Schaarse vergunningen en terugverdientijd in de ambulante handel

seo economisch onderzoek

Amsterdam, januari 2021
In opdracht van ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Schaarse vergunningen en terugverdientijd in de ambulante handel

Christiaan Behrens
Nard Koeman
Bert Tieben
Rob Winkelmolen
Johan Wolswinkel (Tilburg University)

seo economisch onderzoek

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2021-13
ISBN 978-90-5220-116-0

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2021 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Samenvatting

De terugverdientijd van investeringen in de ambulante handel bedraagt minimaal negen en maximaal twaalf jaar. Op basis van deze terugverdientijd kunnen gemeentebesturen de looptijd van vergunningen voor deze branche bepalen. Dit onderzoek biedt gemeentebesturen hiervoor een concreet beoordelingsinstrument in de vorm van een stappenplan.

Vraagstelling
Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft SEO gevraagd om te onderzoeken wat de terugverdientijd is in de ambulante handel. Het ministerie heeft daarnaast gevraagd om met deze resultaten een landelijk toepasbaar instrument te ontwikkelen. Het doel van dit instrument is om gemeentebesturen in staat te stellen op een eenvoudige en transparante wijze de vergunningsduur te bepalen.

Juridisch kader
Het juridische kader voor de verdeling van schaarse vergunningen voor ambulante handel vormt de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). Op grond van deze richtlijn mogen schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend. De verplichting om schaarse vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen geldt zodra het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt. De achterliggende ratio van deze verplichting is immers dat vergunningen na afloop van die duur weer beschikbaar komen voor herverdeling. Bij de vaststelling van de looptijd moet rekening worden gehouden met de terugverdientijd en met een redelijke vergoeding van geïnvesteerd kapitaal.

Investeringsanalyse
De kern van dit onderzoek is het empirisch vaststellen van de terugverdientijd van de investeringen in de ambulante handel. Doel was om aan te geven op basis van welke objectieve maatstaven de terugverdientijd voor de ambulante handel berekend kan worden. Deze investeringsanalyse hanteert de businesscase voor een gemiddeld efficiënte toetreder als vertrekpunt. Deze toetreder is een hypothetische partij en kan zowel een nieuwkomer als een gevestigde ondernemer zijn.

De terugverdientijd geeft aan hoeveel maanden of jaren een onderneming nodig heeft om de investeringen terug te verdienen. Als de terugverdientijd langer is dan de vergunningsduur, loopt de ondernemer het risico de investeringen niet terug te kunnen verdienen. Een te korte vergunningsduur kan met andere woorden negatieve economische effecten hebben, terwijl een te lange vergunningsduur de toegang tot de markt onnodig kan beperken.

Om de terugverdientijd te berekenen moet rekening worden gehouden met de omvang (en de frequentie) van de investeringen in vaste activa en de vrije kasstroom van de ondernemer. Door de vaste activa en de netto winst plus afschrijvingen op elkaar te delen wordt de terugverdientijd vastgesteld. In de berekening van de terugverdientijd dient rekening gehouden te worden met een redelijke vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal. Daarnaast houden we rekening met de specifieke omstandigheid in de ambulante handel dat het gaat om kleine, vaak eenpersoonsbedrijven. Dit houdt in dat de ondernemer niet de volledige netto winst kan aanwenden om investeringen terug

te betalen. Een deel van deze netto winst kan worden beschouwd als een vergoeding voor de arbeid van de ondernemer en is bestemd om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien.

Berekening terugverdientijd
Met kwantitatief onderzoek is de terugverdientijd voor investeringen in de ambulante handel berekend. De gemiddelde terugverdientijd voor gedane investeringen varieert tussen de negen jaar (ondergrens) en twaalf jaar (bovengrens). De bovengrens houdt rekening met een minimum inkomen voor de ambulante handel, en een redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen. De ondergrens houdt geen rekening met het minimum inkomen, maar wel met de redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen.

De empirische analyse toont aan dat de terugverdientijd niet afhankelijk is van het type product en andere verschillen in de ambulante handel, zoals de rechtsvorm van de onderneming, het aantal medewerkers dat de onderneming in dienst heeft en het aantal dagen dat de onderneming gemiddeld genomen per week actief is. Hieruit volgt de conclusie dat bij de vormgeving van het beoordelingsinstrument voor de verlening van vergunning voor de ambulante handel geen rekening gehouden hoeft te worden met dergelijke verschillen in de aard van de ambulante handel.

Mogelijke beperkingen van dit kwantitatieve onderzoek zijn dat er geen rekening wordt gehouden met de immateriële vaste activa en dat de berekeningen gebaseerd zijn op historische cijfers. Het is hierdoor mogelijk dat de investeringen van zittende partijen anders waren omdat zij uitgingen van een vergunning met een onbepaalde looptijd.

Kwalitatieve analyse
Voor de analyse van de terugverdientijd in de ambulante handel zijn gesprekken gevoerd met ondernemers en andere stakeholders in de branche. De gesprekken hebben input opgeleverd voor het opstellen van de vragenlijst die onder ondernemers is verspreid. Ook is in de gesprekken getoetst welke factoren en kosten voor ondernemers bepalend zijn als het gaat om investeringsbeslissingen. De resultaten van de gesprekken valideren de uitkomsten van de empirische analyse zoals de gehanteerde afschrijvingstermijnen en de inzet van de bedrijfsmiddelen.

De gesprekken met de ondernemers geven daarnaast informatie over hun bedrijfsvoering en de relevante marktontwikkelingen in de ambulante handel. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat ondernemers hun huidige bedrijfsvoering hebben toegespitst op de markten waar zij nu actief zijn. Zo hebben zij vaak een opslaglocatie in de buurt van de gemeenten waar zij verkopen, en proberen ze in nabijgelegen gemeenten actief te zijn om de reisduur en transportkosten te beperken. Ook ervaren ondernemers grote verschillen in het beleid voor de ambulante handel tussen gemeenten en markten.

In de gesprekken komt verder naar voren dat ondernemers in de ambulante handel overwegend negatief zijn over de transitie naar een systeem met vergunningen voor een beperkte duur. De ondernemers zijn van mening dat vergunningen met een beperkte duur extra onzekerheid creëren en daarmee investeringen in de branche afremmen. Men verwacht dat men door dit nieuwe systeem de vergunning zal verliezen. Dit leidt volgens de ondernemers tot problemen bij het aantrekken van financiering en het verlies van vaste klanten en daarmee van omzet.

Beoordelingsinstrument

De inzichten van dit onderzoek naar de terugverdientijd in de ambulante handel zijn verwerkt in een beoordelingsinstrument. Met dit instrument kunnen gemeentebesturen de looptijd van vergunningen in deze branche bepalen. Het instrument is bedoeld voor praktische toepassing van de inzichten uit dit onderzoek en is separaat bijgevoegd als stappenplan. SEO hanteert in het beoordelingsinstrument een terugverdientijd van twaalf jaar. Door het gebruik van deze bovengrens kan rekening worden gehouden met de kosten van levensonderhoud voor de ondernemer. Dit gebeurt aan de hand van een geobjectiveerde maatstaf, namelijk (eenmalig) een minimum inkomen voor de ondernemer.

Dataverzameling

De data voor dit onderzoek zijn verzameld in een enquête uitgezet onder zesduizend ondernemers in de ambulante handel. Om te komen tot de juiste vraagstelling in deze enquête, zijn er verschillende diepte-interviews gehouden met gemeenten, brancheorganisaties en toeleveranciers zoals kredietverstrekkers en leveranciers van bedrijfswagens. Daarnaast hebben we een twintigtal gesprekken gevoerd met ondernemers in de ambulante handel om inzicht te krijgen in de investeringen, kosten en opbrengsten van hun onderneming. De gegevens zijn aangevuld met Microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit betreft gegevens over de bedrijfsvoering van ondernemingen in de ambulante handel.

Inhoud

Samenvatting ..... **i**

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag 1
1.2 Aanpak onderzoek en leeswijzer 2

2 Juridisch en bedrijfseconomisch kader **3**
2.1 Juridisch kader 3
2.2 Investeringsanalyse 13
2.3 Conclusie 16

3 Resultaten kwantitatieve analyse **17**
3.1 Beschikbare en verzamelde data 17
3.2 Indeling, vaste activa, afschrijvingen en netto winst 18
3.3 Operationalisatie terugverdientijd 27
3.4 Berekening terugverdientijd 28
3.5 Conclusie kwantitatieve analyse 31

4 Resultaten kwalitatieve analyse **33**
4.1 Doel en soorten gespreksrondes 33
4.2 Verkennende gesprekken stakeholders 33
4.3 Diepte-interviews met ondernemers 34
4.4 Gesprekken ter validatie van het instrument 38
4.5 Conclusie kwalitatieve analyse 39

5 Beoordelingsinstrument **41**

Bijlage A Juridische appendix **47**

Bijlage B Dataverzameling vragenlijst **59**

Bijlage C Vragenlijst **65**

Bijlage D Koppeling CBS-Microdata **73**

Bijlage E Uitkomsten extra analyses **75**

Bijlage F Gesprekspartners **77**

1 Inleiding

Gemeentebesturen mogen geen vergunningen voor onbepaalde tijd verlenen als deze schaars zijn. Dit geldt ook voor vergunningen voor ondernemers in de ambulante handel. De beperkte vergunningsduur van schaarse vergunningen moet op een uniforme, objectieve en transparante manier worden gerelateerd aan de terugverdientijd van investeringen. Dit rapport biedt inzicht in deze terugverdientijd in de ambulante handel.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Aanleiding

De ambulante handel in Nederland, in het bijzonder op warenmarkten, is doorgaans gereguleerd via een stelsel van schaarse vergunningen. Kort gezegd houdt dit in dat iedere ondernemer die producten of diensten wil verkopen op een warenmarkt of een standplaats hiervoor een vergunning van het betreffende gemeentebestuur dient te verkrijgen. Dit vergunningstelsel gaat vergezeld van een vergunningenplafond, dat aangeeft hoeveel vergunningen het gemeentebestuur ten hoogste kan verlenen. Als gevolg daarvan worden deze vergunningen schaars genoemd.

Het afgelopen decennium is in (Europese) wetgeving en rechtspraak steeds duidelijker geworden dat voor de overheid de verplichting bestaat om mededingingsruimte te creëren bij het (her)verdelen van schaarse vergunningen. Deze verplichting heeft ook gevolgen voor de looptijd van schaarse vergunningen, die een tijdelijk karakter moeten hebben. Schaarse vergunningen mogen geen looptijd voor onbepaalde tijd hebben, omdat concurrenten dan onevenredig lang de mogelijkheid zou worden ontnomen om mee te dingen naar deze schaarse vergunningen.

Zowel voor ondernemers in de ambulante handel als voor gemeentebesturen levert deze (nieuwe) juridische situatie onzekerheid op. Het is immers duidelijk dat schaarse vergunningen in beginsel niet meer voor onbepaalde tijd mogen worden verleend, maar de rechtspraak maakt amper duidelijk wat een passende beperkte duur zou zijn en hoe die duur moet worden bepaald. Deze onduidelijkheid kan ertoe leiden dat ondernemers investeringen uitstellen. Aan de zijde van de overheid bestaat onzekerheid over welk beleid gevraagd is als het gaat om de verdeling en looptijd van marktstandplaatsvergunningen. Zo is het voor gemeentebesturen onduidelijk wat de juridische houdbaarheid is van besluiten rondom de vergunningsduur. Daarnaast worstelt de overheid met het afwegen van de belangen van zittende partijen en nieuwkomers.

Onderzoeksvraag

Het vaststellen van de looptijd van schaarse standplaatsvergunningen is een gemeentelijke taak. Vanuit juridisch perspectief, in het bijzonder dat van de Europese Dienstenrichtlijn, is het gemeentebestuur verplicht om de geldigheidsduur van schaarse standplaatsvergunningen te relateren aan de periode die nodig is om noodzakelijke investeringen terug te verdienen. Tegelijk moet de looptijd voldoende lang zijn om een redelijke vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal te verkrijgen.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft SEO gevraagd om te onderzoeken wat de terugverdientijd is in de ambulante handel. Het ministerie heeft daarnaast gevraagd om met deze resultaten een landelijk toepasbaar instrument te ontwikkelen. Het doel van dit instrument is om

gemeentebesturen in staat te stellen op een eenvoudige en transparante wijze de vergunningsduur te bepalen. Ten slotte gaat dit onderzoek ook in op de vraag in hoeverre differentiatie in vergunningsduur mogelijk of zelfs noodzakelijk is, bijvoorbeeld naar branches binnen of locatie van de markt.

1.2 Aanpak onderzoek en leeswijzer

Werkwijze

De kern van dit onderzoek draait om het empirisch vaststellen van de terugverdientijd van de investeringen in de ambulante handel. Hiervoor is een enquête uitgezet onder zesduizend ondernemers in de ambulante handel. Om te komen tot de juiste vraagstelling in deze enquête, zijn er verschillende diepte-interviews gehouden met gemeenten, brancheorganisaties en toeleveranciers zoals kredietverstrekkers en leveranciers van bedrijfswagens. Daarnaast hebben we een twintigtal gesprekken gevoerd met ondernemers in de ambulante handel om inzicht te krijgen in de investeringen, kosten en opbrengsten van hun onderneming. Tot slot gebruiken we de beschikbare Microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor gegevens over de bedrijfsvoering van ondernemingen in de ambulante handel.

De drie methoden om data te verzamelen zijn complementair. De gesprekken met ondernemers bieden meer ruimte voor diepgang dan de enquête en CBS-data, maar zijn niet noodzakelijk representatief. De CBS-data zijn potentieel beschikbaar voor meerdere jaren, maar bieden weer minder ruimte voor diepgang. Zo geeft de enquête de mogelijkheid om de terugverdientijd in verschillende dimensies te differentiëren en verschillende investeringscategorieën te onderscheiden.

Met deze aanpak stellen we op basis van drie methoden een coherent en zo representatief mogelijk beeld op over de terugverdientijd voor ondernemingen in de ambulante handel. De empirische resultaten worden ingebed in een economisch en juridisch kader voor de verlening van schaarse vergunningen in de ambulante handel.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 schetst het juridische en bedrijfseconomische kader waarbinnen de terugverdientijd moet worden vastgesteld. Het juridische kader gaat in op de uitgangspunten en eisen die gelden voor de vaststelling van de beperkte looptijd van een schaarse vergunning. De analyse van dit juridische kader richt zich op zowel wetgeving (Dienstenrichtlijn, Dienstenwet) als jurisprudentie over de verdeling van schaarse vergunningen. Bijlage A bevat achtergrondinformatie voor enkele juridische keuzes die in dit rapport worden gemaakt. Het bedrijfseconomische kader omvat de opzet van de investeringsanalyse om de terugverdientijd te bepalen en enkele economische uitgangspunten rondom het bepalen van een vergunningsduur voor schaarse vergunningen. Hoofdstuk 3 bespreekt de beschikbare databronnen, de enquête en geeft de belangrijkste inzichten hieruit weer middels beschrijvende statistiek. Door de inzichten te combineren wordt in dit hoofdstuk ook de terugverdientijd bepaald. Bijlagen B tot en met E geven extra achtergrondinformatie bij dit hoofdstuk. In Hoofdstuk 4 komen de inzichten uit de gevoerde gesprekken met belanghebbenden aan bod. Bijlage F geeft een lijst van de gesprekspartners. De kwantitatieve en kwalitatieve analyse zijn gebruikt voor het opstellen van een instrument voor de beoordeling van de terugverdientijd in de ambulante handel. Hoofdstuk 5 beschrijft dit instrument.

2 Juridisch en bedrijfseconomisch kader

Uit de Dienstenrichtlijn vloeit voort dat de looptijd van schaarse vergunningen niet onbepaald mag zijn, maar moet worden gerelateerd aan de terugverdientijd voor ondernemers. De terugverdientijd geeft aan hoe snel een ondernemer zijn investeringen kan terugverdienen. Dit hoofdstuk geeft het toepasselijke recht weer en verklaart hoe de terugverdientijd economisch kan worden bepaald.

2.1 Juridisch kader

Deze paragraaf zet het juridische kader uiteen dat van toepassing is op de looptijd van schaarse vergunningen voor ambulante handel. Daarbij wordt enerzijds ingegaan op de eisen die aan de looptijd van schaarse vergunningen worden gesteld en anderzijds op de kenmerken van (markt)standplaatsvergunningen voor ambulante handel.

Schaarse vergunningen voor ambulante handel

Vergunningstelsels voor het innemen van een standplaats op een markt worden geregeld in gemeentelijke marktverordeningen. Een markt is een verzameling van standplaatsen die op een bepaald terrein worden ingenomen.[1] Kenmerkend voor markten is dat ze worden ingesteld door een afzonderlijk besluit van het college.[2] Uit dit instellingsbesluit volgt niet alleen het karakter van de markt (dagmarkt, weekmarkt etc.). Met de aanduiding van de plaats van de markt is namelijk ook de beperkte beschikbaarheid van de openbare ruimte voor de markthandel bepaald. In het verlengde van deze plaatsaanduiding van de markt zal ook het aantal standplaatslocaties op de markt beperkt zijn. Om die reden zijn vergunningen voor het innemen van een standplaats op een markt schaars in de zin dat het aantal vergunningen dat kan worden verleend, is beperkt tot een maximum.[3]

Gemeentelijke marktverordeningen kunnen uiteenlopende stelsels hanteren voor de verdeling van schaarse marktstandplaatsvergunningen, zoals verdeling op volgorde van binnenkomst van de aanvragen (met hieraan eventueel gekoppeld een wachtlijststelsel), een vergelijkende toets (ook wel aangeduid als 'selectiestelsel') of een loting. Daarnaast kan in aanvulling op deze verdelingsprocedures de mogelijkheid van plaatsverbetering bestaan: als een schaarse vergunning vrijkomt, hebben zittende vergunninghouders een voorrangspositie om door te stromen naar een andere standplaats (zoals de 'kopstandplaats').

1 Zie reeds ARRvS 21 september 1989, AB 1991/175, m.nt. J.H. van der Veen. Algemene plaatselijke verordeningen (APV's) regelen de zogeheten 'stand alone' standplaatsen uit een oogpunt van openbare orde, welk belang mede het voorkomen van verkapte marktvorming omvat.
2 Art. 160 aanhef en onder h Gemeentewet.
3 Zie appendix A.1 voor een nadere analyse van het begrip 'schaarse vergunning'.

Looptijd: geen onbeperkte duur

De verdeling van schaarse vergunningen voor ambulante handel wordt beheerst door de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG).[4] Deze richtlijn bevat algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.[5] Blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet ook de detailhandel in goederen tot 'dienst' in de zin van de Dienstenrichtlijn worden gerekend.[6] Bovendien is voor de toepasselijkheid van de bepalingen in de Dienstenrichtlijn die betrekking hebben op vergunningstelsels (art. 9-13) irrelevant of de dienst een grensoverschrijdend karakter heeft, zodat ook zuiver interne situaties worden beheerst door deze bepalingen.[7] Dat laatste geldt in het bijzonder voor de bepalingen in de Dienstenrichtlijn die (mede) betrekking hebben op de looptijd van schaarse vergunningen (art. 11 en 12) en die zijn geïmplementeerd in art. 33 Dienstenwet.

Artikel 11 van de Dienstenrichtlijn regelt de duur (looptijd) van vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn vallen. De hoofdregel is dat een dienstenvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. Achtergrond van die hoofdregel is dat de vrijheid van vestiging onevenredig wordt belemmerd indien een vergunninghouder steeds opnieuw een vergunning moet aanvragen. Niettemin bevat artikel 11 ruimte voor uitzonderingen op deze hoofdregel, onder meer indien 'het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang'. Waar de tekst van artikel 11 ten aanzien van deze 'beleidsmatig schaarse vergunningen' enkel de *mogelijkheid* lijkt te bieden om deze schaarse vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen,[8] heeft het Hof van Justitie in *Trijber en Harmsen* echter geoordeeld dat beleidsmatig schaarse vergunningen voor bepaalde tijd *moeten* worden verleend. Wanneer het bestuur namelijk over beoordelingsruimte zou beschikken ten aanzien van de duur van de vergunning, zou afbreuk kunnen worden gedaan aan het doel van artikel 11 Dienstenrichtlijn, namelijk het waarborgen van de toegang van dienstverrichters tot de betrokken dienstenmarkt.[9] Ook artikel 33 van de Dienstenwet, waarin artikel 11 van de Dienstenrichtlijn is geïmplementeerd, moet dus zodanig worden gelezen dat beleidsmatig schaarse vergunningen voor bepaalde tijd moeten worden verleend.[10]

Voor schaarse vergunningen is daarnaast artikel 12 van de Dienstenrichtlijn van belang. Dit artikel bevat namelijk voor een specifieke categorie van schaarse vergunningen, namelijk de zogeheten 'natuurlijk of technisch schaarse vergunningen', specifieke bepalingen over de selectie en de looptijd. Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is 'door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden', moet een dergelijke schaarse vergunning voor 'een passende beperkte duur' worden verleend en mag zij niet automatisch worden verlengd.[11] Evenmin mag in die situatie enig ander voordeel worden toege-

4 Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *PbEU* 2006, L 376/36 (hierna: Dienstenrichtlijn). Zie appendix A.2 voor de verhouding tussen de Dienstenrichtlijn, het overige Unierecht en het nationale recht.
5 Art. 1 lid 1 Dienstenrichtlijn.
6 *Appingedam*, ECLI:EU:C:2018:44, r.o. 97.
7 *Appingedam*, ECLI:EU:C:2018:44, r.o. 110.
8 Zie in vergelijkbare zin art. 33 lid 1 aanhef en onder b Dienstenwet.
9 *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 62-63.
10 Zie expliciet ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520, r.o. 9 en 10.
11 Zie in vergelijkbare zin art. 33 lid 4 aanhef en onder b en lid 5 Dienstenwet.

kend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan personen die een bijzondere band met die dienstverrichter hebben.[12] Zoals het Hof van Justitie heeft uitgelegd in *Promoimpresa*, is sprake van een dergelijke situatie wanneer het aantal vergunningen 'noodzakelijkerwijs beperkt' is door schaarste van de natuurlijke hulpbronnen; de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen is hiervoor dus onvoldoende.[13] Tegelijk sluit dit arrest volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet uit dat bij de vaststelling van fysieke (natuurlijke) schaarste ook beleidsmatige aspecten aan de orde komen.[14]

Hoewel de Dienstenrichtlijn dus onderscheid maakt tussen twee categorieën van schaarse vergunningen ('beleidsmatig schaars' door een dwingende reden van algemeen belang (art. 11) of 'natuurlijk of technisch schaars' door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden' (art. 12)), maakt dit onderscheid voor de looptijd van schaarse vergunning geen verschil: uit zowel artikel 11 als artikel 12 van de Dienstenrichtlijn volgt dat schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend. De bewoordingen van de artikelen 11 en 12 van de Dienstenrichtlijn maken verder duidelijk dat deze verplichting tot beperking van de vergunningsduur geldt wanneer het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt.[15] Het is dus niet van belang of het aantal aanvragers ook daadwerkelijk groter blijkt dan het aantal beschikbare vergunningen.[16] Die lezing sluit aan bij de ratio van de bepaling inzake de looptijd van schaarse vergunningen: wanneer schaarse vergunningen eenmaal voor onbepaalde tijd worden verleend, is het voor nieuwkomers vrijwel onmogelijk om op een later moment de markt alsnog te betreden.

