

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

14 oktober 2025

Eindtermijn

n.v.t.

Onderwerp

Addendum beheerovereenkomst Merwedekanaal

Advies

1. Aan te gaan het Addendum beheerovereenkomst Merwedekanaal met de provincie Utrecht
2. Vast te stellen de publiekssamenvatting over het Addendum beheerovereenkomst Merwedekanaal.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. Addendum beheerovereenkomst Merwedekanaal 2019-2025
2. Beheerovereenkomst Merwedekanaal 2019-2025 ondert.
3. bevoegdhedenbesluit getekend.pdf

1 Toelichting voor het College

Als gevolg van een gemeentelijke herindeling en de daarmee gepaard gaande verschuiving van de provinciegrens per 1 januari 2019, is het grootste deel van het Merwedekanaal ten zuiden van de Lek, dat loopt van Gorinchem tot Vianen, in de provincie Utrecht komen te liggen. Na de nodige afstemming met Utrecht heeft dit in april 2021 geresulteerd in een beheerovereenkomst, op basis waarvan het Utrechtse deel van het Merwedekanaal door Zuid-Holland wordt beheerd en onderhouden. Op 31 december 2025 loopt deze beheerovereenkomst af.

Gedeputeerde Staten van Utrecht hebben bij het besluit van 2 maart 2021 hun bevoegdheden betreffende het beheer (inclusief het nautisch beheer) en onderhoud van het Utrechtse gedeelte van het Merwedekanaal aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland gemandateerd.

In de beheer- en onderhoudsovereenkomst is onder andere vastgelegd dat beide provincies gezamenlijk (onder penvoering van de provincie Zuid-Holland) de inkoop doen voor het beheer en onderhoud van het gehele Merwedekanaal. De kosten voor de uitvoering van het dagelijks beheer en onderhoud worden door middel van twee verdeelsleutels (onderhoud vaarweg/oevers, respectievelijk de kunstwerken) tussen beide provincies verdeeld.

Daarnaast ziet deze overeenkomst toe op de bediening van de beweegbare kunstwerken (bruggen en sluizen), de uitvoering van vergunningverlening, handhaving, schadeafhandeling en de inspectie van de vaarwegen. Deze taken worden door medewerkers van de provincie Zuid-Holland uitgevoerd. Vanuit de zijde van de provincie Utrecht is de inbreng in de samenwerking daarmee voornamelijk financieel van aard.

Eind 2021 heeft de provincie Utrecht bij advocatenkantoor Pels Rijcken advies ingewonnen over de rechtmatigheid van de mandaatconstructie. Op basis van dit advies heeft provincie Utrecht geconcludeerd dat het verlenen van mandaat aan provincie Zuid-Holland onrechtmatig zou zijn.

Samengevat luidt het advies van Pels Rijcken dat de betalingen door de provincie Utrecht voor de werkzaamheden uitgevoerd, als onrechtmatig aan te merken zijn, omdat niet wordt voldaan aan de aanbestedingswet. Deze diensten zijn echter zeer lastig door een marktpartij uit te voeren en worden in het kader van doelmatigheid ook door ons niet aanbesteed.

Pels Rijcken heeft aan provincie Utrecht in haar advies een alternatief geschetst voor de huidige regeling, namelijk om het vaarwegbeheer en nautisch beheer volledig over te dragen aan de provincie Zuid-Holland door middel van delegatie. Sinds 2022 hebben wij diverse malen contact met Utrecht hierover gehad, waarbij is verzocht om een onderbouwing aan te leveren op basis waarvan delegatie rechtmatig zou zijn. Utrecht heeft hier jarenlang geen prioriteit aan gegeven en een onderbouwing is nooit aangeleverd.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de geconstateerde onrechtmatigheid voor de provincie Zuid-Holland geen risico's en gevolgen met zich meebrengt. Mede door personele wisselingen bij Utrecht is dit echter niet voortvarend door hen opgepakt.

In mei 2025 is, in opdracht van de provincie Utrecht, door Straatman Koster advocaten een nieuw advies uitgebracht met de strekking dat een (juiste) bevoegdhedenoverdracht van de provincie

Utrecht aan de provincie Zuid-Holland mogelijk is door middel van de toedeling van het vaarwegbeheer in de Utrechtse Omgevingsverordening. Daarmee zou er ook geen sprake meer zijn van een “aanbestedingsplichtige overheidsopdracht” en is de voornoemde onrechtmatigheid verholpen. De bevoegdheden worden op dat moment op een rechtmatige wijze overdragen door de provincie Utrecht.

De rechtmatige toedeling vereist een wijziging van de Utrechtse Omgevingsverordening. Het proces van de (2^e) wijziging van de Utrechtse Omgevingsverordening, waarin de wijziging wordt doorgevoerd, is op dit moment in voorbereiding. De vaststelling van de herziene verordening wordt voorzien op 1 januari 2027.

Op 31 december 2025 loopt de huidige beheer- en onderhoudsovereenkomst van rechtswege af. Hierdoor ontstaat de situatie dat de provincie Utrecht vanaf 1 januari 2026 tot de vaststelling van de herziene Utrechtse Omgevingsverordening zelf verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van het Merwedekanaal, voor zover gelegen in de provincie Utrecht. Het voorstel is om tot de vaststelling van de herziene Utrechtse Omgevingsverordening de huidige beheerovereenkomst tussen de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland te verlengen. Hiervoor wordt bijgevoegd addendum vastgesteld. De verlenging is conform artikel 10.3 van de huidige beheerovereenkomst.

