College van Gedeputeerde Staten
Statenvoorstel

2020BEM35

DATUM	24-03-2020	NUMMER PS	
DOMEIN	BDV	COMMISSIE	BEM
STELLER	M. Mehciz	DOORKIESNUMMER	4408
DOCUMENTUMNUMMER	8203EAAC	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

Titel : Algemeen belangbesluit verhuur Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderruimtes

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit pag. 3

Toelichting pag. 4

Bijlage(n): -

Aan Provinciale Staten,

Inleiding
Provinciale Staten hebben in 2013 besloten om maatschappelijke organisaties op beperkte schaal gebruik te laten maken van de Statenzaal, de foyer en bijbehorende vergaderzalen, zonder hiervoor verhuurkosten in rekening te brengen. De provincie moet bij verhuur van vastgoed voldoen aan de Wet Markt & Overheid. Wij leggen u dit voorstel voor om de verhuur van de ruimtes in het provinciehuis in overeenstemming te brengen met deze wet.

Voorgeschiedenis
Op 10 december 2013 (PS2014BEM02) hebben Provinciale Staten bepaald dat:
1. het van algemeen belang is de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen kosteloos te verhuren aan niet-commerciële organisaties;
2. het van algemeen belang is andere economische activiteiten die voortvloeien uit vastgesteld provinciaal beleid tegen lage, niet-marktconforme tarieven te verrichten.

Bij memorandum van 25 september 2019 hebben wij aan de commissie Bestuur, Economie en Middelen (BEM) medegedeeld dat deze besluiten niet voldoen aan de eisen die de rechtspraak hieraan stelt en dat de besluiten niet op de juiste wijze bekend gemaakt zijn en daardoor niet in werking zijn getreden. Tevens hebben wij aangekondigd een proces in te zetten om te komen tot verbetering en de Staten een nieuwe concept-besluit voor te leggen.

Op 15 november 2019 hebben wij het ontwerpbesluit gepubliceerd in het Provinciaal Blad en belanghebbenden uitgenodigd hun zienswijzen over te brengen.

Op 20 november 2019 heeft u het memorandum besproken in de commissie BEM.

Op 20 december 2019 is de termijn voor het indienen van zienswijzen verlopen. Wij hebben geen zienswijzen ontvangen.

Essentie / samenvatting
Provinciale Staten hebben op 10 december 2013 twee algemeen belangbesluiten genomen om te voldoen aan de Wet Markt & Overheid. Het eerste besluit ziet op de verhuur van de Statenzaal, de foyer en bijbehorende vergaderzalen. Het tweede besluit gaat over alle andere economische diensten die de provincie verricht.
Beide besluiten voldoen niet aan de eisen die de huidige rechtspraak over de Wet Markt & Overheid hieraan stelt. Bovendien zijn de besluiten niet goed gepubliceerd en daardoor niet in werking getreden.
Wij stellen u voor het algemeen belangbesluit over verhuur met verbeterde motivering opnieuw te nemen en het vorige besluit hierover in te trekken.
Het algemeen belangbesluit over de overige dienstverlening van de provincie is niet te herstellen. Daarom stellen wij voor dit in te trekken.

Meetbaar/beoogd beleidseffect:
Verbetering rechtmatigheid algemeen belangbesluit verhuur Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen.

Wettelijke grondslag
Artikel 25 h, tweede lid onder 6 Mededingingswet.

Financiële consequenties
Niet van toepassing

Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid
Uit de evaluatie van de Wet Markt & Overheid blijkt dat nog veel ondernemers vinden dat overheden oneerlijk concurreren met commerciële bedrijven en dat algemeen belangbesluiten onvoldoende worden gemotiveerd. Naar verwachting wordt de Wet Markt & Overheid op dit punt aangescherpt. Met dit voorstel wordt het algemeen belangbesluit over verhuur van vergaderruimtes beter gemotiveerd.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven
Het alternatief is om geen herstelactie uit te voeren en de verhuringen voort te zetten onder het huidige regime. Het risico is dat er dan alsnog een klacht van een derde-belanghebbende of een handhavingsactie vanuit Autoriteit Consument & Markt (ACM) zal volgen. Hoewel dit risico gering is, adviseren wij u omwille van de transparantie en rechtmatigheid om wel een nieuw algemeen belangbesluit over de verhuur van de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderruimtes te nemen.