Context: mededingingsruimte

De regel dat schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend, staat niet op zichzelf, maar is een afgeleide van het gelijkheidsbeginsel.[17] De ratio achter de eis van een beperkte duur van een schaarse vergunning is immers dat die vergunning na afloop van die duur weer beschikbaar komt voor verdeling.[18] Op dat moment kunnen alle geïnteresseerde partijen dus (opnieuw) meedingen naar die schaarse vergunning. De verplichting om de looptijd van een schaarse vergunning te beperken, hangt dus samen met het beginsel van gelijke behandeling: de hieruit voortvloeiende verplichting van de overheid om mededingingsruimte en transparantie te creëren bij de verdeling van schaarse vergunningen,[19] zou vrijwel teniet worden gedaan indien deze vergunningen vervolgens voor onbepaalde tijd zouden worden verleend.

Omgekeerd betekent deze samenhang tussen de duur van de vergunning en het bieden van mededingingsruimte dat de noodzaak van een beperkte looptijd van een schaarse vergunning wegvalt als een juridische rechtvaardiging bestaat voor onderhandse vergunningverlening, d.w.z. vergunningverlening zonder transparante selectieprocedure. In dat geval zou de schaarse vergunning na afloop

12 Zie appendix A.3 voor een nadere analyse van het onderscheid dat de Dienstenrichtlijn maakt tussen 'natuurlijk schaarse vergunningen' en 'beleidsmatig schaarse vergunningen'.
13 *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 42-43.
14 ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1013 (*New Orange*).
15 Zie ook *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 62.
16 Zie in deze zin ook *Kamerstukken II* 2019/20, 32637, nr. 418, p. 11-12.
17 Voor zover deze regel is neergelegd in de Dienstenrichtlijn, geldt zij specifiek als afgeleide van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en de vrijheid van vestiging als bijzondere uitdrukking hiervan.
18 Zie ook *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 63.
19 Zie in de jurisprudentie van het Hof van Justitie onder meer *Sporting Exchange*, ECLI:EU:C:2010:307, r.o. 46 en 51.

van de beperkte duur namelijk sowieso niet beschikbaar komen voor een verdeling waarbij alle geïnteresseerde partijen kunnen meedingen, maar opnieuw rechtstreeks aan een bepaalde partij kunnen worden verleend. Onderhandse vergunningverlening zonder voorafgaande oproep tot mededinging zou bijvoorbeeld gerechtvaardigd kunnen zijn indien op voorhand vaststaat dat de te vergunnen activiteit slechts door één specifieke partij kan worden verricht, maar dergelijke situaties zijn eerder uitzondering dan regel.[20] Onder artikel 12 van de Dienstenrichtlijn lijkt zelfs iedere ruimte voor een uitzondering op de transparantieverplichting te ontbreken voor zover sprake is van natuurlijk of technisch schaarse vergunningen.[21]

Tot slot is de (vastgestelde) looptijd van de vergunning ook van belang voor de verdelingsprocedure. Wanneer de looptijd voorafgaand aan de verdelingsprocedure wordt aangekondigd, kunnen potentiële gegadigden hun aanvraag hierop afstemmen. Om die reden ligt voor de hand dat de eis dat het bestuur 'een passende mate van openbaarheid' moet verzekeren met betrekking tot 'de toe te passen criteria' zich ook uitstrekt tot de looptijd van de schaarse vergunning. De looptijd van een schaarse vergunning zal dus voorafgaand aan de verdeling moeten worden bekendgemaakt, zodat aanvragers hun aanvraag hierop kunnen afstemmen. De enige uitzondering hierop betreft de situatie waarin de looptijd zelf als vergelijkingscriterium fungeert op basis waarvan de verdeling plaatsvindt (bv. in het kader van een vergelijkende toets) en dus voorafgaand aan de verdeling nog niet bekend kan zijn.[22]

Beperkte looptijd: terugverdientijd plus redelijk rendement

De Dienstenrichtlijn bevat alleen aanknopingspunten voor het bepalen van een 'passende beperkte duur' voor een specifieke categorie van schaarse vergunningen, namelijk de 'natuurlijk of technisch schaarse vergunningen'.[23][24]Een dergelijke schaarse vergunning mag blijkens overweging 62 van de Dienstenrichtlijn niet 'buitensporig lang geldig' zijn (*excessive duration*). In het bijzonder moet de geldigheidsduur van deze schaarse vergunningen zodanig worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een redelijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.[25] Daarmee maakt overweging 62 van de Dienstenrichtlijn duidelijk dat bij het bepalen van de looptijd van een natuurlijk of technisch schaarse vergunning een balans moet worden gevonden tussen het belang van de terugverdientijd voor de vergunninghouder en het belang van concurrenten dat in de toekomst

---

20 Het Hof van Justitie heeft daarnaast in het kader van art. 56 VWEU een specifieke uitzondering bij éénvergunningstelsels aanvaard indien de vergunninghouder een openbare exploitant betreft wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen (*Sporting Exchange*, ECLI:EU:C:2010:307, r.o. 59).

21 *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 54. Voor 'beleidsmatig schaarse vergunningen' in de zin van art. 11 Dienstenrichtlijn ontbreekt een vergelijkbare bepaling in de Dienstenrichtlijn over de selectieprocedure. Zie nader appendix A.3.

22 Deze mogelijkheid wordt nadrukkelijk benoemd in Richtlijn 2014/23/EU ten aanzien van het gunnen van concessies: 'De maximale looptijd van de concessie dient te worden vermeld in de concessiedocumenten, tenzij de looptijd als criterium voor de gunning van de overeenkomst wordt gebruikt.' Op vergelijkbare wijze zou kunnen worden betoogd dat de eis van een passende mate van openbaarheid (toereikende bekendmaking) zich uitstrekt tot de looptijd van schaarse vergunningen, tenzij die looptijd als verdelingscriterium fungeert.

23 Dat is niet verwonderlijk, aangezien het Hof van Justitie eerst in het arrest *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641 heeft overwogen dat uit art. 11 Dienstenrichtlijn een *verplichting* volgt tot beperking van de looptijd van deze schaarse vergunningen. Om diezelfde reden moet ook art. 33 lid 1 Dienstenwet in overeenstemming met (deze uitleg van) de Dienstenrichtlijn worden gelezen (ABRvS 7 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520, r.o. 9).

25 Zie overweging 62 van de Dienstenrichtlijn.

25 Zie overweging 62 van de Dienstenrichtlijn.

opnieuw mededingingsruimte ontstaat voor een schaarse vergunning. De terugverdientijd van de vergunninghouder (in het kader van de afschrijving van zijn investeringen) vormt dus een (juridische) ondergrens bij de vaststelling van de looptijd van een schaarse vergunning. In combinatie met een redelijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal lijkt deze terugverdientijd tevens een juridische bovengrens te vormen voor het bepalen van de looptijd van een schaarse vergunning.

Het Hof van Justitie heeft echter nog niet uitgelegd hoe het begrip 'passende beperkte duur' moet worden geoperationaliseerd.[26]

Hoewel de overweging 62 van de Dienstenrichtlijn enkel betrekking heeft op de looptijd van natuurlijk of technisch schaarse vergunningen,[27] zouden de aanknopingspunten uit deze overweging[28] ook kunnen worden toegepast op schaarse vergunningen die 'beleidsmatig schaars zijn'. De jurisprudentie van het Hof van Justitie laat immers zien dat de terugverdientijd van de vergunninghouder sowieso een relevante omstandigheid is bij het beoordelen van de looptijd van schaarse vergunningen als een mogelijke beperking van de vrijheid van vestiging.[29]

Ook de (nationale) jurisprudentie maakt duidelijk dat bij het bepalen van de looptijd van een schaarse vergunning de terugverdientijd en een economisch rendabele exploitatie als uitgangspunt moeten worden gehanteerd bij de waardering van het belang van de vergunninghouder. Hieraan voegt deze nationale jurisprudentie toe dat die beoordeling van de terugverdientijd en een economisch rendabele exploitatie niet casuïstisch moet plaatsvinden, maar op basis van 'objectieve maatstaven'.[30]

Andere factoren dan terugverdientijd

Hoewel de 'passende beperkte duur' van een schaarse vergunning moet worden beschouwd als de uitkomst van een belangenafweging, waarbij het belang van de vergunninghouder om zijn investeringen terug te verdienen moet worden afgewogen tegen het belang van concurrenten om de schaarse vergunning zo snel mogelijk voor herverdeling beschikbaar te stellen, kunnen voor het verdelende bestuur ook andere (legitieme) belangen relevant zijn bij het vaststellen van de looptijd van een schaarse vergunning. Hieronder worden enkele van deze belangen besproken.

---

26 Evenmin is in het Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn nadere richting gegeven aan de uitleg van dit begrip. Zie Europese Commissie, *Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2007, p. 29: "De periode waarvoor vergunningen worden afgegeven moet passend zijn, dus zodanig dat de dienstverrichter de investeringskosten kan terugverdienen en een redelijk rendement op zijn investering kan behalen."

27 Het slot van overweging 62 bepaalt over deze andere schaarse vergunningen slechts dat artikel 12 de lidstaten niet belet om het aantal vergunningen te beperken om andere redenen dan de schaarste van de natuurlijke hulpbronnen of de technische mogelijkheden, in welk geval de overige bepalingen van de Diensten richtlijn inzake het vergunningstelsel van toepassing zijn.

28 Zie uitgebreider appendix A.4 voor een identificeren van aanknopingspunten voor het vaststellen van een methode voor het bepalen van de looptijd van schaarse vergunningen.

29 Zie *Engelmann*, ECLI:EU:C:2010:506, r.o. 48, ten aanzien van de vrijheid van vestiging (art. 49 VWEU) en het vrije verkeer van diensten (art. 56 VWEU).

30 Rb. Den Haag 27 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8907. In de praktijk verwijzen gemeentebesturen weliswaar naar het begrip 'terugverdientijd' om de looptijd van schaarse vergunningen te motiveren. , maar uit het rapport van de Rekenkamer Metropool Amsterdam (RMA) naar schaarse vergunningen binnen de gemeente Amsterdam ((RMA (2019)), waarin 19 vergunningstelsels als (potentieel) schaars zijn aangemerkt, blijkt dat een daadwerkelijke motivering van de duur van de looptijd vaak ontbreekt.

Belang van gelijktijdige verdeling

In bepaalde gevallen kan de overheid er belang bij hebben dat meerdere schaarse vergunningen gelijktijdig (simultaan) worden verdeeld, bijvoorbeeld om een doelmatige verdeling te realiseren of om administratieve uitvoeringslasten te beperken. Bij een simultane verdeling worden schaarse vergunningen gezamenlijk verdeeld en wordt dus het aantal verdelingsmomenten beperkt. In bepaalde gevallen kan het belang van gelijktijdige verdeling ook in het belang van concurrenten zijn, omdat ze meerdere mogelijkheden hebben om schaarse vergunningen te verwerven. Tegelijk kan dit belang conflicteren met een verdelingsprocedure waarbij de looptijd als verdelingscriterium fungeert, omdat die procedure erop is gericht om verschillen in looptijd bepalend te laten zijn voor de uitkomst van de verdeling.

Om een dergelijke gelijktijdige verdeling te kunnen realiseren, kan de overheid er belang bij hebben dat schaarse vergunningen gelijktijdig aflopen, zelfs als ze op verschillende momenten zijn verleend.[31] Overigens kan dit ook betekenen dat aan het einde van de looptijd van een schaarse vergunning deze vergunning voor korte duur wordt verlengd teneinde die gelijktijdige verdeling mogelijk te maken.

Belang van zorgvuldige beleidsvorming

Hoewel voorkomen moet worden dat het bestuur schaarse vergunningen onnodig lang 'op de plank' laat liggen, kan het belang van een zorgvuldige beleidsvorming (voorbereiding van de verdeling) meebrengen dat het moment waarop een schaarse vergunning zou moeten aflopen op basis van de terugverdientijd, niet (volledig) samenvalt met het moment waarop een schaarse vergunning opnieuw wordt verdeeld.[32] Daarbij moet overigens eerder aan een verschil in maanden dan in jaren worden gedacht. Dit belang zal zich overigens met name manifesteren indien na afloop van de looptijd van de schaarse vergunning blijkt dat nog geen (nieuw) beleid is gevormd en de schaarse vergunningen dus niet direct opnieuw kunnen worden verdeeld.[33] Het ligt minder voor de hand dat dit belang al op het moment van verlening van de schaarse vergunning een vaststelling van de looptijd rechtvaardigt die verder gaat dan de terugverdientijd van de vergunninghouder.[34]

Belang van zittende partijen ('historische rechten')

Een bijzondere positie neemt tot slot de verdeling van (nieuwe) schaarse vergunningen voor bepaalde tijd in, terwijl ook nog sprake is van schaarse vergunningen die in het verleden voor onbepaalde tijd zijn verleend. Hoewel in dit rapport centraal staat welke looptijd zou moeten worden toegekend aan 'nieuwe' schaarse vergunningen, heeft de aanwezigheid van schaarse vergunningen die voor onbepaalde tijd zijn verleend, ook gevolgen voor het resulterende speelveld.

---

31 Rb. Rotterdam 26 januari 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BH1202 waarin wordt gewezen op de mogelijkheid tot totale herschikking als gevolg van de verlenging van bepaalde schaarse vergunningen: "Hierdoor zal dit spectrum ook voor UMTS en aanverwante technologieën kunnen worden gebruikt en zal daarbij een optimaal zicht ontstaan op een transparante verdeling, waarbij iedere marktpartij een gelijke kans heeft om een deel daarvan te verwerven."

32 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2892.

33 Overigens zal ook in dat geval gewicht moeten worden toegekend aan het belang van het bieden van mededingingsruimte, die juist ontbreekt bij een verlenging (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924, r.o. 7.1).

34 In ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2892 (Lovers) wordt juist een beperkte looptijd van een schaarse ligplaatsvergunning gemotiveerd met een beroep op de totstandkoming en uitvoering van nieuw beleid. De terugverdientijd speelt in deze uitspraak geen rol.

Hoewel uit de jurisprudentie nog niet eenduidig volgt hoe moet worden omgegaan met schaarse vergunningen die in het verleden voor onbepaalde tijd zijn verleend,[35] blijkt in elk geval dat op termijn een gelijk speelveld zal moeten worden gecreëerd indien zowel aanbieders met een vergunning voor onbepaalde tijd als aanbieders met een vergunning voor bepaalde tijd actief zijn.[36] Wanneer nieuwe schaarse vergunningen worden verleend voor een 'passende beperkte duur', zal het bestuur dus ook die voor onbepaalde tijd verleende schaarse vergunningen moeten aantasten met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel. Wat betreft die aantasting, zijn in elk geval de volgende ijkpunten van belang:

- Compensatie in tijd en compensatie in geld fungeren als communicerende vaten: waar zittende partijen door een langdurige overgangsregeling in staat worden gesteld om zich voor te bereiden op een situatie van vrije mededinging, kan die situatie worden versneld door zittende partijen financiële compensatie te bieden;
- Hoewel een generieke overgangsregeling mogelijk is bij de aantasting van 'oude' schaarse vergunningen,[37] zal in dit verband zorgvuldig onderzoek moeten worden verricht naar de bij die regeling betrokken belangen. Dit kan meebrengen dat in bijzondere gevallen alsnog moet worden afgeweken van de generieke overgangsregeling, namelijk wanneer in een individueel geval blijkt dat een exploitant onevenredig wordt benadeeld door toepassing van die generieke regeling.[38]

Indien de overgangstermijn voor zittende vergunninghouders zou worden afgestemd op (of zelfs zou worden gelijkgesteld met) de gemiddelde terugverdientijd,[39] moet dus rekening worden gehouden met de noodzaak om voor individuele gevallen uitzonderingen op deze hoofdregel toe te staan indien een gemotiveerd beroep op bijzondere omstandigheden wordt gedaan. Dit argument heeft minder gewicht bij de verdeling van nieuwe schaarse vergunningen, omdat elke gegadigde bij het indienen van zijn aanvraag rekening kan houden met deze (geüniformeerde) looptijd. Voor de verlening van nieuwe schaarse vergunningen bestaat dus meer ruimte voor het hanteren van een generieke regeling van de looptijd.

Bijzonderheden ambulante handel

De verplichting om schaarse vergunningen voor een 'passende beperkte duur' te verlenen, brengt mee dat bij de vaststelling van de looptijd ook de kenmerken van de te vergunnen activiteit moeten worden meegenomen. In het kader van de ambulante handel kunnen in dit verband de volgende 'bijzonderheden' worden genoemd.

35 Zie appendix A.5 voor een uitgebreidere weergave van nationale jurisprudentie over overgangsregelingen voor schaarse vergunningen.

36 CBb 5 december 2012, ECLI:NL:CBB:2012:1.

37 Zie ABRvS 21 augustus 2013 ECLI:NL:RVS:2013:809 en ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2188, ten aanzien van een overgangsregeling voor vergunningen voor het vissen op mosselzaad met een mosselzaadinvanginstallatie.

38 Rb. Amsterdam 5 augustus 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:5002, r.o. 13.3. In hoger beroep heeft dit oordeel van de rechtbank geen inhoudelijk vervolg gekregen, omdat de uitspraak van de rechtbank om een andere reden werd vernietigd (ABRvS 7 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520).

39 Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 11 februari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:808, waarin vergunningverlening voor onbepaalde tijd ongedaan werd gemaakt en werd vervangen door onderhandse vergunningverlening aan de vergunninghouders voor vijf jaar, waarna de schaarse vergunningen voor herverdeling beschikbaar zouden komen.

Vergunninghouder met meerdere (markt)standplaatsvergunningen
Inherent aan de activiteit van ambulante handel is dat de investeringen van een vergunninghouder niet volledig samenvallen met een specifieke (markt)standplaatsvergunning. Wanneer een vergunninghouder wekelijks op meerdere weekmarkten plaatsneemt, zal hij over meerdere vergunningen beschikken die steeds toestaan om op een bepaalde marktdag op een bepaalde locatie een standplaats in te nemen. Met deze bijzonderheid zal rekening moeten worden gehouden bij het relateren van de duur van een vergunning aan de terugverdientijd van een vergunninghouder.

Branchering
Bij warenmarkten wordt regelmatig gebruikgemaakt van branchering. Hieronder wordt verstaan dat een maximumaantal standplaatsen per branche of per artikel wordt vastgesteld. In termen van schaarse vergunningen komt branchering hierop neer dat onder een algemeen vergunningenplafond (dat het aantal vergunningen voor de markt als zodanig weergeeft) 'deelplafonds' worden gehanteerd per branche of artikel.

De gehanteerde branchering zou een aanknopingspunt kunnen zijn voor differentiatie in looptijd tussen verschillende categorieën van vergunninghouders, indien de terugverdientijd van vergunninghouders teveel uiteenloopt tussen die categorieën. Leidend zal echter de vaststelling van de terugverdientijd moeten zijn: wanneer de terugverdientijd tussen vergunninghouders uiteenloopt, maar niet langs de lijnen van de gehanteerde branchering, kan deze branchering weliswaar deelplafonds rechtvaardigen, maar niet uiteenlopende looptijden per branche.

Warenmarkt of 'stand alone'
Terwijl marktstandplaatsvergunningen zonder meer schaars zijn in de zin dat het aantal beschikbare standplaatsen op een aangewezen locatie een grens stelt aan het aantal vergunningen dat ten hoogste kan worden verleend, is het aantal voor verlening beschikbare 'stand alone' standplaatsvergunningen doorgaans niet beperkt in de APV. Wel komt het voor dat het college als vergunningverlenend orgaan beleid vaststelt waarin het een maximum stelt aan het aantal vergunningen dat kan worden verleend. Een dergelijk maximumbeleid is toegestaan mits het zijn grondslag vindt in de weigeringsgronden van het vergunningstelsel.[40] Ook 'stand alone' standplaatsvergunningen kunnen dus schaars zijn in de zin dat het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt, maar dat is niet zonder meer het geval. Bovendien is het mogelijk dat bepaalde locaties zeer gewild zijn onder standplaatshouders, in welk geval die specifieke locatie wel als schaars kan worden aangemerkt, hetgeen aanleiding kan zijn om de looptijd van de vergunning te begrenzen.

Individuele vergunning of organisatie
In aanvulling op het traditionele marktmodel, waarbij het college aan individuele standplaatshouders een vergunning toekent, zijn de afgelopen decennia ook alternatieve marktmodellen tot ontwikkeling gekomen, waarbij het gemeentebestuur de organisatie van een markt aan een derde partij overlaat, hetzij op basis van een 'vergunning' hetzij op basis van een 'overeenkomst'. In dat geval vormt niet de detailhandel in goederen de economische activiteit, maar de dienst van het organiseren van een markt.

[40] ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4009, r.o. 2.8

Binnen het Unierecht kan de looptijd van het (schaarse) recht om een markt te organiseren niet alleen worden beheerst door de Dienstenrichtlijn, maar ook door de Concessierichtlijn.[41] Voor beantwoording van de vraag welke richtlijn van toepassing is, is irrelevant hoe het recht om een markt te organiseren naar nationaal recht wordt gekwalificeerd; bepalend is of het recht kan worden aangemerkt als een 'vergunning' in de zin van de Dienstenrichtlijn[42] of als een 'concessie' in de zin van de Concessierichtlijn.[43] De scheidslijn tussen beide begrippen lijkt onder meer gelegen in de vraag of voor de houder van het recht ook de verplichting bestaat om de markt te organiseren.[44] Indien dat het geval is, is sprake van een concessie (en is de Concessierichtlijn van toepassing). Wanneer een dergelijke verplichting ontbreekt, is sprake van een vergunning en is de Dienstenrichtlijn van toepassing.