Omdat, met het verlengen van de overeenkomst, de door Straatman Koster geconstateerde Utrechtse onrechtmatigheid tijdelijk blijft bestaan, wordt het besluit tot vaststelling van het addendum aan voltallig GS voorgelegd.

Bij inwerkingtreding van herziene Utrechtse Omgevingsverordening wordt gelijktijdig een nieuwe beheerovereenkomst met de provincie Utrecht aangegaan. Door de toedeling van het beheer aan de provincie Zuid-Holland, zal vanaf dat moment ook worden voldaan aan de aanbestedingswet.

Het advies om de huidige beheer- en onderhoudsovereenkomst tijdelijk te verlengen wordt als volgt onderbouwd:

- De provincie Zuid-Holland is al vanaf 1998 als beheerder verantwoordelijk voor de uitvoering van deze openbare dienst. Daarmee hebben wij veel ervaring met het beheer en onderhoud van dit betreffende deel van het Merwedekanaal.
- Er zijn geen beleidsmatige redenen of andere belangen die noodzaken om het beheer en onderhoud van het kanaal “terug te geven aan” de provincie Utrecht. Bovendien is zij niet toegerust om het kanaal in eigen beheer en onderhoud te nemen. Utrecht heeft hiervoor een te beperkte formatiecapaciteit en ook geen ervaring met vaarwegen in de zwaardere klasse.
- Het is ook in ons belang, met name voor de provinciale scheepvaart, dat het kanaal op een eenduidige manier wordt beheerd en onderhouden, met name met betrekking tot de bediening van de beweegbare kunstwerken.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: 0,00 euro
Programma	: Ambitie 2 - Bereikbaar Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Het verlengen van de overeenkomst geeft ons geen extra kosten, aangezien de huidige financiële regeling blijft bestaan voor de duur van het Addendum. De provincie Utrecht betaald voor de uitvoering van het beheer, het onderhoud en de bediening aan de provincie Zuid-Holland.

Juridisch kader

Uit het advies van Straatman Koster advocaten aan Utrecht is gebleken dat de huidige beheerovereenkomst niet rechtmatig is, omdat Utrecht niet voldoet aan de aanbestedingswet. Hieronder wordt het advies toegelicht.

Rechtmatigheid van betalingen:

Het juridisch kader wordt gevormd door de Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU (hierna: de Richtlijn). Deze Richtlijn is omgezet in Nederlands recht in de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aw2012). Er geldt een algemene verplichting tot aanbesteden, indien er sprake is van een overheidsopdracht, waarvan de totale waarde van de opdracht boven een bepaald bedrag (drempelwaarde) komt. Overheidsopdrachten zijn schriftelijke overeenkomsten tussen een derde (en dat kan ook een medeoverheid zijn) en een aanbestedende dienst die betrekking hebben op het uitvoeren van werken of het verrichten van diensten of leveringen.

In artikel 1 lid 6 Richtlijn 2014/24 EU is verduidelijk dat overdracht van bevoegdheden niet wordt aangemerkt als een overheidsopdracht. Dit betekent dat de aanbestedingsregels niet van toepassing zijn en er geen aanbestedingsplicht geldt volgens de Aanbestedingswet 2012.

Provincie Utrecht mag het vaarwegbeheer toedelen aan provincie Zuid-Holland op grond van artikel 2.18 lid 2 sub a Omgevingswet. De toedeling wordt zodanig ingericht dat er sprake is van op rechtmatige wijze overdracht van bevoegdheden, maar geen aanbesteding plichtige overheidsopdracht. Hiermee worden de onrechtmatigheid van de betalingen weggenomen.

De rechtmatige toedeling vereist een wijziging van de Utrechtse Omgevingsverordening. Tot de vaststelling van de herziene Utrechtse Omgevingsverordening dient de huidige beheerovereenkomst tussen de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland te worden verlengd. De verlenging is conform artikel 10.3 van de huidige beheerovereenkomst. Met het verlengen van de beheerovereenkomst wordt ook het bevoegdhedenbesluit voor dezelfde periode verlengd.

2 Voorafgaande besluitvorming

De huidige beheerovereenkomst (PZH-2020-756034670) is na een intensief traject met de provincie Utrecht vastgesteld in april 2021. Dit was een voltallig GS besluit.

3 Proces

Na ondertekening wordt de huidige beheerovereenkomst nog met een jaar verlengd. Dit geeft de provincie Utrecht de tijd om haar Omgevingsverordening aan te passen, wat noodzakelijk is om een rechtmatige nieuwe beheerovereenkomst aan te kunnen gaan. De nieuwe beheerovereenkomst wordt wel al opgesteld, zodat deze gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Utrechtse Omgevingsverordening gebruikt kan worden.

4 Participatie en rolneming

Het gaat om een samenwerking tussen twee provincies, waarbij de provincie Utrecht eigenaar is van het betreffende gedeelte van het Merwedekanaal en de provincie Zuid-Holland dit deel namens Utrecht beheert en onderhoudt.

5 Communicatiestrategie

Naast de gebruikelijke publicatie op de provinciale website van voorliggend besluit is geen verdere communicatie voorzien.