Effecten op duurzaamheid
Niet van toepassing

Voorgesteld wordt:
1. De algemeen belangbesluiten van Provinciale Staten van Utrecht over verhuur van Statenzaal, foyer en overige vergaderruimten en overige economische besluiten van 10 december 2013 (PS2014BEM02) in te trekken;

2. Het algemeen belangbesluit verhuur Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen vast te stellen.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Ontwerpbesluit

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op <Datum>

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 24 maart 2020, afdeling Bedrijfsvoering, nummer 8202CEE3

Overwegende dat:

- Provinciale Staten vinden dat het Huis voor de provincie Utrecht een voor alle Utrechters opengesteld huis dient te zijn en beschikbaar moet zijn ten behoeve van maatschappelijke doelen;
- Provinciale Staten hiertoe onder meer hebben bepaald in de Nota Regie op Relatiemanagement dat de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen kosteloos beschikbaar kan worden gesteld aan niet-commerciële Utrechtse organisaties werkzaam ten behoeve van de provincie Utrecht;
- De provincie hiermee niet-commerciële organisaties ondersteunt die van maatschappelijke betekenis zijn voor de provincie door het op laagdrempelige wijze beschikbaar stellen van ruimte;
- Dat de verhuur van vergader- en congresruimte een economische dienst is die valt onder de werking van de Wet Markt & Overheid;
- Dat de Wet Markt & Overheid verplicht om bij het aanbieden van economische diensten minimaal de integrale kostprijs door te berekenen;
- Het doorberekenen van de integrale kosten ertoe leidt dat het voor veel niet-commerciële organisaties niet meer haalbaar is gebruik te maken van Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen;
- Het doorberekenen van de integrale kosten daarmee afbreuk doet aan de doelstellingen van Provinciale Staten om het provinciehuis open te stellen voor maatschappelijke doelen;
- Dat het mogelijk is een economische dienst uit te zonderen van de werking van de Wet Markt & Overheid door aanwijzing hiervan als een dienst van algemeen belang;
- Dat Provinciale Staten bevoegd zijn te besluiten tot deze aanwijzing;
- Dat derde-belanghebbenden, zoals zalenverhuurbedrijven in de omgeving van Utrecht, naar verwachting niet buitenproportioneel worden geraakt doordat niet-commerciële organisaties doorgaans weinig tot geen gebruik maken van zalenverhuurbedrijven;
- Dat uit ervaringscijfers is gebleken dat het aantal verzoeken om verhuringen niet beperkt is tot enkele malen op jaarbasis. Daarmee is de impact voor zalenverhuurbedrijven zeer beperkt.
- Derde-belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijzen op het ontwerpbesluit over te brengen.

Gelet op het bepaalde in artikel 25h, vijfde lid van de Mededelingswet en de algemeen belangbesluiten uit de vergadering van 10 december 2013;

Besluiten:
1. de algemeen belangbesluiten van Provinciale Staten van Utrecht over verhuur van Statenzaal, foyer en overige vergaderruimten en overige economische besluiten van 10 december 2013 (PS2014BEM02) in te trekken

2. dat de volgende economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang in de zin van artikel 25h lid 5 Mededingingswet:

Het verhuren van de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen, aan organisaties die voldoen aan de volgende cumulatieve criteria:

a) Het is een maatschappelijke organisatie zonder winstoogmerk, die het algemeen nut dient.
b) Het is een lokaal of regionaal georiënteerde organisatie gericht op het behartigen van maatschappelijke belangen binnen de provincie Utrecht, waaronder ook Utrechtse afdelingen van landelijk opererende organisaties.
c) Het oogmerk van de organisatie is verenigbaar met of dient het belang van provincie Utrecht.
d) Het betreft geen politieke organisatie of een organisatie gelieerd aan een politieke partij.

en onder de navolgende voorwaarden:

e) Verhuur is niet overdraagbaar aan ander partijen;
f) De dienstverlening van de provincie is beperkt tot verhuur en eenvoudige catering.

Voorzitter,

Griffier,

Toelichting

Wet Markt & Overheid
Provincies en andere overheden bieden soms diensten of producten aan waarbij zij in concurrentie treden met marktpartijen, zoals de verhuur van vastgoed of de exploitatie van een parkeergarage. Wanneer dit soort activiteiten wordt uitgevoerd met publieke middelen, kan dit leiden tot concurrentievervalsing met bedrijven. Om deze concurrentievervalsing tegen te gaan, is op 1 juli 2012 de Wet Markt & Overheid (hierna Wet M&O) in werking getreden. Een belangrijke regel uit de Wet is dat overheden ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven moeten doorberekenen.

Uitzonderingen op de Wet: algemeen belangbesluit
Het is mogelijk dat een bepaalde dienst van dusdanig maatschappelijk belang wordt geacht, dat een overheid deze wil aanbieden zonder hiervoor de integrale kosten door te berekenen. Overheden kunnen besluiten zo'n activiteit met een groot maatschappelijk belang vrij te stellen van de Wet M&O door het nemen van een algemeen belangbesluit (ABB). Voor deze activiteiten hoeft dan niet meer te worden voldaan aan de gedragsregels.
Binnen de provincie zijn Provinciale Staten bevoegd een ABB te nemen. Het nemen van een ABB is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
Op 10 december 2013 hebben Provinciale Staten twee algemeen belangbesluiten genomen: een besluit over verhuur van Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen en een besluit over alle andere economische activiteiten van de provincie (docnr. 80EEBE0B).