Voor de vaststelling van de duur van dit recht om een markt te organiseren lijkt het echter weinig verschil te maken of de Dienstenrichtlijn dan wel de Concessierichtlijn van toepassing is. Ook de looptijd van een concessie moet namelijk worden beperkt, waarbij de duur gerelateerd moet zijn aan de terugverdientijd en een redelijk rendement.[45] Het belangrijkste verschil tussen de Dienstenrichtlijn en de Concessierichtlijn is dat de Concessierichtlijn enkel betrekking heeft op concessies met een waarde van meer dan € 5,35 miljoen, terwijl de Dienstenrichtlijn ook betrekking heeft op zuiver interne situaties. In geval van concessies met een lagere waarde zal voor de vaststelling van de looptijd hiervan hetzij moeten worden teruggevallen op het primaire Unierecht (in geval van een duidelijk grensoverschrijdend belang) hetzij op het nationale recht. Ook in die gevallen zal echter (in beginsel) sprake moeten zijn van een beperkte looptijd.[46]

Voor dit onderzoek is echter vooral van belang dat de terugverdientijd van de organisatie van een markt niet samen hoeft te vallen met de (gemiddelde) terugverdientijd van het innemen van een individuele standplaats. De bruikbaarheid van het in dit onderzoek te ontwikkelen beoordelingsinstrument voor het recht om een markt te organiseren is dan ook gering. Wel zal ook bij de beoordeling van de looptijd van het recht om een markt te organiseren, de terugverdientijd van die activiteit moeten worden betrokken.[47]

Conclusie

Op grond van de Dienstenrichtlijn mogen schaarse vergunningen niet langer voor onbepaalde tijd worden verleend, ongeacht of deze 'beleidsmatig schaars' of 'natuurlijk of technisch schaars' zijn. Enkel ten aanzien van de zogeheten 'natuurlijk of technisch schaarse vergunningen' volgt uit de Dienstenrichtlijn zelf dat bij de vaststelling van een passende beperkte duur in elk geval rekening moet worden gehouden met de terugverdientijd van de vergunninghouder voor zijn gemaakte investeringen. Daarbij moet ook een 'redelijke' vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal worden betrokken. Deze terugverdientijd (inclusief redelijk rendement) fungeert dus als juridische ondergrens voor de looptijd van de schaarse vergunning vanuit het perspectief van de vergunninghouder.

41 Richtlijn 2014/23/EU. Vgl. het 'Reglement voor de openbare markten in concessie' van de gemeente Antwerpen.
42 Art. 4 Dienstenrichtlijn.
43 Artikel 5 aanhef en onder 1 Concessierichtlijn.
44 Zie uitgebreider over deze scheidslijn de overwegingen 14 en 15 van de Concessierichtlijn en *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 46-48. Zie ook reeds *Belgacom*, ECLI:EU:C:2013:736, r.o. 33.
45 Art. 18 Concessierichtlijn. Zie nader appendix A.3
46 Zie appendix A.2
47 Zo komen in de gemeentelijke praktijk bruikleenovereenkomsten met een looptijd van dertig jaar voor (*Kamerstukken II* 2019/20, 32637, nr. 418, p. 7)

Tevens fungeert deze ondergrens voor de vergunninghouder als bovengrens voor concurrenten: de duur van schaarse vergunningen mag niet langer zijn dan nodig is om de gedane investeringen terug te verdienen.

In dit rapport zijn deze aanknopingspunten uit de Dienstenrichtlijn voor natuurlijk schaarse vergunning leidend voor de vaststelling van een uniform beoordelingsinstrument voor het bepalen van de looptijd van schaarse markstandplaatsvergunningen. Als gevolg hiervan kan voor dit onderzoek uiteindelijk in het midden blijven of de marktstandplaatsvergunning 'beleidsmatig schaars' of 'natuurlijk of technisch schaars' is. De belangrijkste reden hiervoor is dat dit onderzoek is gericht op de ontwikkeling van een uniform beoordelingsinstrument: waar blijkens de rechtspraak bij natuurlijke schaarste ook beleidsmatige aspecten aan de orde kunnen komen en waar de verhouding tussen natuurlijke schaarste en beleidsmatige schaarste per gemeente (en zelfs per markt) zou kunnen verschillen, is het noodzakelijk om het beoordelingsinstrument zodanig in te richten dat in elk geval ook wordt voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de looptijd van natuurlijk of technisch schaarse vergunningen.

Bij het bepalen van de looptijd van schaarse vergunningen kunnen echter in bepaalde gevallen ook andere factoren worden betrokken. Zo kan het bestuur uit een oogpunt van een optimale verdeling belang hebben bij een gelijktijdige verdeling van meerdere schaarse vergunningen. Dat belang mag er echter niet toe leiden dat schaarse vergunningen onnodig lang op de plank blijven liggen of (omgekeerd) dat schaarse vergunningen onnodig worden verlengd. Ook kan het bestuur belang hebben bij zorgvuldige beleidsvorming, hetgeen in bepaalde omstandigheden kan meebrengen dat de looptijd van bepaalde vergunningen tijdelijk wordt verlengd.

De verplichting om schaarse vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen, geldt zodra het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt. Het is dus niet van belang of zich daadwerkelijk meer aanvragers hebben gemeld dan vergunningen beschikbaar zijn. De achterliggende ratio van deze verplichting is immers dat vergunningen na afloop van die duur weer beschikbaar komen voor herverdeling onder nieuwkomers. Dat veronderstelt dat andere partijen bij die herverdeling daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld om mee te dingen naar die schaarse vergunning (en dat aan de vergunninghouder geen voordeel wordt toegekend bij de herverdeling). Ook is de looptijd van een schaarse vergunning een element dat voorafgaand aan de verdeling moet worden vastgesteld en bekendgemaakt aan potentiële gegadigden, zodat zij hun aanvraag hierop kunnen afstemmen. Dat is alleen anders als de looptijd een element is waarop aanvragers kunnen bieden en waarop aanvragen vervolgens worden vergeleken.

Wanneer de looptijd voorafgaand aan de verdeling wordt bekendgemaakt, staat de looptijd van de vergunning vast, ongeacht de gegadigde die de vergunning verwerft. Wel is het mogelijk te differentiëren tussen verschillende schaarse vergunningen, bijvoorbeeld omdat de terugverdientijd per activiteit uiteenloopt. Onder omstandigheden kan hiertoe op basis van het gelijkheidsbeginsel ook een rechtsplicht bestaan in de zin dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld.

Specifiek voor ambulante handel zal bij het bepalen van de terugverdientijd moeten worden verdisconteerd dat de investeringen van een vergunninghouder doorgaans niet te herleiden zijn tot een marktstandplaatsvergunning van een bepaalde gemeente, omdat een ondernemer op meerdere (week)markten actief is. Bovendien kan het voor ambulante handel, gelet op de verscheidenheid

aan verkoopactiviteiten die kunnen worden verricht op basis van een marktstandplaatsvergunning, noodzakelijk zijn om in de looptijd te differentiëren tussen categorieën van vergunninghouders.

2.2 Investeringsanalyse

De juridische analyse geeft aan dat de looptijd van een schaarse vergunning bepaald wordt door de terugverdientijd van de investeringen met inbegrip van een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen. Doel van deze paragraaf is om aan te geven op basis van welke objectieve maatstaven de terugverdientijd voor de ambulante handel berekend kan worden. Deze investeringsanalyse hanteert de businesscase voor een gemiddeld efficiënte toetreder als vertrekpunt. Deze toetreder is een hypothetische partij en kan zowel een nieuwkomer als een gevestigde ondernemer zijn. Dit uitgangspunt sluit aan bij de marktgerichte waarderingsmethoden van schaarse vergunningen uit de economische literatuur. De methode wordt onder meer toegepast in Nederland en elders voor de waardering van vergunningen in spectrummarkten.[48]

Terugverdientijd

Voor vaststelling van een minimale reële vergunningsduur is het van belang om te weten op welke termijn een ondernemer de investeringen kan terugverdienen met de opbrengsten van de economische activiteit. We kijken hiervoor naar de kasstromen die gemoeid zijn met de exploitatie van de onderneming in de ambulante handel. Met de kasstroombenadering kan de waarde van een vergunning in grote lijnen bepaald worden op basis van de inkomsten die een vergunninghouder er realiter mee kan genereren, minus de kosten die hij daarvoor moet maken. Deze vorm van investeringsanalyse kunnen ondernemingen toepassen om te bepalen of een investering haalbaar is of om een keuze te maken tussen verschillende investeringen. De uitkomst is een terugverdientijd, bijvoorbeeld tien jaar. Gelet op het risico van langlopende investeringen, is het economisch rationeel om die investering te kiezen waarbij de terugverdientijd het kortst is.

De terugverdientijd geeft aan hoeveel maanden of jaren een onderneming nodig heeft om de investeringen terug te verdienen. Een te korte of te lange vergunningsduur ten opzichte van de terugverdientijd hebben allebei een negatieve impact op de marktwerking. Als de terugverdientijd langer is dan de vergunningsduur loopt de ondernemer het risico de investeringen niet terug te kunnen verdienen. De ondernemer moet dan met het verlopen van zijn vergunning mogelijk een deel van de investering liquideren wat een verlies van waarde voor de onderneming kan betekenen. Een te korte vergunningsduur kan met andere woorden negatieve economische effecten hebben: bedrijven investeren minder dan ze bij een langere vergunningsduur zouden doen of blijven met een verlies zitten als de vergunning is afgelopen. Als de terugverdientijd daarentegen (veel) korter is dan de vergunningsduur, houdt dit het risico in dat de vergunningverlenende instantie onnodig de toegang tot de markt beperkt.

[48] Zie bijvoorbeeld Poort e.a. (2010), p. 15 voor de toepassing van dit beginsel op de waarde van commerciële radiovergunningen. Het economische principe toegepast bij deze waardering is de opportuniteitskost. De marginale kosten van het in gebruik houden van een vergunning zijn gelijk aan de waarde die een efficiënte toetreder met die vergunning zou kunnen genereren. In een efficiënte markt kan de huidige vergunninghouder immers precies die prijs krijgen wanneer hij de vergunning verkoopt aan de toetreder. Hij derft deze inkomsten door de vergunning zelf in bezit te houden: de opportuniteitskosten. Dit is tevens de waarde van de vergunning in een hypothetische veiling. Poort, J., M. Kerste, J. Prins, E. Scavenius e.a. (2010), Waarde commerciële radiovergunningen, SEO-rapport, 2010-06, Amsterdam: SEO, TNO, UVA-IViR.

Om de terugverdientijd te berekenen moet rekening worden gehouden met de omvang (en de frequentie) van de investeringen in vaste activa en de vrije kasstroom van de ondernemer. De vaste activa is de waarde van alle bezittingen van een onderneming waarvan het benodigde kapitaal voor langer dan een jaar is vastgelegd, zoals verkoopwagens, opslaglocaties en sommige bedrijfsmiddelen. De vrije kasstroom bestaat uit de jaarlijkse opbrengsten uit de exploitatie van de ondernemingen. Deze opbrengsten vormen de financiële middelen waarmee de ondernemer zijn investeringen financiert. In economische zin zijn de opbrengsten gelijk aan het verschil tussen de inkomsten en de kosten uit de exploitatie ('netto winst'). Bij de kosten is mede rekening gehouden met belastingen en de kosten van het aantrekken van vreemd vermogen (rente op leningen). De vrije kasstroom is gelijk aan de netto winst plus de som van de afschrijvingen.[49] De terugverdientijd wordt berekend door de vaste activa en de netto winst plus afschrijvingen op elkaar te delen. Dit levert de volgende gangbare formule:

$$Terugverdientijd = \frac{Vaste\ activa}{Vrije\ kasstroom} = \frac{Vaste\ activa}{Afschrijvingen + nettowinst}$$

Rendement geïnvesteerd vermogen ('een redelijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal')

Bovenstaande formule van de terugverdientijd houdt nog geen rekening met een redelijke vergoeding voor het geïnvesteerde eigen vermogen. In vergelijkbare economische afwegingen om de duur van (publieke) contracten te bepalen, is een vergoeding voor het geïnvesteerde eigen vermogen een veelvoorkomend element. De Dienstenrichtlijn vereist zelfs expliciet dat 'een redelijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal' wordt meegenomen bij de vaststelling van de looptijd van een schaarse vergunning.[50]

Om een dergelijke berekening te maken, is het noodzakelijk om te bepalen wat een redelijke vergoeding voor kapitaal is in de ambulante handel. Deze redelijke vergoeding bestaat uit de kosten voor vreemd vermogen (leningen) en het rendement op eigen vermogen.[51] De rentekosten voor de ambulante handel zijn in het empirisch onderzoek bepaald en verwerkt in de berekening van de netto winst. De vraag is wat de redelijke vergoeding is voor het beschikbaar stellen van eigen vermogen in de ambulante handel. We benaderen deze redelijke vergoeding via de gemiddelde kapitaalkosten voor de retailsector in Nederland. Dit rendement ligt gemiddeld op 7,5 procent (zie Hoofdstuk 3 voor details). We passen de bovenstaande formule voor berekening van de terugverdientijd aan met deze redelijke vergoeding op geïnvesteerd kapitaal (ROI).

Vergoeding voor werkzaamheden van ondernemer

Een kenmerk van de sector ambulante handel is dat er sprake is van veel eenpersoonsbedrijven. Uit de gesprekken blijkt dat deze ondernemers zichzelf soms geen loon uitbetalen. Deze eenpersoonsbedrijven hebben daarom ook geen loonkosten. De ondernemers gebruiken de netto winst om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. In economische zin betekent dit dat de netto winst die de ondernemer uit het bedrijf haalt niet volledig kan tellen als vrije kasstroom: dit verschil tussen opbrengsten en kosten kan niet voor 100 procent worden aangewend om investeringen terug te

49 Afschrijvingen verlagen de bruto en netto winst maar vormen geen uitgaven voor de onderneming. Bij het bepalen van de vrije kasstroom moeten de afschrijvingen dus weer bij de netto winst worden opgeteld.
50 Zie overweging 62 van de Dienstenrichtlijn.
51 De technische term voor deze redelijke vergoeding is: WACC (Weighted Average Cost of Capital).

betalen. De terugverdientijd wordt hierdoor langer. De standaardformule voor berekening van terugverdientijd houdt geen rekening met de mogelijkheid dat de vrije kasstroom nog gecorrigeerd moet worden voor de kosten van levensonderhoud. Wij hanteren daarom de aangepaste formule:

$$Terugverdientijd = \frac{Vaste\ activa}{Vrije\ kasstroom - minimum\ inkomen - ROI}$$

Voor ondernemers met een eenmanszaak, V.O.F., C.V. of maatschap corrigeren we de netto winst uit het bedrijf voor een minimale vergoeding van arbeid verricht door de ondernemer zelf. Deze vergoeding is gebaseerd op het wettelijk minimum inkomen en houdt rekening met het aantal dagen dat de ondernemer daadwerkelijk actief is op de markt (zie Hoofdstuk 3 voor details). In aanvulling op een redelijke vergoeding op geïnvesteerd kapitaal (ROI) houdt de bovenstaande formule voor berekening van de terugverdientijd dus ook rekening met de vergoeding voor de kosten van levensonderhoud van de ondernemer.

Overige mogelijke elementen met een impact op de berekening van de terugverdientijd

In gesprekken met ondernemers komt de vraag naar voren of immateriële vaste activa moeten worden meegenomen in de berekening van de terugverdientijd. Immateriële vaste activa zijn onder andere de mogelijke waarde van merknamen en goodwill. De goodwill van een onderneming is de waarde die een onderneming vertegenwoordigt bij een overname, bijvoorbeeld als vergoeding voor een zorgvuldig opgebouwde vaste klantenkring, reputatie en imago. Het waarderen van goodwill is branche- en bedrijfsspecifiek en daarmee niet generiek vast te stellen voor een gemiddelde onderneming. Daarnaast is het niet vanzelfsprekend of het betalen van goodwill relevant is voor de businesscase van een gemiddeld efficiënte toetreder. De toetreder neemt niet per definitie een bestaand bedrijf over, maar verkrijgt een nieuwe vergunning voor een standplaats op een markt. De kosten die deze nieuwe ondernemer moet maken voor het opbouwen van een klantenkring zoals reclame komen al tot uitdrukking in de bovenstaande formule voor de berekening van de terugverdientijd. Er is geen empirisch bewijs voor de ambulante handel dat goodwill een immaterieel activum vertegenwoordigt met een gemiddelde waarde groter dan nul.

Inschattingen terugverdientijd en schaarse vergunningen andere studies

Terugverdientijd ambulante handel

De Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (CVAH) heeft in 2019 een onderzoek laten uitvoeren naar schaarse vergunningen op de markt door onderzoeksbureau Garma bv.[52] Dit rapport – Gianotten (2019) – gaat in op de relatie tussen terugverdientijd en een redelijke vergunningsduur in de ambulante handel. Gianotten (2019) geeft aan dat om een redelijke vergunningsduur vast te stellen het best aansluiting kan worden gezocht bij de terugverdientijd.

Het rapport voor de CVAH presenteert op pagina 41 een figuur waarin de relatie tussen de gekozen afschrijvingstermijn, de bezetting in marktdagen per week en de terugverdientijd in jaren wordt weergegeven. Aan deze figuur wordt de conclusie verbonden dat een terugverdientijd van vijftien jaar de meeste ondernemers in staat zal stellen om de investeringen terug te verdienen, ook bij een bezetting van vier marktdagen per week.

[52] Gianotten, H.J. (2019), *Schaarse vergunningen op de markt. Een onderzoek naar de gevolgen*. Garma bv.

De relatie in de figuur, en daarmee ook de conclusie over de redelijke vergunningsduur van vijftien jaar is gebaseerd op een set van aannames. Op basis van een databeeld verkregen via openbare CBS-data, veronderstelt de analyse in Gianotten (2019) dat er na aftrek van een vergoeding voor de werkzaamheden van de ondernemer de vrij beschikbare kasstroom om de investeringen af te lossen enkel bestaat uit de afschrijvingen.[53] Met andere woorden, de genoemde vergunningsduur geldt onder de aanname dat de gemiddelde ondernemer geen rendement over het geïnvesteerde kapitaal weet te behalen. Deze veronderstelling wordt gemaakt voor een ondernemer met een bezettingsgraad van vijf marktdagen per week.[54]

2.3 Conclusie

Het juridische kader voor de verdeling van schaarse vergunningen voor ambulante handel vormt de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). Op grond van deze richtlijn mogen schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend. De verplichting om schaarse vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen geldt zodra het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt. De achterliggende ratio van deze verplichting is immers dat vergunningen na afloop van die duur weer beschikbaar komen voor herverdeling. Bij de vaststelling van de looptijd moet rekening worden gehouden met de terugverdientijd en met een redelijke vergoeding van geïnvesteerd kapitaal.

De terugverdientijd geeft aan hoeveel maanden of jaren een onderneming nodig heeft om de investeringen terug te verdienen. Als de terugverdientijd langer is dan de vergunningsduur, loopt de ondernemer het risico de investeringen niet terug te kunnen verdienen. Een te korte vergunningsduur kan met andere woorden negatieve economische effecten hebben, terwijl een te lange vergunningsduur de toegang tot de markt onnodig kan beperken.

Om de terugverdientijd te berekenen moet rekening worden gehouden met de omvang (en de frequentie) van de investeringen in vaste activa en de vrije kasstroom van de ondernemer. Door de vaste activa en de netto winst plus afschrijvingen op elkaar te delen wordt de terugverdientijd vastgesteld. In de berekening van de terugverdientijd dient rekening gehouden te worden met een redelijke vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal. Daarnaast houden we rekening met de specifieke omstandigheid in de ambulante handel dat het gaat om kleine, vaak eenpersoonsbedrijven. Dit houdt in dat de ondernemer niet de volledige netto winst kan aanwenden om investeringen terug te betalen. Een deel van deze netto winst kan worden beschouwd als een vergoeding voor de arbeid van de ondernemer en is bestemd om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien.

---

53 Het CBS rapporteert over 2017 zo'n elf duizend bedrijven in de ambulante handel (Gianotten, 2019, tabel 1.2). De totale omzet in 2017 is gelijk aan € 1.300 miljoen, hiervan is zo'n 18 procent het resultaat voor belastingen (Gianotten, 2019, tabel 1.7). Dit houdt in dat het gemiddelde resultaat voor belastingen zo'n € 21 duizend per onderneming bedraagt. Gianotten (2019) bevat ook een enquête onder ambulante handelaren. Bij het vaststellen van de terugverdientijd lijkt in de gebruikte aannames en in de genoemde figuur geen gebruik gemaakt te worden van de mogelijke inzichten uit deze enquête, zoals bijvoorbeeld informatie over de waarde van de vaste activa, de netto winst en de afschrijvingen. Op basis van de openbare rapportage is het niet vast te stellen of in het uitgevoerde veldwerk deze informatie is uitgevraagd en verzameld.

54 De impliciete aanname is dat de gemiddelde onderneming zoals genoemd in de voorgaande voetnoot inderdaad voltijds actief is. Als deze gemiddelde onderneming in werkelijkheid minder dan vijf dagen actief is, zal de in Gianotten (2019) berekende terugverdientijd noodzakelijkerwijs lager uitvallen. Daarom vragen wij in de huidige enquête expliciet naar het aantal actieve dagen per week. Dit stelt ons in staat om deze belangrijke aanname en het effect op de terugverdientijd te toetsen.

3 Resultaten kwantitatieve analyse

In dit hoofdstuk is de terugverdientijd van gedane investeringen kwantitatief berekend. De terugverdientijd varieert tussen de negen en twaalf jaar afhankelijk van of de terugverdientijd een correctie bevat voor de kosten van levensonderhoud van de ondernemer. Er is geen reden om de terugverdientijd te differentiëren tussen verschillende typen ondernemers in de ambulante handel.

3.1 Beschikbare en verzamelde data

De bevindingen van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op:

- data verzameld in een *online vragenlijst* (zie Bijlage C voor de volledige vragenlijst);
- een drietal *CBS-Microdatabestanden* (over meerdere jaren).

Online vragenlijst

Ruim 6.000 ondernemers zijn per brief en via online berichtgeving uitgenodigd om deel te nemen aan een onderzoek over de terugverdientijd van gedane investeringen in de ambulante handel. In totaal zijn er op deze wijze 478 complete en bruikbare vragenlijsten verzameld.[55] De achtergrondgegevens van de respondenten laten zien dat de steekproef zowel geografisch als qua sectorindeling een goede afspiegeling vormt van de populatie. Gelet op de totale populatie zijn het met name de grotere ondernemingen die de vragenlijst hebben ingevuld. De consequenties hiervan zijn beperkt omdat de terugverdientijd op ondernemingsniveau is bepaald. Bijlage B bevat een beschrijving van de dataverzameling, representativiteit en opschoning van het analysebestand.

