de aangevraagde standplaatslocatie, een lotnummer. Na sluiting van het tijdvak waarbinnen de aanvraag moet zijn ingediend, wordt in een openbare loting bepaald welke aanvraag voor welke locatie wordt gehonoreerd. De overige aanvragen worden afgewezen. Deze verdelingsmethode staat daarmee neutraal ten opzichte van de gegadigden en hun aanvraag.

Verdeling van schaarse vergunningen via loten biedt gelijke kansen voor alle aanvragers. De procedure is transparant en biedt de ondernemers de meeste duidelijkheid. Naar verwachting geeft deze methode ook het laagste risico op juridische procedures en eventuele vertraging in de vergunningverlening.

Na afweging van de voor- en nadelen van de verschillende methoden, als hierboven beschreven, vinden wij loting voor Utrecht op dit moment de meest geschikte methode. Voor de standplaatsvergunningen die vanaf 1 januari 2024 beschikbaar zijn wij daarom voornemens deze methode te hanteren. De daartoe te volgen procedure hebben wij uitgewerkt in de Nadere regel standplaatsen, die u als bijlage bij deze brief aantreft. Zoals gezegd gaan wij graag over deze keuze met u in gesprek in de commissie van 23 maart, daarna zullen wij een definitief besluit nemen.

Vergunningduur
Het ministerie van EZK heeft een uitgebreid onderzoek (Schaarse vergunningen en terugverdientijd in de ambulante handel) uit laten voeren door het onderzoeksbureau SEO, naar de terugverdientijd van de investeringen in de ambulante handel. Uitgangspunt is dat bij de vaststelling van de looptijd rekening moet worden gehouden met de terugverdientijd en met een redelijke vergoeding van geïnvesteerd kapitaal. Doel was om aan te geven op basis van welke objectieve maatstaven de terugverdientijd voor de ambulante handel berekend kan worden. Uitkomst van dit onderzoek is dat een termijn tussen de negen en twaalf jaar een reële terugverdientijd is van de investeringen. Het onderzoeksbureau geeft aan dat de bovengrens van de terugverdientijd maximaal twaalf jaar is. Een langere terugverdientijd is daarom niet aan de orde. Wij hebben als uitgangspunt bij de verlening van de vergunning een vergunningperiode van tien jaar genomen. Deze termijn sluit aan bij onze huidige praktijk waarbij de terugverdientijd wat korter is dan landelijk gezien. Bovendien geeft deze vergunningduur de kans aan nieuwe ondernemers om te kunnen starten, net als de zittende ondernemers die kans gehad hebben.

Locaties en vergunningen
Voor de bepaling van de standplaatslocaties en de bijbehorende stadag(en) is het uitgangspunt dat de huidige situatie zoveel mogelijk in stand blijft. De standplaatsen worden opnieuw vergund op de fysieke locaties én de dag(en) zoals die nu vergund zijn. Op dit moment zijn er 81 vergunningen verleend, vanaf 1 januari 2024 hebben wij in totaal 86 vergunningen te verlenen op gemeentegrond. Het aantal locaties is straks 77, dit komt omdat we op een aantal locaties meerdere vergunningen (voor verschillende dagen) verlenen. In de bijlage vindt u een overzicht van de standplaatslocaties en bijbehorende stadag(en).

In de binnenstad keert aan de Oudegracht een tweetal standplaatsen niet terug. Deze standplaatsen zijn nu gesitueerd bij de bruggen. Met het oog op de doorstroming van het voetgangersverkeer en het

voorkomen van (verkeers-)onveilige situaties verplaatsen wij deze twee standplaatsen naar het Vredenburg. Hiermee geven wij invulling aan de Omgevingsvisie Binnenstad.

Niet alle huidige standplaatshouders zullen opnieuw meedingen naar een plek. Sommige standplaatshouders hebben aangegeven hun vergunning stop te zetten, bijvoorbeeld omdat ze een plek in een andere gemeente gaan innemen of gaan stoppen vanwege hun leeftijd.

Uitbreiding aantal plaatsen in de toekomst
Het aantal standplaatsen is al jaren min of meer gelijk. Vanwege de groei van de stad vinden we het voor de hand liggen de komende jaren extra plekken toe te voegen. Voor deze nieuwe plekken gaan we bekijken welke beleidsaanpassingen nodig zijn om wel selectie op basis van kwalitatieve criteria te kunnen toepassen en meer te sturen op circulariteit en duurzaamheid. Hiermee doen we dan ervaring worden op, en wordt een juridische basis gelegd voor meer kwalitatieve sturing op uiteindelijk alle standplaatsen.

We stellen ons als eerste doel om binnen twee jaar een voorstel aan uw raad te doen voor circa 10 nieuwe standplaatsen op gemeentelijke grond. Bij de vergunningverlening voor de nieuw toe te voegen plekken willen we invulling gaan geven aan wat hierover staat in het coalitieakkoord: ‘Partijen in de stad die bij een aanbesteding of vergunningaanvraag laten zien aanzienlijk duurzaam en circulair te opereren, hebben een streepje voor’. Hiermee werken we tussentijds toe naar een andere manier van selectie voor nieuw uit te geven vergunningen voor deze tien plaatsen, en ook bij uitgifte van plaatsen die vrijkomen (bijvoorbeeld bij tussentijdse opzegging). Wij onderzoeken hierbij ook de mogelijkheden rondom duurzame leges.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, en kijken uit naar bespreking in uw commissie.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,