Algemeen belangbesluit provincie Utrecht over zalenverhuur
Het besluit over zalenverhuur ziet op kosteloos verhuren van de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen aan niet-commerciële organisaties. Het voornaamste argument om destijds hiertoe besluiten, was dat het Huis voor de provincie Utrecht een voor alle Utrechters opengesteld huis dient te zijn. De provincie wil hiermee niet-commerciële organisaties ondersteunen door het op laagdrempelige wijze beschikbaar stellen van ruimte.

Algemeen belangbesluit alle economische activiteiten
Provinciale Staten hebben op 10 december 2013 tevens een ABB genomen met een zeer breed karakter dat zich uitstrekt tot alle economische activiteiten voortvloeiend uit provinciaal beleid. In dit besluit zijn geen concrete activiteiten benoemd.

Algemeen belangbesluiten zijn gebrekkig en ongeldig
Op het moment dat PS het algemeen belangbesluit hebben genomen, was er nog weinig kennis en ervaring met de Wet M&O en was voor overheden nog onduidelijk hoe deze moest worden toegepast. De afgelopen jaren is er een toename van het aantal gerechtelijke procedures waarin ABB's van diverse overheden ter discussie wordt gesteld. Uit deze rechtspraak wordt duidelijk dat moet zijn onderzocht dat enerzijds het beoogde effect daadwerkelijk wordt bereikt en anderzijds het nadeel voor de betrokken ondernemingen zoveel mogelijk wordt beperkt. Uit de rechtspraak blijkt voorts dat het daarbij belangrijk is dat derde-belanghebbenden de gelegenheid hebben hun zienswijzen naar voren te brengen over een voorgenomen algemeen belangbesluit.

Wanneer wij de ABB's van de provincie tegen deze lat leggen, stellen wij vast dat beide besluiten niet voldoen aan deze eis. Er is namelijk geen onderzoek gedaan naar mogelijke gevolgen voor ondernemers die zalen te huur aanbieden in de provincie Utrecht. Verder is de inhoud en reikwijdte van het besluit over alle economische activiteiten dusdanig ongedefinieerd, dat dit in de juridische praktijk geen betekenis kan hebben.
Voorts zijn de ABB's niet goed gepubliceerd. Op grond van de Awb treden besluiten niet in werking voordat deze rechtsgeldig zijn bekendgemaakt. Concreet betekent dit dat de beide ABB's om die reden niet rechtsgeldig zijn.

Gevolgen gebrekkige algemeen belangbesluit voor verhuringen uit verleden
Strikt genomen zijn verhuringen die onder dit besluit hebben plaatsgevonden onrechtmatig geweest. Dit heeft naar verwachting niet geleid tot een substantiële benadeling van derde-belanghebbenden. Ten eerste ging het om een beperkt aantal verhuringen van circa vier of vijf per jaar. Ten tweede is het de vraag of hier sprake is geweest van een verdringing op de markt. Voor de meeste betrokken organisaties uit de doelgroep was het afnemen van diensten bij een commerciële verhuurders financieel geen reëel alternatief geweest.

Herstel algemeen belangbesluit verhuur Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen
Het ABB over de verhuur van zalen kan worden hersteld door de Staten het besluit nogmaals te laten nemen en het besluit op juiste wijze te publiceren.
Het is daarbij van belang te motiveren dat het wenselijk is maatschappelijke organisaties die voor Utrecht werken te faciliteren en dat het besluit niet ingrijpender is dan noodzakelijk. Daarom is het voorstel om de verhuur te beperken tot organisaties die voldoen aan de volgende cumulatieve criteria:

a. Het is een maatschappelijke organisatie zonder winstoogmerk, die het algemeen nut dient.
b. Het is een lokaal of regionaal georiënteerde organisatie gericht op het behartigen van maatschappelijke belangen binnen de provincie Utrecht, waaronder ook Utrechtse afdelingen van landelijk opererende organisaties.
c. Het oogmerk van de organisatie is verenigbaar met of dient het belang van provincie Utrecht.

d. Het betreft geen politieke organisatie of een organisatie gelieerd aan een politieke partij.

Voorts wordt bepaald dat de verhuur niet overdraagbaar is aan ander partijen.

De afdeling Bedrijfsvoering (BDV), team facilitair, toetst deze criteria bij iedere aanvraag, en stemt zo nodig af met het team inkoop, subsidie en juridisch. Toetsing houdt onder meer in dat wordt gevraagd naar de doelstelling van de organisatie, en waar nodig naar haar statuten. De bevoegdheid om te besluiten ligt bij de concernmanager BDV die verantwoordelijk is voor gebouwenbeheer.