CBS-Microdatabestanden

Voor de gehele onderzoekspopulatie zijn drie CBS-Microdatabestanden met relevante bedrijfskarakteristieken en resultaten opgevraagd. Deze bestanden bevatten op ondernemingsniveau data over het aantal medewerkers, de rechtsvorm en de omzet over meerdere jaren. Daarnaast beschikt het CBS voor een subset van de onderzoekspopulatie over de (immateriële en materiële) vaste activa, de netto winst en de jaarlijkse afschrijvingen (zie Tabel 3.1). Deze laatste drie variabelen zijn potentieel interessant voor het vaststellen van de terugverdientijd. Bijlage D bevat een uitgebreid overzicht hoe de CBS Microdatabestanden zijn gekoppeld aan de totale onderzoekspopulatie.

Tabel 3.1 Voor 1,5 procent van de ondernemingen beschikt het CBS over de NFO-gegevens

CBS bestandsnaam	Percentage succesvolle koppeling*	Variabele in bestand
ABR (2018)	91,1 %	Bedrijfsgrootte (aantal werknemers)
		Rechtsvorm
		Sector (SBI-code)
BTW (2018)	86,3 %	Omzet
NFO (2015 t/m 2018)	1,5 %	Vaste activa & afschrijvingen hierover
		Netto winst

* De Kamer van Koophandel heeft10.977 bedrijven geïdentificeerd die actief zijn in de ambulante handel

[55] Incomplete vragenlijsten zijn voor zover mogelijk meegenomen in deze analyse.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

De CBS-Microdata waren niet altijd goed te koppelen aan het populatiebestand en een gedeelte van de gegevens ontbrak binnen de CBS-Microdata. Hierdoor kon slechts een gedeelte van het populatiebestand worden verrijkt met de CBS-Microdata. De tweede kolom van Tabel 3.1 geeft aan in hoeverre de bedrijfskarakteristieken en resultaten beschikbaar waren. Een voorbeeld: voor 91,1 procent van de onderzoekspopulatie waren de drie bedrijfskenmerken uit het Algemene Bedrijvenregister (ABR) beschikbaar en voor 86,3 procent waren er omzetgegevens op basis van belastingaangiften (BTW) beschikbaar.

De vullingsgraad voor de vaste activa, netto winst en afschrijvingen is relatief laag (1,5 procent). Een aannemelijke verklaring hiervoor is dat het voor kleinere ondernemingen niet wettelijk verplicht is om een balans in te dienen bij de belastingdienst. Daarnaast bevatten de beperkt beschikbare data uit de NFO ook een aantal vreemde observaties. Zo zijn er ondernemingen die volgens hun balans geen vaste activa bezitten, maar wel hierover afschrijven.

Te gebruiken data

Om te voorkomen dat de resultaten van dit onderzoek gedreven worden door een laag aantal observaties met een mogelijke lage kwaliteit is besloten om voor de verdere analyse *geen* gebruik te maken van de data uit de NFO. Dat betekent dat er op een andere wijze een invulling moet worden gegeven aan de (immateriële en materiële) vaste activa, de netto winst en de afschrijvingen om de terugverdientijd te kunnen vaststellen. Deze studie maakt daarvoor gebruik van de online verzamelde enquêtedata. Op basis van de vier meest gebruikte bedrijfsmiddelen kan het grootste gedeelte van de vaste activa en van de afschrijvingen op ondernemingsniveau in kaart worden gebracht.[56] De netto winst kan worden bepaald door de omzetgegevens uit het BTW-bestand te vermenigvuldigen met een redelijke winstmarge. Deze marge is gebaseerd op wat ondernemers zelf hebben aangegeven in de online vragenlijst.[57]

3.2 Indeling, vaste activa, afschrijvingen en netto winst

Het doel van deze paragraaf is om de ambulante handel beter in kaart te brengen. Daarbij wordt in eerste instantie gekeken naar het type producten dat ondernemingen verkopen. Vervolgens worden de kosten en afschrijvingen van de meest gebruikte bedrijfsmiddelen belicht. Ten slotte worden de gemiddelde omzet en netto winst van de ondernemingen besproken. Alle berekeningen zijn op ondernemingsniveau uitgevoerd. Om vertrouwelijk met beide datasets om te gaan zijn in deze rapportage alleen de gemiddelde waarden weergegeven.

Indeling ambulante handel

Het CBS onderscheidt zes verschillende SBI-codes binnen de ambulante handel (zie ook Tabel B1 in bijlage B voor een verdere uitsplitsing). Uit gesprekken met gemeenten, de brancheorganisatie

[56] In dit onderzoek is de sommatie van deze vier kostenposten genomen als een indicator voor de hoogte van vaste activa. Dit betekent niet dat de overige kosten geen impact hebben op de terugverdientijd. Wel blijkt uit kwalitatief onderzoek dat met deze vier kostenposten het overgrote gedeelte van de vaste activa (looptijd langer dan één jaar) in beeld is. De enquêteresultaten bevestigen dit beeld. Er zijn door de 478 respondenten nagenoeg geen andere grote kostencategorieën genoemd in de open velden.

[57] De exacte berekening is in deze paragraaf onder het kopje 'Omzet en netto winst' verder toegelicht.

en ondernemers blijkt echter dat deze indeling als grofmazig wordt ervaren, en niet voldoende recht doet aan de verschillende typen ondernemers in de markt. Daarnaast blijkt uit een inventarisatie van enkele marktverordeningen dat er door gemeenten vaak andere indelingen worden gehanteerd. Omdat een landelijke overkoepelende indeling ontbreekt, is aan alle respondenten gevraagd wat voor type producten zij verkopen (zie Tabel 3.2). Alle antwoorden zijn daarna (deels handmatig) gecodeerd naar verschillende productcategorieën, waarbij sommige productcategorieën zijn geclusterd. De reden hiervoor is dat één van de eisen van het werken met de CBS-Microdata is, dat er niet gerapporteerd mag worden op een niveau met minder dan tien waarnemingen. Onderstaande indeling zal in de rest van dit hoofdstuk worden gehanteerd.

Tabel 3.2 toont dat er een tweedeling binnen de Nederlandse ambulante handel bestaat. 56 procent van de ondernemingen verkoopt voedingsmiddelen en het restant verkoopt andere producten.

Tabel 3.2 Ruim de helft van de ondernemingen in de ambulante handel verkoopt voedingswaren

Categorie / Producttype	Aantal (steekproef)	Percentage (steekproef)
Voeding	**296**	**56%**
- Vis en visartikelen	73	14%
- Aardappelen, groenten en fruit	62	12%
- Zuivelartikelen	57	11%
- Brood, koek en banket	32	6%
- Noten en zuidvruchten	31	6%
- Overig	25	5%
- Vlees- en poelierswaren	16	3%
Niet-voeding	**229**	**44%**
- Persoonsbekleding	67	13%
- Bloemen en planten	44	8%
- Overig	29	6%
- Artikelen (overig)	28	5%
- Overig textiel en interieurbekleding	27	5%
- Horloges, sieraden en modeaccessoires	19	4%
- Lederwaren, schoeisel en reisartikelen	15	3%
Totaal	**525**	**100%**

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van de verzamelde enquêtedata (n = 525)

Vaste activa

Op basis van deskresearch en de gesprekken met betrokkenen zijn de vier meest gebruikte bedrijfsmiddelen van de ambulante handelaren geïdentificeerd: de marktkraam, de verkoopwagen, de transportwagen en de opslaglocatie. Over deze vier bedrijfsmiddelen is in de vragenlijst een aantal vragen gesteld.[58] De waarde van de vaste activa is op ondernemingsniveau berekend en betreft de som van de aanschafwaarde van de bedrijfsmiddelen die de ondernemer in eigendom heeft.

[58] Voorbeelden van deze vragen zijn: (i) maakt u voor uw bedrijfsvoering gebruik van deze bedrijfsmiddelen, (ii) zo ja, bent u de eigenaar of huurder van deze bedrijfsmiddelen, en (iii) wat heeft u (destijds) betaald voor de bedrijfsmiddelen (de aanschafwaarde)?

Tabel 3.3 toont dat ondernemingen die handelen in de productcategorie vis- en visartikelen met een gemiddelde vaste activa van € 730.000 het meest uitgeven aan hun bedrijfsmiddelen. Zij worden gevolgd door ondernemingen die handelen in zuivelartikelen, en vlees- en poelierswaren. Zij besteden gemiddeld genomen respectievelijk € 450.000 en € 400.000 aan de bedrijfsmiddelen. Ondernemingen die in niet-voedingsmiddelen handelen besteden vrijwel altijd minder dan € 250.000. De noot onder Tabel 3.3 bespreekt de stappen die zijn ondernomen om de vaste activa vast te stellen.

Tabel 3.3 De vaste activa scheelt fors tussen de verschillende productcategorieën

Type categorie	Gemiddelde vaste activa	Mediaan vaste activa*	N
Voeding			**296**
- Vis en visartikelen	€ 730.000,-	€ 490.000,-	73
- Zuivelartikelen	€ 450.000,-	€ 355.000,-	57
- Vlees- en poelierswaren	€ 400.000,-	€ 400.000,-	16
- Noten en zuidvruchten	€ 340.000,-	€ 365.000,-	31
- Aardappel, groen, fruit	€ 320.000,-	€ 260.000,-	62
- Brood, koek en banket	€ 290.000,-	€ 220.000,-	32
- Overig	€ 205.000,-	€ 195.000,-	25
Niet-voeding			**229**
- Overig textiel en interieurbekleding	€ 310.000,-	€ 160.000,-	27
- Bloemen en planten	€ 230.000,-	€ 215.000,-	44
- Lederwaren, schoeisel en reisartikelen	€ 195.000,-	€ 175.000,-	15
- Overig	€ 165.000,-	€ 155.000,-	29
- Artikelen (overig)	€ 100.000,-	€ 80.000,-	28
- Persoonsbekleding	€ 95.000,-	€ 45.000,-	67
- Horloges, sieraden en modeaccessoires	€ 30.000,-	€ 15.000,-	19

Noot: Om de gemiddelde vaste activa te berekenen zijn de volgende stappen ondernomen: *1)* aan alle ondernemers is in de online vragenlijst gevraagd van welke van de vier bedrijfsmiddelen zij gebruikmaken, en vervolgens of zij eigenaar of huurder zijn (zie ook Figuur 3.1 en 3.2). Indien een ondernemer heeft aangegeven dat hij of zij geen gebruikmaakt van het bedrijfsmiddel is de waarde van de vaste activa voor deze post gelijk aan nul. Ook wanneer de ondernemer aangeeft huurder te zijn van het bedrijfsmiddel is de waarde van de vaste activa gelijk aan nul (deze huurkosten drukken de netto winst en belanden zodoende op andere wijze in de terugverdientijd). *2)* Vervolgens is aan de ondernemer gevraagd hoeveel de aanschafwaarde van het bedrijfsmiddel betrof. Indien de ondernemer geen waarde heeft doorgegeven, is deze waarde vervangen door de gemiddelde waarde die andere respondenten in dezelfde productcategorie voor dat bedrijfsmiddel hebben aangegeven. Een voorbeeld: een vishandelaar geeft aan gebruik te maken, en eigenaar te zijn, van een verkoopwagen, maar heeft in de vragenlijst niet aangegeven hoeveel er betaald is voor de wagen. Om een onderschatting van de vaste activa van de onderneming te voorkomen is de ontbrekende waarde vervangen door de gemiddelde aanschafwaarde van een verkoopwagen van de andere vishandelaren die de vragenlijst hebben ingevuld. *3)* Vervolgens zijn op ondernemingsniveau de vaste activa berekend door de vier kostenposten (waarde * hoeveelheid) bij elkaar op te tellen. Daarbij is de hoeveelheid begrensd op tien verkoopwagens (een respondent had aangegeven te beschikken over enkele honderden verkoopwagens). *4)* Ten slotte zijn op productniveau de gemiddelde waarden getoond. Daarbij zijn alle waarden afgerond op bedragen van € 5.000 om schijnnauwkeurigheid te voorkomen.

* De mediaan is het middelste getal in de waarnemingen als je die getallen op volgorde zet. Een voorbeeld: in de getallen reeks 11, 12, 13, 14, 50 is het getal 13 de mediaan. Dit is namelijk het middelste getal (er zijn twee lagere en twee hogere getallen). Het gemiddelde is 20 (de sommatie gedeeld door vijf). Hieruit blijkt dat de mediaan minder gevoelig is voor uitschieters dan het gemiddelde.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) o.b.v. de verzamelde enquêtedata (n = 525)

De mediaan van de vaste activa ligt voor vrijwel alle productcategorieën lager dan het gemiddelde. Dit is een eerste indicatie dat er mogelijk sprake is van enkele bedrijven die een relatief hoge waarde hebben opgegeven (uitschieters). Steekproefsgewijs zijn deze hoge waarden telefonisch gecontroleerd. In enkele gevallen is de waarde van de vaste activa naar beneden aangepast (naar boven kwam niet voor). In deze rapportage is er daarom voor gekozen om zowel de mediaan als het gemiddelde weer te geven. De mediaan laat zien wat de invloed is van verschillen tussen ondernemers op het gemiddelde. Voor de berekening van de terugverdientijd gebruiken we de gemiddelde waarden, omdat waardebepalingen van schaarse rechten in het publieke domein vaak gebaseerd zijn op de kasstromen van de gemiddeld efficiënte toetreder.[59]

Het gebruik van de vier bedrijfsmiddelen varieert tussen de verschillende typen ondernemingen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een verdere uitsplitsing van de data dat het met name ondernemers in het niet-voedingssegment zijn die gebruikmaken van een marktkraam. De verkoopwagens die gebruikt worden door ondernemers in voedingsmiddelen zijn relatief duur (vanwege een koeling). Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot het gebruik, het eigenaarschap en de kosten voor de vier bedrijfsmiddelen verder uitgesplitst. Daarna wordt de rol van de restwaarde van de bedrijfsmiddelen en de impact hiervan op de terugverdientijd belicht.

1. Bevindingen over marktkramen

Circa veertig procent van de ambulante handelaren maakt gebruik van ten minste een marktkraam (zie ook Figuur 3.1). Van deze marktkramen is ongeveer twintig procent in eigendom van de ambulante handelaren, en wordt tachtig procent van de marktkramen gehuurd (zie ook Figuur 3.2). Handelaren die aangeven gebruik te maken van een marktkraam geven zelden aan ook gebruik te maken van een verkoopwagen en *vice versa*. De twee bedrijfsmiddelen lijken daarmee grofweg substituten van elkaar te zijn. Circa een kwart van de ondernemingen die handelt in voedingsmiddelen gebruikt een marktkraam. Voor de overige niet-voedingsmiddelen ligt dit aandeel hoger, circa zestig procent. De aanschafwaarde van een nieuwe marktkraam is volgens de respondenten € 3.250 (mediaan) en wordt gemiddeld genomen over zeven jaar afgeschreven. Het huren van een marktkraam kost de onderneming zo'n € 4.500 per jaar (mediaan). Uit gesprekken blijkt dat de marktkraam dan ook door een derde partij op locatie wordt opgezet wat de meerkosten kan verklaren.

2. Bevindingen over verkoopwagens

66,9 procent van de ambulante handelaren geeft aan gebruik te maken van een verkoopwagen. Deze wagen is nagenoeg altijd (98,5 procent) in eigendom van de onderneming. Circa negentig procent van de ondernemingen die handelen in de voedingswaren maken gebruik van een verkoopwagen. Voor de overige producten is dit aantal aanzienlijk lager, circa veertig procent. Een gemiddelde verkoopwagen kost € 108.000, en wordt binnen circa tien jaar afgeschreven. Een verdere uitsplitsing toont aan dat de prijzen van de verkoopwagens onderling sterk verschillen. Het grootste gedeelte van de variantie kan worden verklaard door het type verkoopwagen. Zo kost een wagen met koeling gemiddeld genomen € 134.500, terwijl een wagen zonder koeling gemiddeld genomen € 69.500 kost. Verkoopwagens die gebouwd zijn voor de vishandel zijn met een gemiddelde waarde van € 178.000 het duurst.

[59] De achtergrond hiervan is het begrip opportuniteitskosten. In een efficiënte markt kan de huidige vergunninghouder immers precies een prijs krijgen wanneer hij de vergunning verkoopt aan de toetreder. Hij derft deze inkomsten door de vergunning zelf in bezit te houden. Zie bijvoorbeeld: Poort, Kerste e.a. (2010).

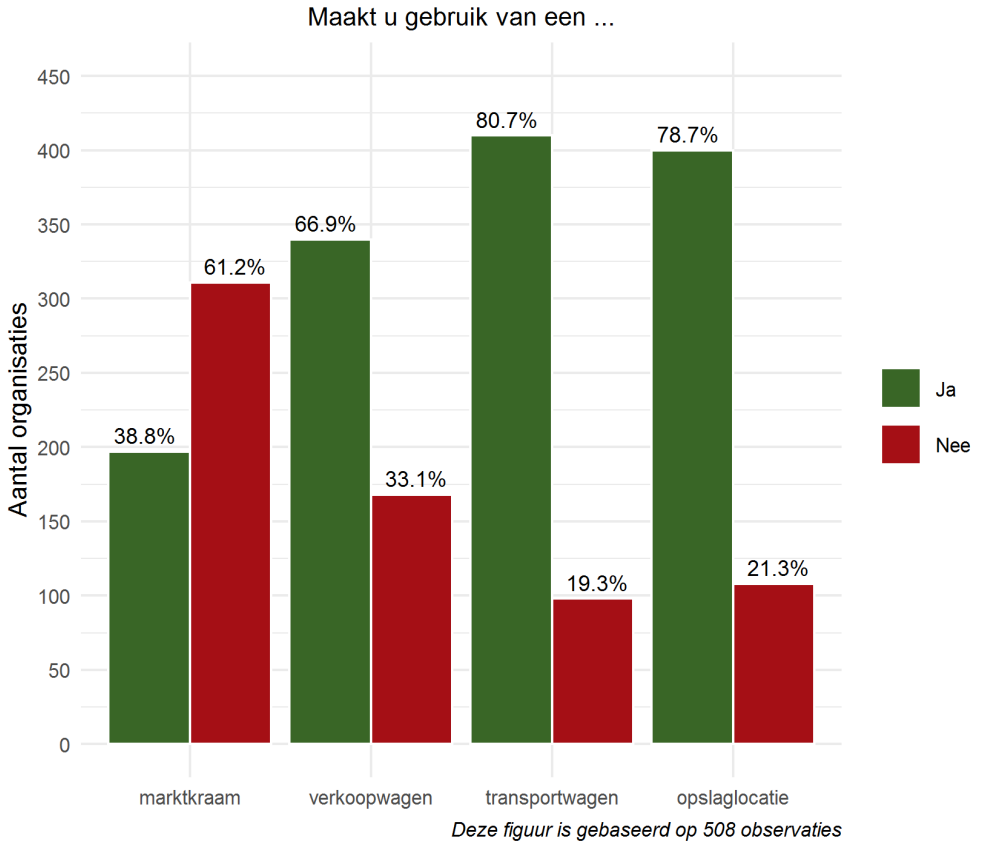
3. Bevindingen over transportwagens

Circa tachtig procent van de ambulante handelaren maakt gebruik van een transportwagen. Deze wagen is vrijwel altijd in eigendom van de onderneming (zie Figuur 3.2). Ondernemers die handelen in voedingsmiddelen maken relatief vaker gebruik van een transportwagen: 85 procent maakt gebruik van een transportwagen tegenover 75 procent voor de niet-voedingsmiddelen. Een gemiddelde transportwagen kost € 51.500, en wordt binnen ruim zeven jaar afgeschreven. Een verdere uitsplitsing toont dat de prijzen van de transportwagens onderling sterk verschillen. Het grootste gedeelte van de variantie kan worden verklaard door de sector waarin de onderneming actief is. Zo kost een transportwagen die voor de verkoop van voedingsmiddelen wordt gebruikt gemiddeld genomen € 62.000, terwijl transportwagens voor de overige producten voor gemiddeld € 33.000 worden verkocht. Net als voor de verkoopwagens zijn de transportwagens die door vishandelaren worden gebruikt wederom het duurst, een gemiddelde waarde van € 76.000.

4. Bevindingen over de opslaglocatie

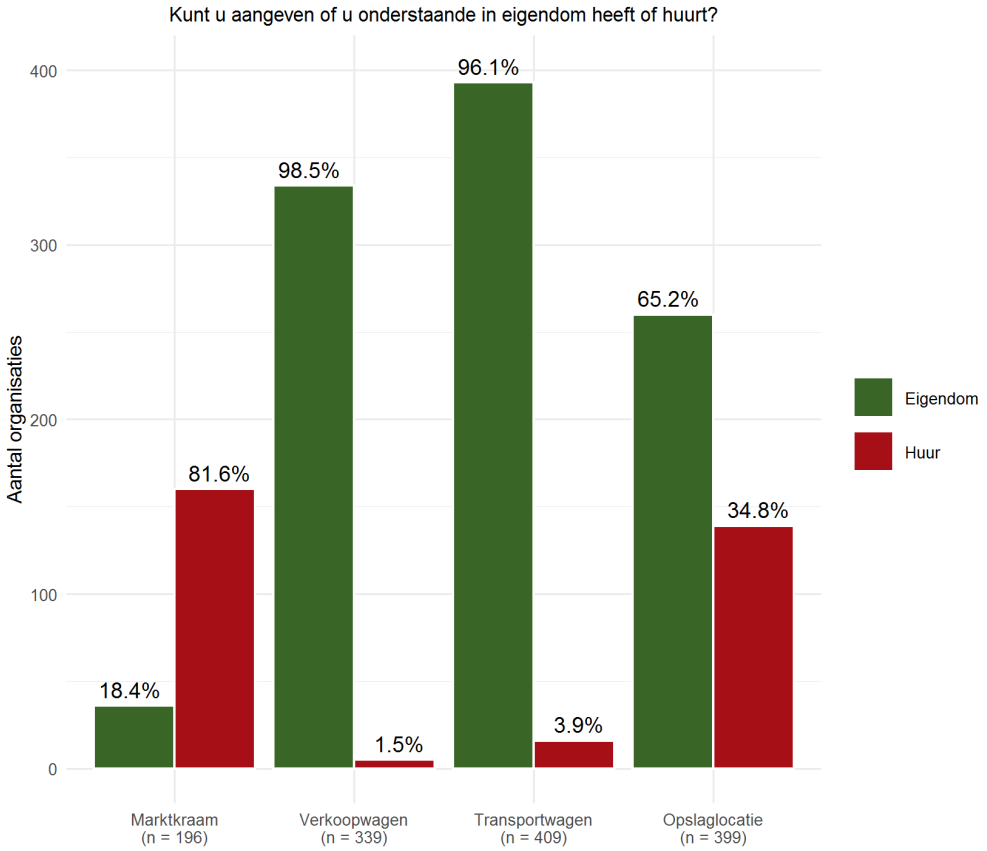
Circa tachtig procent van de ambulante handelaren maakt gebruik van een opslaglocatie. Van deze opslaglocaties is ongeveer 65 procent in eigendom van de ambulante handelaren, en wordt 35 procent gehuurd (zie Figuur 3.2). Met name de ondernemingen in de voedingsmiddelen maken relatief vaak gebruik van een opslaglocatie (84 procent voedingsmiddelen, tegenover 71 procent voor de overige producten). Een opslaglocatie kost gemiddeld genomen circa € 250.000. Het huren van een opslaglocatie kost de onderneming gemiddeld zo'n € 9.000 per jaar.

Figuur 3.1 Circa tachtig procent van de steekproef maakt gebruik van een transportwagen



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) o.b.v. de verzamelde enquêtedata (n = 508)

Figuur 3.2 De transport- en verkoopwagen(s) zijn vrijwel altijd in eigendom van de handelaar



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) de verzamelde enquêtedata

Aanschafwaarde en investeringen

De investeringsanalyse berekent de businesscase voor een gemiddeld efficiënte toetreder in de ambulante handel. SEO beschouwt de waarde van de hierboven genoemde bedrijfsmiddelen als een goede indicator voor de omvang van de investeringen van deze toetreder, omdat in de enquête gevraagd is naar de aanschafwaarde van de bedrijfsmiddelen. Om deze reden past de investeringsanalyse geen correctie toe op de waarde van deze activa, door deze bijvoorbeeld te verlagen met de afschrijvingen of rekening te houden met eventuele restwaarde aan het einde van de levensduur.[60]

Afschrijvingen

De verkregen data uit de vragenlijst bieden tevens inzicht in de afschrijvingskosten van ondernemers in de ambulante handel. Door de aanschafwaarde van de bedrijfsmiddelen te delen door het aantal jaren waarin de ondernemers deze bedrijfsmiddelen afschrijven, zijn de jaarlijkse afschrijvingskosten berekend. Tabel 3.4 geeft de gemiddelde jaarlijkse afschrijvingskosten op productniveau weer.

Afschrijvingskosten over de opslaglocatie zijn niet meegenomen in onderstaande berekening. Dit omdat het onduidelijk is welk gedeelte van het bedrijfspand voor de onderneming wordt gebruikt, en wat het verschil tussen de boek- en bodemwaarde van het pand is. Zodoende kan niet de waarde

[60] De investeringsanalyse neemt met andere woorden de verkrijgingsprijs als vertrekpunt en niet de actuele waarde van de activa. Dit onderscheid komt tevens terug in het Jaarrekeningenrecht als het gaat om de grondslagen voor de waardering van een actief. Zie art. 2: 384 lid 1 BW.

waarover kan worden afgeschreven berekend worden. Dit resulteert in een overschatting van de terugverdientijd (de noemer van de formule voor het bepalen van de terugverdientijd is een onderschatting).

Tabel 3.4 laat zien dat er een duidelijk verschil bestaat tussen ondernemingen die in voedingsmiddelen handelen, en ondernemingen die in andere producten handelen. Zo liggen de gemiddelde jaarlijkse afschrijvingskosten voor ondernemingen in niet-voedingsproducten vrijwel altijd lager. Daarnaast toont de tabel dat er een forse variatie zit tussen de gemiddelde jaarlijkse afschrijvingen. Zo zijn de gemiddelde afschrijvingen voor ondernemingen die handelen in vis en visartikelen bijna twintig keer zo hoog als de afschrijvingskosten voor ondernemers die handelen in horloges, sieraden en/of modeaccessoires.

Tabel 3.4 Ondernemers die in voedingsmiddelen handelen hebben hogere afschrijvingskosten

Type categorie	Gemiddelde jaarlijkse afschrijvingskosten	Mediaan jaarlijkse afschrijvingskosten*	n
Voeding			**296**
- Vis en visartikelen	€ 50.000,-	€ 30.000,-	73
- Zuivelartikelen	€ 40.000,-	€ 20.000,-	57
- Vlees- en poelierswaren	€ 35.000,-	€ 25.000,-	16
- Noten en zuidvruchten	€ 30.000,-	€ 25.000,-	31
- Aardappel, groen, fruit	€ 25.000,-	€ 20.000,-	62
- Brood, koek en banket	€ 25.000,-	€ 20.000,-	32
- Overig	€ 20.000,-	€ 15.000,-	25
Niet-voeding			**229**
- Bloemen en planten	€ 15.000,-	€ 10.000,-	44
- Overig	€ 10.000,-	€ 10.000,-	29
- Persoonsbekleding	€ 10.000,-	€ 5.000,-	67
- Overig textiel en interieurbekleding	€ 10.000,-	€ 10.000,-	27
- Lederwaren, schoeisel en reisartikelen	€ 10.000,-	€ 10.000,-	15
- Artikelen (overig)	€ 10.000,-	€ 5.000,-	28
- Horloges, sieraden en modeaccessoires	€ 2.500,-	€ 2.500,-	19

Noot: Om tot deze gemiddelde jaarlijkse afschrijvingskosten te komen zijn enkele assumpties gedaan. Allereerst is gekeken of alle respondenten de periode waarin zij de bedrijfsmiddelen willen afschrijven was ingevuld. Waar dit niet het geval was is dit aangevuld door de gemiddelde waarde uit de overige sectoren. In dit geval is er niet voor gekozen om een afschrijvingstermijn van een vergelijkbaar bedrijf te nemen. Dit omdat de gemiddelde waarden tussen de voedings- en niet-voedingscategorie nauwelijks verschilden. Daarnaast zijn er ondernemingen die hebben aangegeven niet af te schrijven over het bedrijfsmiddel (zij hebben een waarde van nul ingevuld). Deze post is gehercodeerd naar onbekend, zodat de gemiddelde afschrijvingskosten alsnog berekend konden worden (delen door 0 is niet mogelijk). Ten slotte is de waarde van de vaste activa gedeeld door de periode waarin ondernemers voornemens zijn om deze post af te schrijven. Om schijnnauwkeurigheid te voorkomen zijn alle waarden afgerond op € 5.000 behalve voor de categorie horloges, sieraden en modeaccessoires (afgerond op € 2.500).

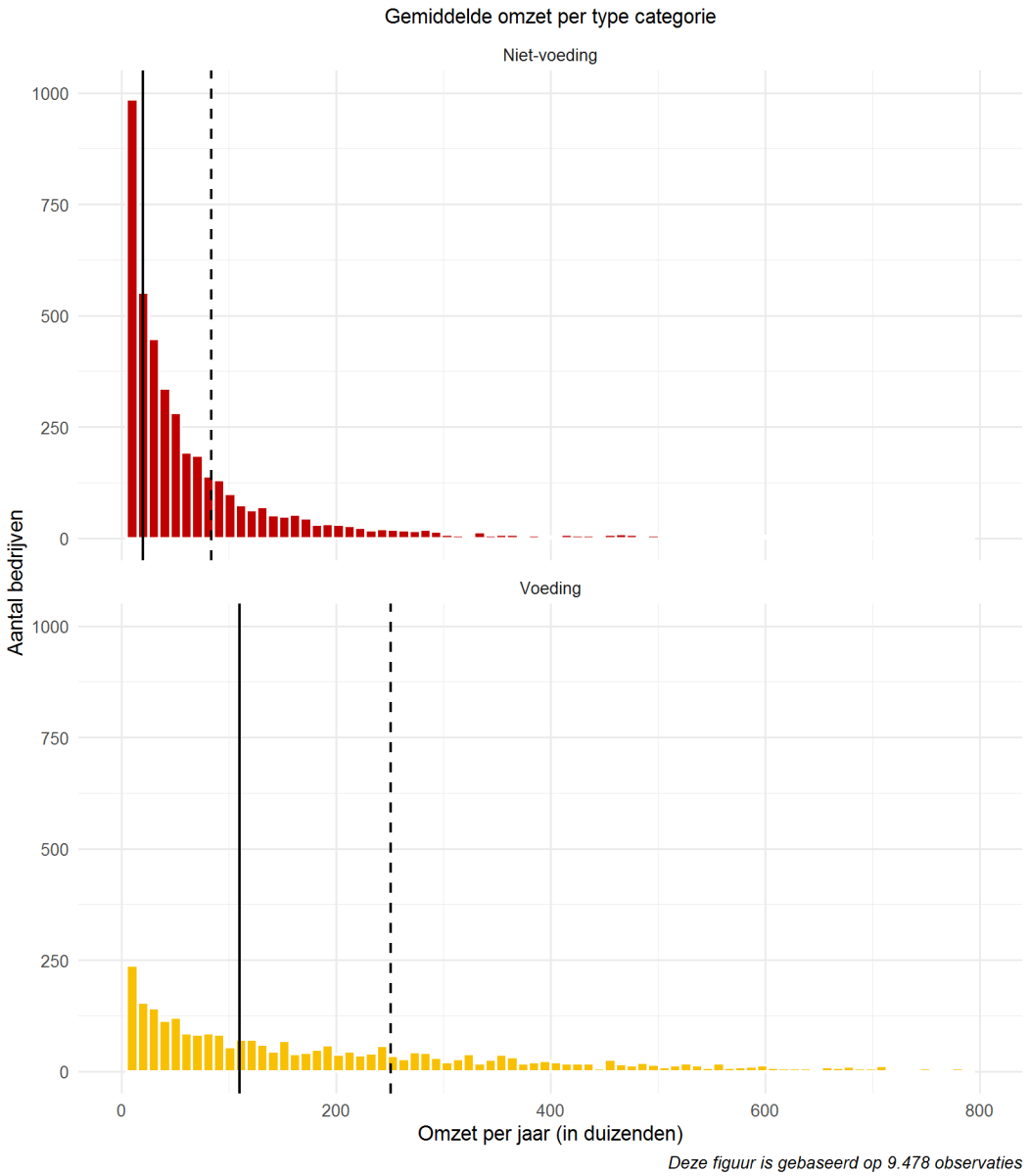
* De mediaan is het middelste getal in de waarnemingen als je die getallen op volgorde zet. Een voorbeeld: in de getallen reeks 11, 12, 13, 14, 50 is het getal 13 de mediaan. Dit is namelijk het middelste getal (er zijn twee lagere, en twee hogere getallen). Het gemiddelde is 20 (de sommatie gedeeld door vijf). Hieruit blijkt dat de mediaan minder gevoelig is voor uitschieters dan het gemiddelde.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) de verzamelde enquêtedata

Omzet en netto winst

De gemiddelde omzet van ondernemingen die handelen in voedingsmiddelen ligt gemiddeld genomen op € 251.000. Dat is bijna drie keer zo hoog als de omzet van de overige ondernemingen, € 84.000 (zie Figuur 3.3). De mediaan geeft een heel ander beeld: € 110.000 voor ondernemingen in voedingsmiddelen versus € 20.000 voor de overige productcategorieën. Ook de figuur laat zien dat het grootste gedeelte van de ondernemingen een relatief beperkte omzet heeft. De gemiddelde omzet lijkt zodoende met name te worden gedreven door een beperkt aantal grote spelers. Omdat de terugverdientijd op ondernemersniveau wordt berekend zal het gebruik van de gemiddelde omzetwaarde slechts beperkt van invloed zijn op de berekende terugverdientijd.

Figuur 3.3 De gemiddelde omzet van ondernemingen in voedingsmiddelen is circa 3 maal hoger



Noot: De verticale stippel- en doorgetrokken lijn tonen respectievelijk het gemiddelde en de mediaan. Daarbij zijn de SBI-codes 47811 en 47819 gehercodeerd naar voeding, en de SBI-codes 47891, 47899, 4782, en 47892 gehercodeerd naar niet-voeding.
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) o.b.v. CBS-Microdata (BTW 2018 en het ABR)

Op basis van de enquêtedata is een verdere uitsplitsing mogelijk. Tabel 3.5 toont de gemiddelde omzet per productcategorie. Met een gemiddelde omzet van € 765.000 per jaar zijn bedrijven in zuivelartikelen koploper, gevolgd door bedrijven in visartikelen. Opvallend is dat de gemiddelde omzet van ondernemers in voedingsmiddelen met ruim € 500.000 ongeveer twee keer zo hoog is als het populatiegemiddelde (€ 251.000). Hetzelfde beeld komt naar voren voor de ondernemers die in niet-voedingsmiddelen handelen (€ 130.000 versus € 84.000). Hieruit blijkt dat grote ondernemers in de database oververtegenwoordigd zijn. Het effect van deze oververtegenwoordiging op de terugverdientijd is beperkt. Dat komt omdat de terugverdientijd op organisatieniveau is bepaald en grote spelers ook vaak over meer vaste activa beschikken. Kolom 4 en 5 bevatten de mediaan van de omzet en van de geschatte netto winst.

Tabel 3.5 Ondernemers die zuivelartikelen verkopen hebben gemiddeld de hoogste netto winst

	Gemiddelde omzet	Gemiddelde netto winst	Mediaan omzet*	Mediaan netto winst*
Voeding				
- Zuivelartikelen	€ 765.000,-	€ 120.000,-	€ 455.000,-	€ 75.000,-
- Vis en visartikelen	€ 605.000,-	€ 100.000,-	€ 425.000,-	€ 70.000,-
- Noten en zuidvruchten	€ 545.000,-	€ 90.000,-	€ 410.000,-	€ 65.000,-
- Aardappel, groen, fruit	€ 450.000,-	€ 70.000,-	€ 355.000,-	€ 55.000,-
- Vlees- en poelierswaren	€ 380.000,-	€ 60.000,-	€ 390.000,-	€ 60.000,-
- Brood, koek en banket	€ 295.000,-	€ 45.000,-	€ 255.000,-	€ 40.000,-
- Overig	€ 135.000,-	€ 20.000,-	€ 95.000,-	€ 15.000,-
Niet-voeding				
- Bloemen en planten	€ 310.000,-	€ 60.000,-	€ 195.000,-	€ 35.000,-
- Overig	€ 150.000,-	€ 30.000,-	€ 85.000,-	€ 15.000,-
- Lederwaren, schoeisel en reisartikelen	€ 135.000,-	€ 25.000,-	€ 70.000,-	€ 15.000,-
- Persoonsbekleding	€ 125.000,-	€ 25.000,-	€ 65.000,-	€ 10.000,-
- Overig textiel en interieurbekleding	€ 95.000,-	€ 20.000,-	€ 65.000,-	€ 10.000,-
- Artikelen (overig)	€ 70.000,-	€ 15.000,-	€ 30.000,-	€ 5.000,-
- Horloges, sieraden en modeaccessoires	€ 40.000,-	€ 10.000,-	€ 15.000,-	€ 5.000,-

Noot: De gemiddelde omzetgegevens zijn gebaseerd op de aangifteformulieren die de ondernemers bij de belastingdienst hebben ingediend. Voor de berekening van de winst is uitgegaan van een mediaan winstmarge van 18,6 procent voor de ondernemers in de niet-voeding, en 16,0 procent voor de ondernemers in de voeding. De gemiddelden ligger iets hoger (respectievelijk 21,7 procent en 18,6 procent). Dit winstpercentage is gebaseerd op de ratio van winst / omzet zoals aangegeven door de respondenten in de vragenlijst. Om schijnnauwkeurigheid te voorkomen zijn alle waarden afgerond op € 5.000.

* De mediaan is het middelste getal in de waarnemingen als je die getallen op volgorde zet. Een voorbeeld: in de getallen reeks 11, 12, 13, 14, 50 is het getal 13 de mediaan. Dit is namelijk het middelste getal (er zijn twee lagere, en twee hogere getallen). Het gemiddelde is 20 (de sommatie gedeeld door vijf).

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) o.b.v. de CBS-Microdata en de verzamelde enquêtedata (n = 525)

Tabel 3.5 bevat ook het gemiddelde en de mediaan van de netto winst. Om deze te bepalen is gerekend met een vaste winstmarge voor beide typen categorieën. Voor het berekenen van de winstmarge is de in de online vragenlijst gerapporteerde netto winst gedeeld door de in de online vragenlijst gerapporteerde omzet. Vervolgens zijn alle winstmarges van boven de 100 procent verwijderd om een overschatting te voorkomen. De gemiddelde winstpercentages zijn als volgt: voedingsmiddelen is 16,9 procent *(n = 111)*; overige ondernemers is 21,7 procent *(n = 49)*. De mediaan van deze getallen ligt relatief dichtbij 16,0 procent voor de handelaren in voedingsmiddelen, en

18,6 procent voor de overige ondernemers. In Tabel 3.5 is de gemiddelde/mediaan van omzet vermenigvuldigd met de mediaan van het winstpercentage. Indien gebruikgemaakt zou worden van het gemiddelde winstmarge zou de terugverdientijd korter zijn (kleinere noemer in de formule voor het vaststellen van de terugverdientijd).

3.3 Operationalisatie terugverdientijd

Het doel van deze paragraaf is om uit te leggen hoe de terugverdientijd van de gedane investeringen in dit onderzoek is vastgesteld. Uit het bedrijfseconomisch en juridisch kader bleek dat er bij het vaststellen van de terugverdientijd rekening moet worden gehouden met de hoogte van de vaste activa en de vrije kasstroom, terwijl ook een redelijke vergoeding op het geïnvesteerde kapitaal (ROI) moet worden meegenomen. Daarnaast speelt de onzekerheid over de kosten van levensonderhoud van ondernemers. Niet alle ondernemers nemen hun loon op als kosten. Ze beschouwen de netto winst als loon. Dit deel van de netto winst kan dan niet worden beschouwd als vrije kasstroom. De berekening van de terugverdientijd kan corrigeren voor een minimum inkomen voor de ondernemer. Hieronder staat de formule die in dit onderzoek is gebruikt voor het berekenen van de terugverdientijd van gedane investeringen.

Formule 3.1 De bovengrens van de terugverdientijd houdt rekening met een minimum inkomen

$$Terugverdientijd = \frac{Vaste\ activa}{Vrije\ kasstroom - minimum\ inkomen - ROI}$$

Operationalisatie van Return on investment (ROI)
Bij het vaststellen van een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen wordt normaliter gebruik gemaakt van de WACC. Er is echter geen informatie over de hoogte van de WACC voor de Nederlandse ambulante handel. Omdat het opstellen van een WACC buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt is er besloten om voor dit doeleinde de WACC van een verwante sector te gebruiken. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de WACC van de Nederlandse retailsector te gebruiken. Deze WACC heeft een gemiddelde hoogte van 7,5 procent.

Operationalisatie minimum inkomen
Daarnaast houdt de bovengrens van de terugverdientijd rekening met een minimum inkomen. Maar hoe hoog is dit minimum inkomen? In dit onderzoek betreft het minimum inkomen het wettelijk brutominimumloon van € 1.684.80 per maand bij een volledig dienstverband (zie ook Staatscourant 2019, nr. 56.680). Om te bepalen in hoeverre er sprake was van een volledig dienstverband is er gekeken hoeveel dagen per week de onderneming gemiddeld genomen actief was. Een voorbeeld: indien de onderneming twee dagen per week actief is, verdient de ondernemer veertig procent van het wettelijk brutominimumloon. Hij heeft immers bij een volle werkweek drie dagen beschikbaar om ander inkomen te generen.

De terugverdientijd is op ondernemingsniveau vastgesteld
De terugverdientijd is allereerst op ondernemingsniveau vastgesteld. Dat betekent dat er voor elke organisatie waar de hoogte van de vaste activa, de vrije kasstroom en het aantal werkzame dagen

bekend was de terugverdientijd is vastgesteld. Pas daarna is de terugverdientijd uitgesplitst naar de productcategorieën, het aantal medewerkers dat de onderneming in dienst heeft, de rechtsvorm van de organisatie en het aantal dagen dat de organisatie per week actief is. Deze uitsplitsingen zijn gedaan om te onderzoeken of er in het te ontwerpen instrument met één van deze parameters al dan niet rekening moet worden gehouden.

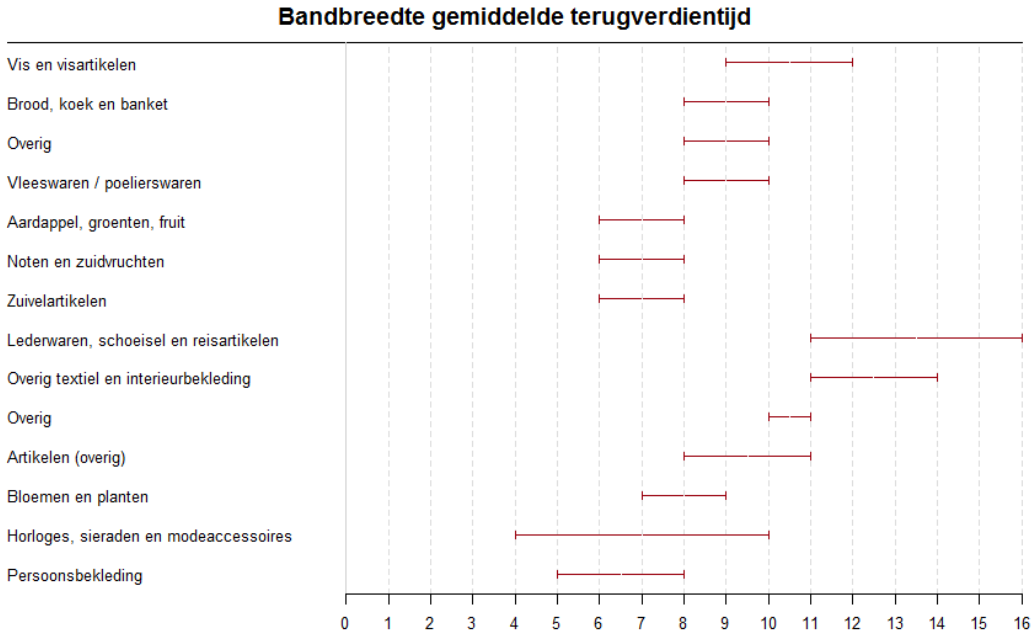
3.4 Berekening terugverdientijd

Het doel van deze paragraaf is om te onderzoeken of het zinvol is om in het te ontwerpen instrument verschillende beslisparameters toe te voegen. Daarbij wordt gekeken naar: *(i)* de productcategorie waarin de onderneming handelt; *(ii)* het aantal medewerkers dat voor de onderneming werkt; *(iii)* de rechtsvorm van de onderneming; en *(iv)* het aantal dagen dat een onderneming per week actief is. De paragraaf sluit af met de berekende terugverdientijd(en).