Het is niet de bedoeling dat de verhuur gaat interfereren met het reguliere gebruik. Het gaat om de verhuur van restcapaciteit. Met name op vrijdag is de bezettingsgraad van de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen laag.

De dienstverlening van de provincie is beperkt tot verhuur en eenvoudige catering (water/koffie/thee).

Geen herstel algemeen belang besluit overige economische activiteiten
Het ABB gericht op "andere economische activiteiten die voortvloeien uit provinciaal beleid" is in deze algemene vorm niet te herstellen. Daarom wordt voorgesteld dit besluit in te trekken. Wel kunnen Provinciale Staten in de toekomst voor concrete activiteiten een gemotiveerd ABB nemen. Op dit moment voert de provincie Utrecht voor zover bekend geen andere activiteiten uit die onder de reikwijdte van de Wet Markt & Overheid vallen en waarvoor een ABB vereist is.

1. Wettelijke grondslag
Provinciale Staten zijn bevoegd tot het nemen van een algemeen belangbesluit op grond van artikel 25 h, tweede lid onder 6 Mededingingswet.

2. Beoogd effect
Verbetering rechtmatigheid algemeen belangbesluit verhuur Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen

3. Effecten op duurzaamheid
Niet van toepassing

4. Argumenten
Verhuur Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen is voortzetting van bestaand beleid van PS
Met dit besluit wordt invulling gegeven aan eerdere besluitvorming van PS en de door PS geuite wens om de verhuur zonder doorberekening van kosten te maken voor niet-commerciële organisaties.

Gevolgen voor derde-belanghebbenden zijn gering
Van de mogelijkheid om 'gratis' gebruik te maken van de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderzalen wordt slechts vier tot vijf keer per jaar gebruik gemaakt door Utrechtse organisaties.
De doelgroep is sterkt begrenst en voor de meeste betrokken organisaties uit de doelgroep is het afnemen van diensten bij commerciële verhuurders financieel geen reëel alternatief.
Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit de komende periode substantieel zal wijzigen. Daarmee is de impact voor derden beperkt.

Derde-belanghebbenden hebben gelegenheid gehad zienswijzen in te brengen
Derde-belanghebbenden, zoals zalenverhuurbedrijven, zijn in de gelegenheid geweest zienswijzen over te brengen over het ontwerpbesluit. Zij zijn hiertoe uitgenodigd in de publicatie in het Provinciaal Blad. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Hieruit kan worden afgeleid dat belanghebbenden geen bezwaren hebben tegen het ontwerpbesluit, maar het is ook mogelijk dat zij niet tijdig op de hoogte zijn gekomen van het ontwerpbesluit. Indien belanghebbenden het niet eens zijn met het algemeen belang besluit, dan staat voor hen in elk geval alsnog de weg van bezwaar en beroep open.

5. Kanttekeningen
Algemeen belangbesluit voorziet alleen in verhuur restcapaciteit
Dit besluit voorziet in de verhuur van restcapaciteit. Indien de provincie wenst in te zetten op actieve “werving” met als doel een substantiële verhoging van het aantal verhuringen zonder doorberekening van de kostprijs, dan vraagt dat om een andere voorbereiding van het ABB. In dat geval moet een onafhankelijke impactanalyse voor derde-belanghebbenden (zalenverhuurbedrijven) worden uitgevoerd.

6. Financiën
Bij deze verhuurservice wordt beperkte catering aangeboden bestaande uit koffie, thee en water. De meerkosten voor facilitaire ondersteuning zijn beperkt en worden opgevangen binnen het budget van Bedrijfsvoering. Kosten voor een uitgebreidere catering worden doorberekend op basis van een marktconform tarief.

7. Realisatie
De verhuur van de Statenzaal, foyer en bijbehorende vergaderruimte wordt uitgevoerd door het team Facilitaire Zaken van de afdeling Bedrijfsvoering.

8. Juridisch
De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de naleving van de wet en kan nader onderzoek doen als zij signalen krijgt over oneerlijke concurrentie door de overheid. Als het ACM vindt dat een overheidsinstelling de regels heeft overtreden, dan kan zij een last onder dwangsom opleggen.
Belanghebbenden die het niet eens zijn met het algemeen belangbesluit kunnen hiertegen bezwaar en beroep aantekenen.

9. Europa
Niet van toepassing

10. Communicatie
Het door PS vastgestelde algemeen belangbesluit wordt bekend gemaakt in het Provinciaal Blad. Aanvullend plaatsen wij een korte informatietekst op de website van de Provincie Utrecht waarin de mogelijkheid staat beschreven om gebruik te maken van de ruimtes.

11. Bijlagen
geen

Artikelsgewijze toelichting
Niet van toepassing