1. Samenhang tussen productcategorie en terugverdientijd

Figuur 3.4 bevat de resultaten van de analyse van de terugverdientijd per productcategorie. Iedere regel op de verticale as vertegenwoordigt een productcategorie. De horizontale as vertegenwoordigt de terugverdientijd in jaren. Het linker verticale streepje vertegenwoordigt de terugverdientijd indien er geen rekening wordt gehouden met het minimum inkomen. Dit streepje betreft in zekere woorden dan ook een harde ondergrens van de terugverdientijd. Het rechter verticale streepje (de bovengrens) controleert wel voor een minimum inkomen. De terugverdientijd is daarom ook langer. Zowel het linker als het rechter verticale streepje houdt rekening met een redelijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.

Figuur 3.4 De terugverdientijd lijkt te variëren tussen de verschillende productcategorieën



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Figuur 3.4 laat zien dat de terugverdientijd tussen de verschillende productcategorieën varieert. Maar in hoeverre is dit verschil ook statistisch significant? Deze vraag kunnen we beantwoorden met behulp van een ANOVA-toets.[61] Deze toets wordt gebruikt voor de vergelijking van meerdere groepen op basis van de gemiddeldes. Een voorbeeld: Figuur 3.4 laat zien dat de gemiddelde terugverdientijd voor ondernemingen die handelen in lederwaren, schoeisel en reisartikelen gemiddeld zestien jaar is, maar is dit ook significant hoger dan de terugverdientijd van acht jaar voor ondernemingen die in aardappelen, groenten en fruit handelen? Het kan immers voorkomen dat de relatief lange gemiddelde terugverdientijd van zestien jaar wordt gedreven door een uitschieter (een bedrijf met bijvoorbeeld bijzonder hoge investeringen, en een lage vrije kasstroom).

De ANOVA-toets leert ons dat er *geen* significant verschil is tussen de gemiddelde terugverdientijd van de verschillende productcategorieën. Dat betekent dat de absolute bovengrens die er hierboven visueel uitspringt door een zeer beperkt aantal uitschieters (ondernemingen met een terugverdientijd van meer dan vijftig jaar) te verklaren is. Een tweede ANOVA toont aan dat er ook geen significant verschil is tussen ondernemingen die handelen in voedingsmiddelen en ondernemingen die handelen in een ander type producten. Het is dus niet te adviseren om in het instrument rekening te houden met het soort product dat de ondernemer verkoopt. In juridische zin vertaalt dit zich naar de stelling dat op geabstraheerd niveau sprake is van gelijke gevallen, die een gelijke behandeling (in looptijd) rechtvaardigen.

2. Samenhang tussen aantal medewerkers en terugverdientijd

Ook blijkt er geen significante samenhang tussen het aantal medewerkers dat voor een onderneming werkt en de terugverdientijd van deze onderneming te zijn. Tabel E.1 en Figuur E.1 in Bijlage E tonen de resultaten van een lineair regressiemodel.[62] Zodoende blijkt dat een verdere uitsplitsing naar het aantal medewerkers in het te ontwerpen instrument niet nodig zal zijn.

3. Samenhang tussen rechtsvorm en terugverdientijd

Ten derde is gekeken of er een verschil bestaat tussen de terugverdientijd voor verschillende rechtsvormen. Tabel 3.6 laat op basis van een descriptieve analyse (de mediaan) zien dat er in het te ontwerpen instrument geen rekening hoeft te worden gehouden met de rechtsvorm van de onderneming. Zowel de mediaan als het gemiddelde wijkt niet significant af voor de verschillende rechtsvormen. Er is geen significantietest gedaan omdat de descriptieve cijfers niet van elkaar afwijken.

Tabel 3.6 Er is geen significante samenhang tussen het aantal werknemers en terugverdientijd

Rechtsvorm	Terugverdientijd bovengrens (mediaan)	Aantal waarnemingen
Eenmanszaak	7	195
Maatschap / C.V. / B.V.	7	15
V.O.F.	7	228

Noot: Voor in totaal 438 organisaties was en de terugverdientijd en de rechtsvorm bekend
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

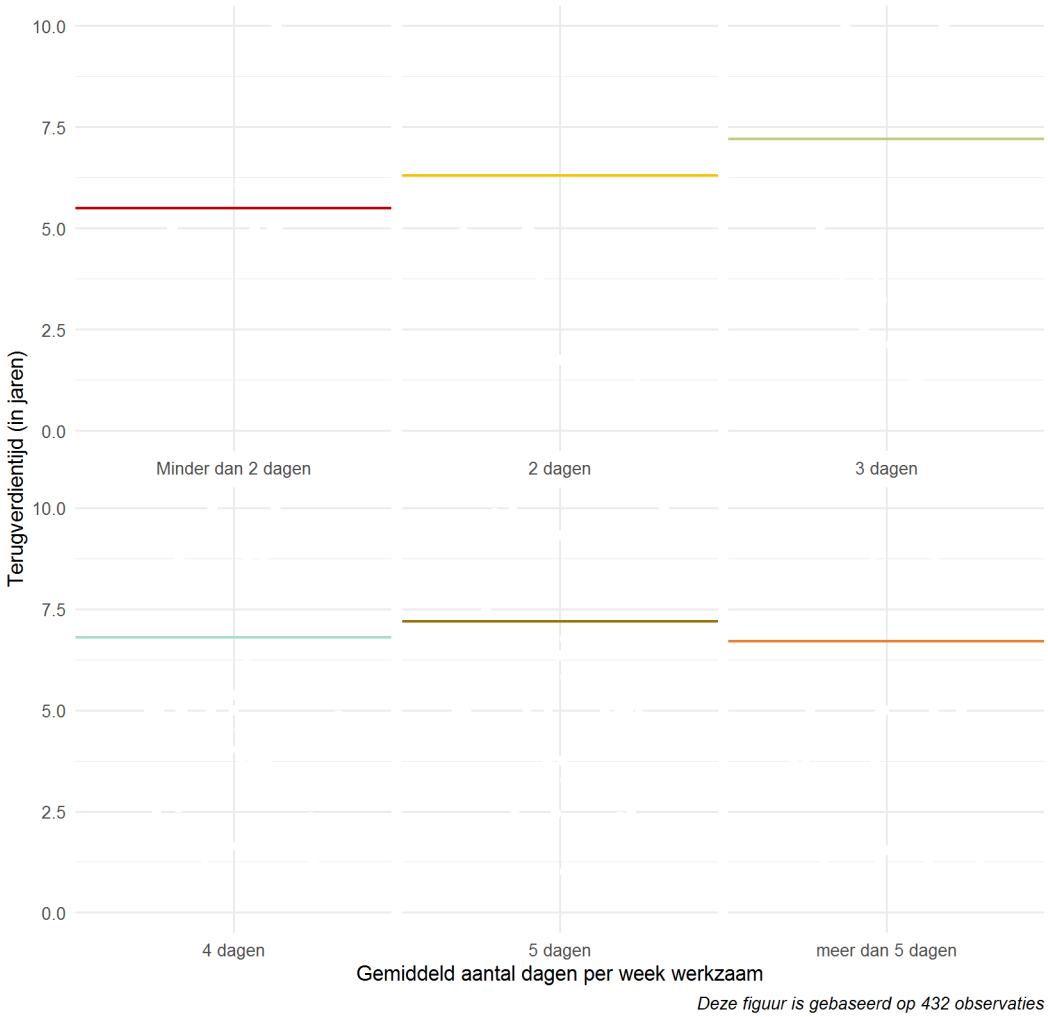
61 Er dient een ANOVA-toets te worden gebruikt omdat de onafhankelijke variabele categorisch is, en de afhankelijke variabele op schaalniveau. Aan alle voorwaarden voor het gebruik van de toets is voldaan.

62 Er dient een OLS-toets te worden gebruikt omdat zowel de afhankelijke, als de onafhankelijke variabelen op continue variabelen zijn. Aan alle voorwaarden voor het gebruik van de toets is voldaan.

4. Samenhang tussen aantal actieve dagen en terugverdientijd

Ten slotte toont verdere analyse aan dat er geen significante samenhang is tussen het aantal dagen dat een onderneming per week actief is en de terugverdientijd (zie ook Figuur 3.5). Een Kruskal-Wallis test is uitgevoerd om te toetsen of er significante verschillen zijn tussen het aantal dagen dat een onderneming per week actief is en de terugverdientijd in jaren.[63] Uit de resultaten blijkt dat er geen significant verschil tussen de typen ondernemingen is (*p-value = 0.939)*. Dat betekent dat de mediaan van de verschillende typen bedrijven identiek is. Zodoende hoeft er in het te ontwerpen instrument geen rekening gehouden te worden met het aantal dagen dat een onderneming per week actief is.

Figuur 3.5 Er is geen significante samenhang tussen het gemiddelde aantal dagen per week dat de onderneming actief is en de terugverdientijd



Noot: Voor in totaal 435 organisaties was en het gemiddelde aantal werkzame dagen per week en de terugverdientijd bekend. De horizontale lijn geeft de mediaan van de terugverdientijd in jaren weer.
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

63 Er is gekozen om gebruik te maken van een Kruskal-Wallis test omdat uit een Shapiro-Wilk test bleek dat de residuen van de ANOVA-test geen normale verdeling volgden.

De terugverdientijd

Tabel 3.7 toont aan dat de gemiddelde terugverdientijd voor ondernemingen in de ambulante handel negen of twaalf jaar is. Indien er gekozen wordt voor de bovengrens houdt men rekening met een minimum inkomen voor alle ondernemers in aftrek van de netto winst. Indien er gekozen wordt voor de ondergrens, wordt er geen rekening met het minimum inkomen gehouden.

Tabel 3.7 De gemiddelde terugverdientijd is 9 (ondergrens) of 12 (bovengrens) jaar

Terugverdientijd	Ondergrens / bovengrens	Jaar
Gemiddelde	Ondergrens (excl. minimum inkomen)	9
	Bovengrens (incl. minimum inkomen)	12
Mediaan	Ondergrens (excl. minimum inkomen)	5
	Bovengrens (incl. minimum inkomen)	7

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Beperkingen van het kwantitatieve onderzoek

Het kwantitatieve onderzoek kent twee beperkingen. Allereerst is in de berekening van de vaste activa alleen gekeken naar de materiele vaste activa. Er is daarbij geen rekening gehouden met immateriële activa zoals goodwill (immateriële zaken zoals reputatie en een bestaand klantenbestand). SEO veronderstelt dat immateriële activa in de ambulante handel geen effect hebben op de terugverdientijd. Twee argumenten spelen hierbij een rol: allereerst is de waarde van eventuele goodwill veelal gebaseerd op historische cijfers, en wordt het toekomstige verdienvermogen van het bedrijf in de berekening niet meegewogen. De vraag kan daarbij gesteld worden of winsten behaald in het verleden een garantie moeten bieden voor het winstpotentieel in de toekomst. Ten tweede berekenen we de terugverdientijd voor de gemiddelde efficiënte toetreder. De businesscase van de toetreder is niet afhankelijk van goodwill. Wel kunnen kosten een rol spelen die samenhangen met reclame, het opbouwen van een vaste klantenkring e.d. In dit geval is er dus geen sprake van immateriële vaste activa maar van bedrijfskosten, die onderdeel zijn van de kasstromen zoals opgenomen in deze investeringsanalyse.

De tweede beperking van het onderzoek is dat de terugverdientijd deels is gebaseerd op historische cijfers. Het is mogelijk dat de investeringen van zittende partijen anders waren omdat zij uitgingen van een vergunning met een onbepaalde looptijd. Dit kan betekenen dat de berekeningen een langere terugverdientijd laten zien dan die van een gemiddeld efficiënte toetreder. Het valt buiten de reikwijdte van het onderzoek om te onderzoeken in hoeverre investeringen gedaan door nieuwe toetreders afwijken van investeringen gedaan door partijen die al een langere periode actief zijn.

3.5 Conclusie kwantitatieve analyse

De conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- De gemiddelde terugverdientijd voor gedane investeringen is negen jaar (ondergrens) of twaalf jaar (bovengrens) op basis van de standaardformule inclusief redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen. De bovengrens houdt rekening met een minimum inkomen voor de ambulante handel. De ondergrens houdt geen rekening met het minimum inkomen;
- Het CBS-Microdatabestand waarin op ondernemingsniveau uitspraken worden gedaan over de vaste activa, netto winst en afschrijvingen, zijn voor de doeleinden van dit onderzoek slecht

gevuld (circa 1,5 procent). Om te voorkomen dat de resultaten van dit onderzoek gedreven worden door een laag aantal observaties met een mogelijke lage kwaliteit is besloten om voor de verdere analyse geen gebruik te maken van deze data. Hierom is er teruggegrepen naar de data verzameld in een online vragenlijst;

- Op basis van de aanschafwaarde van de vier meest gebruikte bedrijfsmiddelen (de marktkraam, verkoopwagen, transportwagen, en de opslaglocatie) is op ondernemingsniveau een inschatting gemaakt van de vaste activa, en de jaarlijkse afschrijvingskosten hierover. De resultaten laten zien dat deze twee bedrijfsposten sterk verschillen tussen verschillende typen ondernemers;
- De vaste activa en jaarlijkse afschrijvingskosten van ondernemers in voedingsmiddelen liggen ruimschoots hoger dan voor ondernemers in overige producten. Tegelijkertijd zijn ook de omzet en geschatte netto winst in deze sector hoger;
- Additionele uitsplitsingen laten zien dat er in het te ontwerpen instrument geen rekening hoeft te worden gehouden met het type product dat de onderneming verkoopt, de rechtsvorm van de onderneming, het aantal medewerkers dat de onderneming in dienst heeft en het aantal dagen dat de onderneming gemiddeld genomen per week actief is.

Mogelijke beperkingen van dit onderzoek zijn dat er geen rekening wordt gehouden met de immateriële vaste activa en dat de berekeningen gebaseerd zijn op historische cijfers. Het is hierdoor mogelijk dat de investeringen van zittende partijen gebaseerd zijn op een langere terugverdientijd omdat zij uitgingen van een vergunning met een onbepaalde looptijd.

4 Resultaten kwalitatieve analyse

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met ondernemers in de ambulante handel en andere betrokken partijen zoals gemeenten. Volgens de gesprekspartners is voor een winstgevende bedrijfsvoering in de ambulante handel een vergunningsduur noodzakelijk van minimaal tien jaar. De interviews valideren de aannames zoals toegepast in de kwantitatieve analyse van de terugverdientijd.

4.1 Doel en soorten gespreksrondes

Bij de kwantitatieve analyse in Hoofdstuk 3 is gebruikgemaakt van de inzichten uit de diverse gesprekken met ondernemers uit de branche en andere partijen. In totaal hebben er drie soorten gespreksrondes plaatsgevonden:

1. *Verkennende gesprekken* met een zestal stakeholders (paragraaf 4.2);
2. *Diepte-interviews* met twintig ondernemers (paragraaf 4.3);
3. *Gesprekken ter validatie* met drie gemeentebesturen (paragraaf 4.4).

Het doel van deze gesprekken was om:

- de belangrijkste kostenposten voor ambulante handelaren te identificeren;
- de in de online vragenlijst verkregen data te valideren (triangulatie) en te duiden;
- een beter beeld te krijgen van de ondernemersplannen;
- marktspecifieke omstandigheden in kaart te brengen; en
- de beslissingsparameters van de gedane investeringen te identificeren.

Daarnaast is in de derde ronde een achttal gesprekken met gemeenten gevoerd. Het doel van deze gesprekken was de verificatie van het beoordelingsinstrument voor het vaststellen van de terugverdientijd. Dit instrument wordt toegelicht in Hoofdstuk 5 waarbij we ook de conclusies van de gesprekken betrekken.

4.2 Verkennende gesprekken stakeholders

De verkennende gesprekken met de stakeholders hebben drie doelstellingen. In deze gesprekken zijn de belangrijkste variabelen / beslisparameters bij het vaststellen van de vergunningsduur geïdentificeerd zoals deze door de stakeholders worden gebruikt of ervaren. Daarnaast is met het oog op het opstellen van de online vragenlijst met deze stakeholders besproken wat de verschillende posten in de bedrijfskosten van ondernemers in de ambulante handel zijn, en aan welke posten prioriteit gegeven dient te worden in de uitvraag gelet op de omvang van de verschillende kostenposten. Tot slot is, met het oog op het onder de aandacht brengen van de online vragenlijst bij de betreffende ondernemers, met de stakeholders besproken hoe de ondernemers het best te benaderen om een zo hoog mogelijke respons te borgen.

Tijdens deze gesprekken heeft SEO gesproken met (vertegenwoordigers van) de gemeente Almere, de gemeente Amsterdam, de gemeente Apeldoorn, de Rabobank, BK Market Trailers BV, Markt-

visie en de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (CVAH). De laatste twee partijen hebben op verzoek van SEO hun medewerking verleend om de online vragenlijst onder de aandacht te brengen van de ondernemers.

Uit de gesprekken komen – in verschillende bewoordingen – drie randvoorwaarden naar voren waarbinnen het instrument om de vergunningsduur te bepalen vorm zou moeten krijgen. Het instrument dient rekening te houden met de toegevoegde waarde van een markt voor inwoners en de gemeente (kwaliteit), dient het aantrekkelijk te maken voor ondernemers om actief zijn op de markt (zowel concurrentie als mogelijkheid tot financiering) en moet juridisch een stevige basis hebben. Het voor ondernemers mogelijk maken om op de markt actief te zijn vraagt volgens meerdere gesprekspartners om een vergunningsduur van minimaal zo'n vijf jaar. Volgens deze gesprekspartners zal bij een kortere vergunningsduur de financiering van de investeringen met vreemd vermogen middels leningen nagenoeg onmogelijk worden. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat veel investeringen met eigen vermogen zijn gefinancierd.

Het beeld over de noodzaak en wenselijkheid van differentiatie van de vergunningsduur naar verschillende branches, markten en/of type ondernemers als onderdeel van het instrument verschilt tussen de gesprekspartners. In het algemeen geven de gesprekspartners aan dat differentiatie tussen branches mogelijk op de hoofdlijnen van food vs. non-food zou kunnen, maar dat verdere differentiatie in de praktijk moeilijk hanteerbaar is. Aan de andere kant geven de gesprekspartners duidelijk aan dat het bedrijfsmodel – en daarmee ook de mogelijkheid om investeringen terug te verdienen – sterk kan verschillen tussen verschillende markten. Ook zijn er verschillen in de te verkopen producten en de bedrijfsomvang. Verschillende gesprekspartners zetten hierbij de individuele, kleine ondernemer af tegen de meer landelijk opereerde ondernemingen zoals franchiseformules als Bakkerij 't Stoepje.

Op basis van de gesprekken zijn er enkele kostencategorieën te onderscheiden. Verkoop- en transportwagens vormen een belangrijke kostenpost en zijn ook onderdeel van de vaste activa. Ook voor de opslag van zowel verkoop- als transportwagens en de goederen kunnen significante kosten gemaakt worden. Dit laatste geldt met name voor ondernemers in de foodbranche. Tot slot worden ook personeelskosten genoemd.

4.3 Diepte-interviews met ondernemers

Dataverzameling

Tussen 21 oktober en 30 november heeft SEO Economisch Onderzoek met twintig ondernemers gesproken.[64] Deze ondernemers zijn op een tweetal manieren geselecteerd. Vijftien ondernemers zijn aan de hand van een reactie in de online vragenlijst benaderd. Om een zo goed mogelijke afspiegeling van de Nederlandse ambulante handel te krijgen is daarbij gekeken naar de regio waarin de ondernemer woonachtig en werkzaam is, de productcategorie waarin de onderneming handelt, het aantal medewerkers van de onderneming en eventuele achtergelaten opmerkingen in de online vragenlijst.

[64] Op het moment van schrijven staan er nog enkele interviews in de planning.

Algemeen beeld

Over het algemeen zijn de ondernemers negatief over de invoering van standplaatsvergunningen voor bepaalde tijd. Belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Een vergunning voor bepaalde tijd brengt meer onzekerheid met zich mee:
  a. Het verhoogt de drempel om vreemd vermogen aan te trekken;
  b. Het verhoogt het ondernemersrisico (terugverdientijd investeringen daalt); en
  c. Het bemoeilijkt het opbouwen en behouden van een vaste klantenkring;
- Alle investeringen zijn gedaan op basis van de huidige situatie en vrije kasstroom. Omdat het toekomstige winstpotentieel van de onderneming onbekend is zal een vergunning met beperkte duur volgens de ondernemers leiden tot meer huur van materiaal en uitstelgedrag van investeringen. Op termijn zal dit leiden tot een verschraling van de kwaliteit;
- Ondernemers geven aan dat de invoering van vergunningen met beperkte duur de drempel om hun bedrijf over te dragen bemoeilijkt. Hierdoor zal de sector in sneller tempo (dan deze het al doet) vergrijzen. Zij geven aan dat zij de verkoop van hun onderneming zien als pensioen.

Daarnaast geven ondernemers aan dat:

- zij hun huidige bedrijfsvoering hebben ingericht op de markten waar zij nu actief zijn. Zo hebben zij vaak een opslaglocatie in de buurt van de gemeenten waar zij verkopen en proberen ze in nabijgelegen gemeenten actief te zijn om de reisduur en transportkosten te beperken;
- er een duidelijk verschil bestaat tussen ondernemingen die handelen in voedingsmiddelen en ondernemingen die in overige producten handelen;
- de omzet geleidelijk daalt in de hele sector. Dit komt onder andere omdat de ambulante handel steeds meer concurrentie van online retail ervaart en er minder doorloop op de markt is dan vroeger;
- het beleid tussen gemeenten en markten sterk verschilt (dat wordt als hinderlijk ervaren):
  a. er is geen landelijk uniform tarief voor vergunningen van de gemeente;
  b. vergunningsvoorwaarden sterk verschillen en regelmatig veranderen;
  c. sommige markten zijn verzelfstandigd, andere zijn in beheer van de gemeente;
- zij vrezen dat zij hun huidige standplaats zullen verliezen indien zij een vergunning voor een bepaalde termijn zullen krijgen. Enkele ondernemers zeggen dat, indien zij een vergunning voor bepaalde termijn krijgen, zij na afloop van die termijn hun onderneming zullen staken;
- zij het idee hebben dat Nederland hier wederom *'het beste jongetje van de klas'* wil zijn. In het buitenland gaan overheden volgens hen minder strikt om met de Europese wet- en regelgeving.

Slechts enkele ondernemers geven aan dat zij ook positieve gevolgen verwachten. Zij geven bijvoorbeeld aan dat de invoering van een bepaalde termijn positieve effecten zal hebben op de bereidheid tot innovatie, klantenservice en uitstraling van de marktkramen.

Hieronder zijn de zeven meest besproken thema's puntsgewijs belicht:

1. Grootste investeringsposten

Ondernemers geven aan dat de verkoopwagen, transportwagen en een opslaglocatie de grootste investeringsposten zijn. Voor de handelaren in voedingsmiddelen zijn de investeringen in een verkoopwagen vele malen groter dan voor ondernemers in de overige producten. De gemiddelde verkoop- en transportwagens worden binnen vijf à tien jaar afgeschreven. Deze uitspraken valideren de afschrijvingstermijnen die in de online vragenlijst genoemd worden.

Naast deze materiële kosten maakt een groot deel van de ondernemers kosten voor personeel. Vaak is dit personeel parttime in vaste dienst. Alle ondernemers geven aan de toekomst van hun personeel somber in te zien wanneer de vergunning voor bepaalde tijd wordt ingevoerd. De onzekerheid over welke markten in de toekomst nog tot het werkterrein van de onderneming zullen horen zorgt ervoor dat zij verwachten dat zij hun werknemers geen stabiele basis kunnen bieden. Een ondernemer laat weten dat hij voortaan geen personeel meer een vast contract zal bieden. Het personeel moet zichzelf terugverdienen en dat is veel moeilijker op een nieuwe markt.

2. Onzekerheid over vergunningsduur en voorwaarden

Het meest gehoorde argument in de diepte-interviews is de onzekerheid over de vergunningsduur. Alle ondernemers geven aan dat zij voor het maken van investeringen, voor de verkoop/opvolging van hun ondernemingen en voor het opbouwen van een vaste klantenkring afhankelijk zijn van de duur van de vergunning. Wanneer het onzeker is hoe lang de vergunningen geldig zullen zijn, zal geen van de ondernemers die wij gesproken hebben nog (grote) investeringen doen. De markthandelaren geven te kennen dat zij het lastig vinden dat elke gemeente eigen regels hanteert. Sommige handelaren zijn actief in meerdere gemeenten en geven aan dat het voor hun ondernemersplan erg moeilijk is als zij moeten werken met vergunningen met een verschillende duur. Daarnaast geeft het merendeel van de ondernemers aan dat zij zich zorgen maken over het voortbestaan van hun onderneming. Zo laat een markthandelaar in de beenmode weten dat zijn dochter in de toekomst graag de zaak wil overnemen, maar hij dit idee niet langer steunt omdat de nieuwe regelgeving momenteel te weinig perspectief biedt voor ondernemers. Naast de onzekerheid over de duur van de vergunning heerst bij elke ondernemer het beeld dat zij hun plek verliezen wanneer de vergunning afloopt. De onzekerheid over de procedure na afloop van een vergunning werkt negatief door op het beeld dat ondernemers hebben over de vergunningen voor bepaalde tijd in het algemeen. Een voorbeeld van het inconsequent handelen van gemeenten wordt gegeven door een bloemenverkoper in Utrecht en omgeving. Na overleg met ambtenaren over investeringsplannen en vergunningen in het algemeen heeft de gemeente hem een vergunning verleend voor vijf jaar voor 35 m^2. De ondernemer heeft hierna een verkoopwagen aangekocht. Drie maanden later heeft de gemeente het beleid gewijzigd waardoor de ondernemer nu nog maar 25 m^2 ruimte heeft en de nieuwe verkoopwagen niet meer welkom is.

Er heerst bij veel ondernemers angst voor het verliezen van hun vergunning na afloop van de vergunningsduur. Enerzijds zijn zij van mening dat ze direct hun vergunning zullen verliezen aan een concurrent, maar anderzijds geven de ondernemers (met name in de non-foodsector) te kennen dat ze niet verwachten dat er veel (nieuwe) handelaren interesse hebben in een standplaats op de markt. De meeste ondernemers spreken van minimale aanwas van nieuwe ondernemers.

3. Aantrekken vreemd vermogen

Het overgrote merendeel van de ondernemers geeft aan dat zij problemen verwachten met het aantrekken van vreemd vermogen. Meerdere ondernemers hebben het gevoel dat markthandelaren altijd al een aparte behandeling kregen bij banken (kredietverstrekkers) vanwege het gebrek aan een lucratief onderpand. Wanneer de vergunning voor onbepaalde tijd weggenomen wordt, verwachten de ondernemers dat ze geen lening meer zullen krijgen bij kredietverstrekkers. Er is een duidelijk onderscheid tussen de food- en non-foodsector voor dit argument. De ondernemers in de foodsector hebben (vaak) een verkoopwagen nodig die voldoet aan strenge richtlijnen. De ondernemers

in de foodsector moeten daardoor vaak hoge investeringen doen. Naast hoge investeringen in verkoopwagens moet een groot deel van de handelaren veel investeren in een loods en/of opslagruimte. De ondernemers verwachten grote moeilijkheden met het aantrekken van vreemd vermogen voor de toekomst omdat hun (enige) zekerheid, de vergunning voor onbepaalde tijd, wegvalt.

Een deel van de ondernemers geeft aan dat zij, mede doordat zij niet langer een mogelijkheid zien om vreemd vermogen aan te trekken, vaker materiaal zullen huren in plaats van zelf investeren. Dit leidt zeer waarschijnlijk tot een verschraling van de kwaliteit en de uitstraling van de marktkramen.

4. Oneerlijke concurrentie met winkelpanden
Bij de ondernemers die SEO gesproken heeft heerst het beeld dat de invoering van vergunningen voor bepaalde tijd oneerlijke concurrentie veroorzaakt tussen winkeleigenaren en markthandelaren. Zij erkennen nauwelijks dat er een verschil is tussen de markt die in het 'bezit' is van de gemeente en de winkelpanden die in het bezit zijn van de vastgoedbranche. Zij vinden het oneerlijk dat een winkeleigenaar zijn winkel niet na bepaalde tijd beschikbaar hoeft te stellen voor een nieuwe verlening van het recht om daar gevestigd te zijn. Naast oneerlijke concurrentie met winkelpanden geven ondernemers in de non-foodsector aan überhaupt weinig toekomst in hun handel te zien vanwege de opkomst van online retail.

5. Reikwijdte en concurrentie
Uit de interviews volgt een duidelijk verschil tussen de food- en non-foodsector wat betreft de reikwijdte. De ondernemers in de foodsector staan vaker op een markt die ver weg is van hun woonplaats. De ondernemers in de non-foodsector zijn voornamelijk actief op markten in een straal van 20 – 30 km rond hun woonplaats. De verwachting is dan ook dat de invoering van de vergunningen voor bepaalde tijd ervoor zal gaan zorgen dat de ondernemers in de foodsector stad en land gaan afreizen om op de drukst bezochte (lees: beste) markten te staan. De verwachting onder de gesproken ondernemers is dat de concurrentie voor goede plekken in de foodsector zal toenemen. Enkele ondernemers in de non-foodsector maken gebruik van een opslagplek/loods waar ze bijvoorbeeld de verkoop van bloemen voorbereiden. De locatie van deze loods is doorslaggevend in het gebied dat de ondernemer kan bestrijken. Het is dus niet voor elke ondernemer mogelijk om 'zomaar' op een andere markt te gaan staan.

6. Belang van vaste klanten
Alle ondernemers die SEO gesproken heeft hebben nadruk gelegd op het belang van vaste klanten voor de markthandelaren. Zo laat een ondernemer weten dat ruim vijftig procent van de omzet wordt opgebracht door vaste klanten. Daarnaast geeft dezelfde ondernemer aan dat ook de klanten zelf graag naar de markt komen. De meeste bezoekers van de markt zijn op leeftijd en zien de markt als een sociaal uitje. Zij maken dan ook graag een praatje met de marktkooplieden. Het beeld dat een groot aandeel van de omzet wordt opgebracht door vaste klanten heerst zowel in de food- als non-foodsector. Gemiddeld wordt vijftig à zestig procent van de omzet verdiend aan vaste klanten. De ondernemers geven aan dat het onmogelijk is om elke vijf jaar een vergunning te verliezen en een nieuwe klantenkring op te moeten bouwen op een nieuwe plek. Het invoeren van de vergunning voor bepaalde tijd zal enorme invloed hebben op de omzet. Het opbouwen van een vaste klantenkring duurt jaren. In de ogen van de ondernemer is het niet fair om de terugverdientijd te berekenen aan de hand van de winst die hij maakt op een plek waar hij al jaren staat. De omzet

is in de eerste jaren op een nieuwe standplaats aanzienlijk lager, hetgeen betekent dat de totale terugverdientijd langer zal zijn dan berekend op basis van de meeste recente omzet.

Het belang van vaste klanten dat door alle gesproken ondernemers, in zowel de food- als non-foodsector, wordt onderstreept leidt tot een discussie over de waarde (prijs) van de goodwill van de marktonderneming. Een groot deel van de gesproken ondernemers heeft de onderneming overgenomen van zijn/haar ouders. In alle gevallen hebben zij een prijs (in euro's of in arbeid) betaald voor de opbouw van de vaste klantenkring.

7. Transactiekosten
Een ondernemer wijst op de verhoogde transactiekosten die voortvloeien uit het invoeren van de vergunningen voor bepaalde tijd. De ondernemers zullen zich moeten oriënteren op markten in de buurt waar zij zich kunnen inschrijven voor een plek wanneer zij hun vergunning dreigen te verliezen. Naast de verhoogde transactiekosten voor de ondernemers moeten ook de gemeenten meer tijd en geld steken in het (continue proces van) aflopende vergunningen vernieuwen. Als de kosten voor het verstrekken van een vergunning verhoogd worden, kan het zijn dat deze hogere kostprijs wordt doorgerekend in hogere kosten voor het huren van een standplaats bij de gemeente. De angst bestaat dat de transactiekosten voor de gemeenten worden doorgerekend aan de ondernemers.

4.4 Gesprekken ter validatie van het instrument

Gesprekken gemeentebesturen
De voorlopige resultaten van het empirische onderzoek naar de terugverdientijd en een concept van het instrument zijn ter toetsing gedeeld met enkele gemeentebesturen. In een gesprek met de gemeenten is gevraagd naar hun reactie op de conclusies over de terugverdientijd en of het instrument praktisch toepasbaar is.

Alle gesprekspartners geven aan dat zij geholpen zijn met het instrument. Het biedt de gemeente een houvast in het bepalen van toekomstig beleid voor de vergunningsduur. Over het algemeen herkent de gemeente zich in de berekende terugverdientijd van negen tot twaalf jaar. Zij vinden het fair dat er in de bepaling van de terugverdientijd rekening wordt gehouden met een minimum inkomen voor de ondernemer en een redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen. Derhalve begrijpen zij goed dat er in het instrument is gekozen om voor de standaard looptijd de bovengrens van twaalf jaar te kiezen.

De gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een publieksversie van het instrument. Dit zal bijdragen aan het begrip voor de wetgeving onder de ondernemers. De gemeenten geven daarnaast aan dat de transitieperiode en de verdelingsprocedure nog erg onzeker zijn. Ze geven aan dat zij het lastig vinden om een goede termijn voor de transitieperiode te bepalen. Met name wanneer er vele markten tegelijkertijd gereorganiseerd moeten worden wordt dit voor de gemeente een enorme administratieve last. De gemeenten hebben behoefte aan een uitwerking van de gevolgen van verschillende mogelijke verdelingsprocedures. Zij hebben momenteel geen 100 procent helder beeld van wat het privatiseren van een markt voor gevolgen heeft en welke andere opties er zijn voor de verdeling van de schaarse vergunningen. Het uitwerken van de verschillende verdelingsprocedures valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

4.5 Conclusie kwalitatieve analyse

Voor de kwantitatieve analyse van de terugverdientijd in de ambulante handel zijn gesprekken gevoerd met ondernemers en andere stakeholders in de branche. De gesprekken hebben input geleverd voor het opstellen van de vragenlijst die onder ondernemers is verspreid. Ook is in de gesprekken getoetst welke factoren en kosten voor ondernemers bepalend zijn als het gaat om investeringsbeslissingen. De resultaten van de gesprekken valideren bepaalde uitkomsten van de empirische analyse zoals de gehanteerde afschrijvingstermijnen en de inzet van de bedrijfsmiddelen. Deze inzichten zijn verwerkt in de kwantitatieve analyse van de terugverdientijd in Hoofdstuk 3.

De gesprekken met de ondernemers geven informatie over hun bedrijfsvoering en de relevante marktontwikkelingen in de ambulante handel. Hieruit volgt:

- Ondernemers hebben hun huidige bedrijfsvoering ingericht op de markten waar zij nu actief zijn. Zo hebben zij vaak een opslaglocatie in de buurt van de gemeenten waar zij verkopen, en proberen ze in nabijgelegen gemeenten actief te zijn om de reisduur en transportkosten te beperken;
- Er bestaat een duidelijk verschil tussen ondernemingen die handelen in voedingsmiddelen en ondernemingen die in overige producten handelen;
- De omzet daalt geleidelijk in de hele sector. Dit komt onder andere omdat de ambulante handel steeds meer concurrentie van online retail ervaart en er minder doorloop op de markt is dan vroeger;
- Het beleid tussen gemeenten en markten verschilt sterk. Ondernemers ervaren deze verschillen als hinderlijk.

In de gesprekken komt verder naar voren dat ondernemers in de ambulante handel overwegend negatief zijn over de transitie naar een systeem met vergunningen voor een beperkte duur. De ondernemers zijn van mening dat vergunningen met een beperkte duur extra onzekerheid creëren en daarmee investeringen in de branche afremmen. Men verwacht dat men door dit nieuwe systeem de vergunning zal verliezen. In het bijzonder verwacht men hierdoor grotere problemen bij het aantrekken van financiering. Van belang is tevens dat volgens ondernemers vijftig tot zestig procent van de omzet afkomstig is van vaste klanten. Bij verlies van de vergunning zal het de ondernemer op een andere plek tijd kosten om een nieuwe klantenkring op te bouwen waardoor de omzet in elk geval voor een periode lager zal zijn.

De conclusies en het instrument uit Hoofdstuk 5 zijn in interviews met gemeenten gevalideerd. De gesprekspartners geven aan dat zij geholpen zijn met het instrument. Het biedt de gemeente een houvast in het bepalen van toekomstig beleid voor de vergunningsduur. Over het algemeen herkennen de gemeenten zich in de berekende terugverdientijd van negen tot twaalf jaar. Zij vinden het fair dat er in de bepaling van de terugverdientijd rekening wordt gehouden met een minimum inkomen voor de ondernemer, en een redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen. Derhalve begrijpen zij goed dat er in het instrument is gekozen om voor de standaard looptijd de bovengrens van twaalf jaar te kiezen.

5 Beoordelingsinstrument

Dit hoofdstuk bevat de toelichting op het beoordelingsinstrument voor de beoordeling van de looptijd van vergunningen voor de ambulante handel. Dit beoordelingsinstrument bestaat uit een stappenschema dat door gemeentebesturen gebruikt kan worden voor de verlening van vergunningen voor de ambulante handel. Het vertrekpunt voor het instrument is de berekening van de terugverdientijd voor investeringen in deze branche, zoals uitgevoerd in Hoofdstuk 3 van dit rapport.

Het beoordelingsinstrument looptijd vergunningen ambulante handel is separaat bijgevoegd en bestaat uit een stappenplan met een toelichting. Dit hoofdstuk bevat een meer uitgebreide toelichting op het beoordelingsinstrument en de toepassing ervan.

Doel van het instrument

Het doel van het beoordelingsinstrument is de bepaling van de looptijd van vergunningen voor de ambulante handel.

Op basis van de Europese Dienstenrichtlijn moet de looptijd van vergunningen worden beperkt indien het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt tot een maximum. Hiervan is sprake bij vergunningen voor ambulante handel.. De looptijd van dergelijke schaarse vergunningen moet worden gerelateerd aan de terugverdientijd van investeringen door ondernemers om te voorkomen dat andere gegadigden langer dan noodzakelijk is worden uitgesloten van de mogelijkheid om een vergunning te verwerven. Dit beoordelingsinstrument is gebaseerd op de investeringsanalyse in Hoofdstuk 3 om de terugverdientijd van investeringen in de ambulante handel te berekenen.

Reikwijdte

Markstandplaatsvergunning (marktverordening)
Het beoordelingsinstrument is allereerst bedoeld voor de uitgifte van nieuwe standplaatsvergunningen door het gemeentebestuur ten behoeve van de ambulante handel op markten. Dergelijke marktstandvergunningen zijn schaars in de zin dat het gemeentebestuur het aantal vergunningen dat kan worden verleend, heeft beperkt tot een maximum, afhankelijk van de beschikbaar gestelde ruimte voor de aangewezen markt.

'Stand alone' standplaatsvergunning (APV)
'Stand alone' standplaatsvergunningen die worden verleend op grond van de APV zijn niet zonder meer schaars zoals marktstandplaatsvergunningen. Wel is het mogelijk dat in de APV of in beleid van het gemeentebestuur het aantal standplaatsvergunningen dat kan worden verleend, is beperkt tot een maximum.

Voor zover een 'stand alone' standplaatsvergunning schaars is, bestaat ook voor deze vergunning de verplichting om die voor een passende beperkte duur te verlenen en om de beperkte duur van die vergunning te relateren aan de terugverdientijd van ondernemers. Het beoordelingsinstrument

dat in dit rapport is ontwikkeld, kan in die gevallen ook worden gebruikt voor het bepalen van de looptijd van 'stand alone' standplaatsvergunningen.

Voor zover een 'stand alone' standplaatsvergunning niet schaars is, biedt art. 11 Dienstenrichtlijn niettemin de mogelijkheid om de duur van de vergunning te beperken vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Die rechtvaardiging kan mogelijk worden gevonden in de samenhang tussen de marktstandplaatsvergunning en de 'stand alone' standplaatsvergunning. Het innemen van een standplaats op een markt of op een andere locatie is immers uitwisselbaar in de zin dat de activiteit van ambulante handel het onderscheid tussen markten en andere locaties overstijgt. Daarnaast kan de behoefte om periodiek het standplaatsenbeleid te evalueren en zo nodig bij te stellen in het licht van de belangen die het vergunningstelsel beoogt te behartigen (openbare orde etc.) aanleiding zijn voor het beperken van de looptijd van 'stand alone' standplaatsvergunningen.

'Vergunning' voor het organiseren van een markt

Naast het vergunningstelsel voor het innemen van individuele standplaatsen op markten zijn het afgelopen decennium ook alternatieve marktmodellen tot ontwikkeling gekomen, waarbij het gemeentebestuur de organisatie van een markt aan een derde partij overlaat, hetzij op basis van een publiekrechtelijke vergunning hetzij op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst. Voor zover sprake is van een 'vergunning' in de zin van de Dienstenrichtlijn, geldt de verplichting om deze vergunning voor een beperkte duur te verlenen: de vergunning voor het organiseren van een markt is naar haar aard schaars, omdat die activiteit (dienst) slechts aan één partij kan worden toevertrouwd. Voor zover geen sprake is van een vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn, kan sprake zijn van een concessie (voor diensten) in de zin van de Concessierichtlijn. Ook in dat geval geldt de verplichting om de looptijd van het schaarse recht te beperken.[65]

Ongeacht of de Dienstenrichtlijn of de Concessierichtlijn van toepassing is op het organiseren van de markt, moet de passende beperkte duur van de vergunning of concessie voor het organiseren van de markt worden gerelateerd aan de terugverdientijd van de houder van de vergunning of de concessie, dus aan de terugverdientijd van de marktorganisator. Deze terugverdientijd hoeft niet samen te vallen met de (gemiddelde) terugverdientijd van individuele standplaatshouders. De bruikbaarheid van het in dit onderzoek ontwikkelde beoordelingsinstrument voor die situatie is dan ook gering. Los hiervan staat de vraag welke looptijd de marktorganisator met de individuele standplaatshouders kan overeenkomen. Deze vraag vertoont gelijkenis met het al wat oudere arrest *Ordine degli Architetti*, waarin het Hof van Justitie oordeelde dat het gemeentebestuur de naleving van de voor het bestuur geldende verplichting uit het aanbestedingsrecht om mededinging en transparantie te garanderen contractueel moet opleggen aan de exploitant die vervolgens een contractspartij kiest.[66] Deze argumentatie zou ook kunnen worden gevolgd ten aanzien van de looptijd van

---

65 Zelfs indien noch de Dienstenrichtlijn noch de Concessierichtlijn van toepassing is, kan worden betoogd dat de gemeente bij het sluiten van een overeenkomst met een marktorganisator de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen, waaronder de uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeiende verplichting om de duur van een schaars recht te beperken. De rechtsontwikkeling is op dit punt echter nog niet volledig ten einde. Zo heeft het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden hierover in enigszins cryptische termen overwogen dat de mededingingsnorm bij schaarse vergunningen '(nog) niet van toepassing' is op gronduitgifte buiten de aanbestedingsrechtelijke context (Hof Arnhem-Leeuwarden 19 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9911, r.o. 5.8). De Hoge Raad zal hierover waarschijnlijk in de loop van 2021 uitsluitsel geven.

66 *Ordine degli Architetti* , ECLI:EU:C:2001:401, r.o. 99 en 100.

marktstandplaatsvergunningen: waar het gemeentebestuur deze schaarse rechten om een standplaats op de openbare weg in te nemen, niet rechtstreeks toekent aan de individuele standplaatshouders, maar indirect via toekenning van een schaars recht aan een marktorganisator, is het gehouden om de verplichting om schaarse rechten voor bepaalde tijd te verlenen, contractueel op te leggen aan de marktorganisator.[67]

Uitgangspunten

De berekening van de terugverdientijd is gebaseerd op de bedrijfsvoering van een gemiddelde ondernemer in de ambulante handel. Hierdoor is in de vergunning voor de looptijd geen onderscheid nodig naar producten en/of branches. Dit is een resultaat dat volgt uit de kwantitatieve analyse van Hoofdstuk 3. Er is ook geen onderscheid nodig naar het aantal dagen per week waarvoor de vergunning wordt afgegeven.

De looptijd van vergunning is gelijk voor standplaatsen op een markt en *stand alone* standplaatsen als het aantal *stand alone* standplaatsen door de gemeente beperkt is.

Gebruik van het beoordelingsinstrument

Het beoordelingsinstrument is vormgegeven als een stappenplan. De beoordeling vindt plaats in drie fases.

1. Bepaal de terugverdientijd van de investering voor de ondernemer. Hierbij is leidend de terugverdientijd voor een gemiddeld goed beheerde onderneming.
2. Bepaal op basis van de terugverdientijd de looptijd van de vergunning
3. Bepaal de gevolgen van de vastgestelde looptijd voor de verdeling van de vergunning

Fase 1: Terugverdientijd

De looptijd van de vergunning kan een aspect zijn van een verdelingsprocedure van vergunningen voor de ambulante handel. Ondernemers brengen in dat geval een bod uit op de vergunningen inclusief de looptijd. In dat geval kan het gemeentebestuur de geboden looptijd opnemen als voorschrift in de vergunningen. Wel moet worden voorkomen dat zittende partijen op onoverbrugbare voorsprong staan indien de looptijd als vergelijkingscriterium wordt gehanteerd.

Als het gemeentebestuur de looptijd van de vergunningen geen onderdeel laat zijn van een verdelingsprocedure is de terugverdientijd leidend bij het bepalen van de looptijd. De terugverdientijd van investeringen in de ambulante handel is berekend in Hoofdstuk 3 en bedraagt negen of twaalf jaar inclusief een redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen. SEO hanteert in het beoordelingsinstrument een terugverdientijd van twaalf jaar. Door het gebruik van deze bovengrens kan aan de hand van een geobjectiveerde maatstaf, namelijk (eenmalig) een minimum inkomen voor de ondernemer, ook rekening worden gehouden met de kosten van levensonderhoud zonder dat hiermee bij het vaststellen van een 'passende beperkte duur' de buitengrens van de Dienstenrichtlijn wordt overschreden, namelijk dat de duur van de vergunning 'buitensporig lang' zou zijn.

---

67 Volgens advocaat-generaal Widdershoven was deze constructie niet mogelijk bij vergunningverlening voor de exploitatie van een speelautomatenhal, onder (veel) meer omdat niet de eigenaar maar de exploitant op grond van de Wet op de kansspelen vergunningsplichtig is. Zie Conclusie AG Widdershoven 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421, punt 7.7. Zie in deze zin ook *Kamerstukken II* 2019/20, 32637, nr. 418, p. 7.

Fase 2: Looptijd vergunning

In beginsel zal de looptijd van de vergunning gelijk zijn aan de terugverdientijd. Het gemeentebestuur kan bij de bepaling van de looptijd afwijken van deze regel. Deze bijzondere overwegingen zijn besproken in de juridische analyse van Hoofdstuk 2.

- *Belang van gelijktijdige verdeling*: In bepaalde gevallen kan de overheid er belang bij hebben dat meerdere schaarse vergunningen gelijktijdig (simultaan) worden verdeeld, bijvoorbeeld om een doelmatige verdeling te realiseren of om administratieve uitvoeringslasten te beperken. Om een dergelijke gelijktijdige verdeling te kunnen realiseren, kan de overheid er belang bij hebben dat schaarse vergunningen gelijktijdig aflopen, zelfs als ze op verschillende momenten zijn verleend. Overigens kan dit ook betekenen dat aan het einde van de looptijd van een schaarse vergunning deze vergunning voor korte duur wordt verlengd teneinde die gelijktijdige verdeling mogelijk te maken.
- *Belang van zorgvuldige beleidsvorming*: Hoewel voorkomen moet worden dat het bestuur schaarse vergunningen onnodig lang 'op de plank' laat liggen, kan het belang van een zorgvuldige beleidsvorming (voorbereiding van de verdeling) meebrengen dat het moment waarop een schaarse vergunning zou moeten aflopen op basis van de terugverdientijd, niet (volledig) samenvalt met het moment waarop een schaarse vergunning opnieuw wordt verdeeld.
- *Belang van zittende partijen ('historische rechten')*: Een bijzondere positie neemt tot slot de verdeling van (nieuwe) schaarse vergunningen voor bepaalde tijd in, terwijl ook nog sprake is van schaarse vergunningen die in het verleden voor onbepaalde tijd zijn verleend. Het gemeentebestuur zal op termijn een gelijk speelveld moeten creëren tussen aanbieders met een vergunning voor onbepaalde tijd en aanbieders met een vergunning voor bepaalde tijd. Wanneer nieuwe schaarse vergunningen worden verleend voor een 'passende beperkte duur', zal het bestuur dus ook die voor onbepaalde tijd verleende schaarse vergunningen moeten aantasten met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel. Dit kan betekenen dat het gemeentebestuur compensatie moet bieden. Compensatie kan plaatsvinden in geld of in tijd als zittende partijen door een langdurige overgangsregeling in staat worden gesteld om zich voor te bereiden op een situatie van vrije mededinging. Mogelijk is bij het bieden van compensatie maatwerk nodig voor individuele gevallen als een exploitant aantoont dat hij onevenredig wordt benadeeld door toepassing van een generieke compensatieregeling.

Op basis van de bijzondere overwegingen kan de looptijd dus zowel korter als langer zijn dan de terugverdientijd. De eventuele extra duur of compensatie moet in overeenstemming zijn met de door het gemeentebestuur gehanteerde bijzondere overwegingen. In het bijzonder zal de extra duur van een vergunning geschikt en noodzakelijk moeten zijn in het licht van het doel dat aan die extra duur ten grondslag ligt. Een langere duur van de vergunning is in dit verband enkel noodzakelijk wanneer hetzelfde doel (bv. een gelijktijdige verdeling) niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt.

Fase 3: Mogelijke gevolgen voor het proces van vergunningverlening

Wanneer op basis van de terugverdientijd – al dan niet in combinatie met andere legitieme overwegingen (zie fase 2) – de beoogde looptijd van de markstandplaatsvergunning is vastgesteld, zal deze looptijd moeten worden geïntegreerd in het proces van vergunningverlening.

a. Allereerst is van belang dat 'een passende mate van openbaarheid' wordt verzekerd ten aanzien van de looptijd van schaarse vergunningen. Daarvoor is onvoldoende dat de (beperkte) looptijd eerst bij het besluit tot vergunningverlening wordt vermeld. In dat geval hebben potentiële gegadigden geen rekening kunnen houden met deze looptijd bij het al dan niet indienen van hun aanvraag. Het is echter niet noodzakelijk om de beperkte duur van de schaarse vergunning reeds in de marktverordening zelf op te nemen, hoewel het wel zinvol kan zijn om in (de toelichting op) de marktverordening de juridische kaders voor het vaststellen van de looptijd op te nemen. Als minimumeis geldt in elk geval dat het gemeentebestuur de looptijd van de vergunning voorafgaand aan de indiening van aanvragen algemeen moet bekendmaken, tenzij de looptijd onderdeel is van het 'biedingsproces' van de aanvragers (en dus niet vooraf kan worden bekendgemaakt).
b. De achterliggende ratio van de verplichting om schaarse vergunningen voor beperkte duur te verlenen, is dat andere gegadigden na verloop van tijd weer kunnen meedingen naar deze vergunningen. In bepaalde gevallen is echter op voorhand onduidelijk of na afloop van de looptijd van een schaarse vergunning bij andere partijen dan de vergunninghouder belangstelling bestaat voor het verwerven van die schaarse vergunningen. In die gevallen kan het veel werk opleveren om een verdelingsprocedure op te tuigen waaraan vervolgens slechts één partij deelneemt. In dat geval kan een 'verdeling op afroep' worden overwogen. In dat geval plaatst het gemeentebestuur een openbare kennisgeving waarin het partijen uitnodigt om hun belangstelling voor die vergunning kenbaar te maken. Wanneer enkel de zittende vergunninghouder interesse toont, kan de vergunning opnieuw aan de vergunninghouder worden verleend en blijven de administratieve lasten voor de vergunninghouder beperkt. Wanneer wel interesse van andere partijen blijkt, kan alsnog een verdelingsprocedure worden georganiseerd waaraan meerdere partijen (inclusief de vergunninghouder) kunnen deelnemen.
c. Bij het vertalen van de terugverdientijd naar de looptijd van de schaarse vergunningen kunnen andere legitieme overwegingen dan deze terugverdientijd een (beperkte) rol spelen. Voor de coherente van de gekozen looptijd binnen het vergunningstelsel is essentieel dat die overwegingen ook een plek krijgen in het proces van vergunningverlening. Zo bestaat geen behoefte aan schaarse vergunningen die gelijktijdig aflopen wanneer een wachtlijststelsel wordt gehanteerd. Omgekeerd brengt de behoefte aan gelijktijdige verdeling mee dat de verdelingsprocedure zodanig moet worden vormgegeven dat het voordeel van gelijktijdige verdeling ook daadwerkelijk kan worden benut. Wanneer schaarse vergunningen alsnog na elkaar worden verdeeld, komt daarmee de rechtvaardiging voor het gelijktrekken van de looptijd van schaarse vergunning te vervallen.
d. Niet alleen tijdens het proces van vergunningverlening moet transparantie over de looptijd worden betracht. Ook tijdens de looptijd van de schaarse vergunning is van belang dat het gemeentebestuur transparantie betracht over de verleende vergunningen, hun looptijd en hun einddatum. Op die manier kunnen andere gegadigden rekening houden met het moment waarop een schaarse vergunning weer beschikbaar komt. Deze transparantie kan bijvoorbeeld worden geboden in de vorm van een gemeentelijk register.[68]
e. Het karakter van ambulante handel brengt mee dat standplaatshouders op markten in verschillende gemeenten een standplaats willen innemen. Dat vraagt mogelijk niet alleen om coördinatie van de bekendmaking van de looptijd van de verleende vergunningen, maar ook om

[68] Zie in dit verband het voorgestelde artikel 3.3a van de Wet open overheid, dat voorziet in de mogelijkheid van actieve openbaarmaking van beschikkingen door middel van een register, waarbij in elk geval de duur van de beschikking wordt vermeld (*Kamerstukken II* 2019/20, 35112, nr. 8).

coördinatie van het moment waarop schaarse vergunningen worden verdeeld door de verschillende gemeentebesturen.

f. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat geen voordeel mag worden toegekend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan personen die een bijzondere band met die dienstverrichter hebben. Deze bepaling verzet zich op zich niet tegen het overschrijven van een standplaatsvergunning gedurende de looptijd van de vergunning. Alle partijen kunnen immers bij het indienen van hun aanvraag rekening houden met deze overschrijvingsmogelijkheid. Wel verzet deze bepaling zich ertegen dat in het kader van deze overschrijving de looptijd van de vergunning zou worden verlengd.

g. De vastgestelde looptijd heeft ook gevolgen voor de bevoegdheid om een schaarse vergunning te verlengen. De beperkte duur van een schaarse vergunning zou teniet worden gedaan indien deze schaarse vergunning steeds kan worden verlengd. Wel kunnen bijzondere overwegingen meebrengen dat de duur van een schaarse vergunning tijdelijk wordt verlengd. Wanneer het gemeentebestuur die mogelijkheid wil openhouden, is het noodzakelijk dat hierover al duidelijkheid wordt betracht tijdens het proces van vergunningverlening.

h. Het belang van gelijktijdige verdeling van schaarse vergunning kan worden gehinderd door de omstandigheid dat schaarse vergunningen tussentijds 'terugvallen', hetzij door intrekking hetzij door inlevering door de vergunninghouder. De vraag is hoe bij een dergelijke teruggevallen vergunning de looptijd moet worden bepaald. Wanneer het belang van een gelijktijdige verdeling zwaar weegt, zal de beoogde duur van de vergunning korter zijn dan de terugverdientijd voor de vergunninghouder. Een alternatief is om de vergunning tijdelijk onverdeeld te laten, hetgeen de aantrekkelijkheid van de markt echter kan hinderen, of de standplaats enkel als dagplaats uit te geven

Bijlage A Juridische appendix

Deze juridische bijlage vormt een aanvulling op paragraaf 2.1 van dit rapport. Deze bijlage bevat juridische achtergrondinformatie (waaronder rechtspraak) die ondersteunend is bij de analyse in het rapport.

A.1 Schaarse vergunning

Vergunningen zijn schaars als het aantal aanvragers het aantal beschikbare vergunningen voor een bepaalde activiteit overtreft.[69] Dit betekent dat het bestuur vooraf het aantal voor verlening beschikbare vergunningen heeft beperkt tot een maximum, het zogeheten 'vergunningenplafond'.[70] Eventueel kunnen onder dit vergunningenplafond meerdere 'deelplafonds' worden vastgesteld. In dat geval is het aantal vergunningen voor nader omschreven deelactiviteiten eveneens beperkt tot een maximum. Met dergelijke deelplafonds wordt een zekere spreiding aan activiteiten gecreëerd binnen het algemene vergunningenplafond.

Het begrip 'schaarse vergunning' (of ruimer: 'schaars recht') is een begrip dat aanvankelijk vooral in de literatuur is gehanteerd. Inmiddels heeft het begrip 'schaarse vergunning' ook zijn intrede gedaan in de jurisprudentie. In zijn conclusie in *Speelautomatenhal Vlaardingen* spreekt advocaat-generaal Widdershoven in navolging van de literatuur over schaarse publieke rechten "als de som van de omvang van de aanvragen het aantal beschikbare publieke rechten overtreft". Deze definitie lijkt inmiddels te zijn overgenomen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[71] Tegelijk wordt in de rechtspraak ook van schaarse vergunningen gesproken als het aantal beschikbare vergunningen is beperkt, dus ongeacht of het aantal aanvragers daadwerkelijk groter is dan dit aantal beschikbare vergunningen.[72]

Gegeven dit tweeledige gebruik van het begrip 'schaarste, is het raadzaam om onderscheid te maken tussen *potentiële schaarste* en *actuele schaarste*.[73] Als het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt tot een maximum, zijn deze vergunningen 'potentieel schaars': de situatie *kan* zich voordoen dat het aantal aanvragers groter is dan het aantal vergunningen. Eerst als aanvragen zijn ingediend, kan worden vastgesteld of de vergunningen ook daadwerkelijk schaars zijn in de zin dat het aantal aanvragers inderdaad groter is dan het aantal beschikbare vergunningen. Wanneer juridische eisen worden gesteld aan de verdeling van schaarse vergunningen, is het noodzakelijk om te on-

69 Voor zover een aanvrager meerdere vergunningen kan verwerven, is een vergunning schaars indien de som van de aanvragen het aantal beschikbare vergunningen overtreft.

70 F.J. van Ommeren, *Schaarse vergunningen. De verdeling van schaarse vergunningen als onderdeel van het algemeen bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 2.

71 ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1013 (*New Orange*), r.o. 7.

72 Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2892, r.o. 4.3 (slot): "Omdat uit het Instellingsbesluit volgt dat voor het aantal te verlenen ligplaatsvergunningen een plafond bestaat, is de Afdeling van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de ligplaatsvergunning […] een schaarse vergunning is. Of er sprake is van fysieke schaarste omdat de vraag naar ligplaatsvergunningen groter is dan het aanbod, kan daarom buiten bespreking blijven."

73 Synoniemen voor 'actuele schaarste' zijn 'daadwerkelijke schaarste' of 'feitelijke schaarste'. Zie voor het laatste begrip *Kamerstukken II* 2019/20, 32 637, nr. 418, p. 11-12.

derscheiden in welke zin het begrip 'schaarse vergunning' wordt gehanteerd. Zo geldt de verplichting om schaarse vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen, reeds zodra het aantal vergunningen is beperkt, dus zodra sprake is van potentiële schaarste.

A.2 Dienstenrichtlijn, (overig) Unierecht en nationaal recht

In dit rapport vormt de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) het juridische kader voor het bepalen van de looptijd van schaarse vergunningen voor ambulante handel. De reden hiervoor is dat detailhandel in goederen wordt beschouwd als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Bovendien zijn de bepalingen in de Dienstenrichtlijn die betrekking hebben op vergunningstelsels,[74] ook van toepassing op zuiver interne situaties, zodat voor de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn irrelevant is of deze ambulante handel een grensoverschrijdend karakter heeft.[75]

Niettemin kan het voor de interpretatie en de operationalisering van bepalingen uit de Dienstenrichtlijn raadzaam zijn om ook te kijken naar andere bronnen van 'verdelingsrecht'. In dit verband is allereerst van belang dat voor zover sprake is van een economische activiteit, maar de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, de marktvrijheden van het VwEU relevant zijn, in het bijzonder de vrijheid van vestiging (art. 49 VwEU) en het vrije verkeer van diensten (art. 56 VWEU).[76] De eisen die hieruit zijn afgeleid door het Hof van Justitie ten aanzien van de verdeling van schaarse vergunningen, zijn grotendeels vergelijkbaar met de eisen uit de Dienstenrichtlijn, met dien verstande dat de eisen die rechtstreeks voortvloeien uit de marktvrijheden (het primaire Unierecht) soms minder gedetailleerd zijn en meer ruimte laten voor legitieme uitzonderingen hierop.[77] Bovendien zijn deze marktvrijheden alleen van toepassing indien sprake is van een grensoverschrijdende situatie.[78]

Daarnaast zijn met name in het afgelopen decennium ook in het nationale recht rechtsnormen voor de verdeling van schaarse vergunningen ontwikkeld, met name door het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Omdat deze rechtsnormen voortvloeien uit algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel), is de toepasselijkheid van deze normen niet afhankelijk van de aanwezigheid van een economische activiteit of van een grensoverschrijdende situatie. Zo is in het nationale recht een rechtsnorm tot ontwikkeling gekomen op grond waarvan schaarse vergunningen (in beginsel) voor bepaalde tijd moeten worden verleend. Het bestaan van deze rechtsnorm is in 2016 expliciet bevestigd door de Afdeling:[79]

> "Uit deze rechtsnorm vloeit voort dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd, doch alleen tijdelijk kunnen worden verleend. De vergunninghouder wordt immers bij verlening voor onbepaalde tijd onevenredig bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is om nog toe te treden tot de markt. De Afdeling sluit in zoverre aan bij de uitspraken van het CBb van 15 mei 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW6630) en van 24 augustus 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BX6540)."

74 *Appingedam*, ECLI:EU:C:2018:44, r.o. 97.
75 *Appingedam*, ECLI:EU:C:2018:44, r.o. 110.
76 Voor het arrest *Appingedam* (ECLI:EU:C:2018:44) werd ervan uitgegaan dat ambulante handel onder het vrije verkeer van goederen viel.
77 Zie bijvoorbeeld *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 61-63.
78 *Omalet*, ECLI:EU:C:2010:808, r.o. 12.
79 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*speelautomatenhal Vlaardingen*).

In latere jurisprudentie heeft de Afdeling deze rechtsnorm (als afgeleide van het gelijksbeginsel) nader uitgewerkt en daarbij laten doorschemeren dat bij economische activiteiten uitzonderingen op de hoofdregel van vergunningverlening voor bepaalde tijd niet goed denkbaar zijn:

> "Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016 en de onder 5.3 vermelde in het Nederlands recht geldende rechtsnorm, kan het bestuur schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd verlenen. Deze eis vloeit voort uit het materiële gelijkheidsbeginsel en voorkomt dat de 'uitverkoren' vergunninghouder onevenredig wordt bevoordeeld. Bij schaarse vergunningen voor een economische activiteit zijn afwijkingen van deze eis niet goed denkbaar. Bij andere schaarse vergunningen kan onder omstandigheden afwijking hiervan worden gerechtvaardigd door het beginsel van rechtszekerheid."[80]

Het nationale recht kan de verdelingsnormen die voortvloeien uit de Dienstenrichtlijn echter niet opzij zetten: voor zover de Dienstenrichtlijn dus (ook) van toepassing is, zoals het geval is bij ambulante handel, zal in elk geval in overeenstemming met de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn moeten worden gehandeld.

A.3 Natuurlijke of beleidsmatige schaarste

In de Dienstenrichtlijn wordt een onderscheid gehanteerd tussen de situatie waarbij het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang (art. 11, hierna 'beleidsmatig schaarse vergunningen'), en de situatie waarbij het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden (art. 12; hierna 'natuurlijk of technisch schaarse vergunningen').

Artikel 11 Vergunningsduur

1. Een aan een dienstverrichter verleende vergunning heeft geen beperkte geldigheidsduur, tenzij in gevallen waar:
   a. […]
   b. *het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang*; of
   c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

Artikel 12 Selectie uit diverse gegadigden

1. Wanneer *het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden*, maken de lidstaten een selectie uit de gegadigden volgens een selectieprocedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt, met inbegrip van met name een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.
2. In de in lid 1 bedoelde gevallen wordt de vergunning voor een passende beperkte duur verleend en wordt zij niet automatisch verlengd; evenmin wordt enig ander voordeel toegekend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan personen die een bijzondere band met die dienstverrichter hebben.

---

80 ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:994 (*standplaats Doorn*).

> 3. Onverminderd lid 1 en de artikelen 9 en 10 mogen lidstaten bij de vaststelling van regels voor de selectieprocedure rekening houden met overwegingen die betrekking hebben op de volksgezondheid, de doelstellingen van het sociaal beleid, de gezondheid en de veiligheid van werknemers of zelfstandigen, de bescherming van het milieu, het behoud van cultureel erfgoed en andere dwingende redenen van algemeen belang, in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht [Unierecht].

Aangezien het Hof van Justitie in *Trijber en Harmsen* heeft geoordeeld dat ook beleidsmatig schaarse vergunningen in de zin van art. 11 Dienstenrichtlijn voor bepaalde tijd *moeten* worden verleend,[81] is onder de Dienstenrichtlijn, anders dan onder het nationale recht, vergunningverlening voor onbepaalde tijd op voorhand uitgesloten, ongeacht of sprake is van een beleidsmatig of natuurlijk schaarse vergunning.

Waar de scheidslijn tussen beleidsmatig schaarse en natuurlijk schaarse vergunningen dus niet langer relevant is voor de verplichting om een schaarse vergunning voor bepaalde tijd te verlenen, kan zij om andere redenen wel relevant zijn. Zo verplicht art. 12 lid 1 Dienstenrichtlijn tot het toepassen van een onpartijdige en transparante selectieprocedure bij natuurlijk schaarse vergunningen, terwijl in de Dienstenrichtlijn een vergelijkbare verplichting ontbreekt bij beleidsmatig schaarse vergunningen. Dit laatste betekent overigens niet dat beleidsmatig schaarse vergunningen niet onderworpen zijn aan een dergelijke verplichting tot het toepassen van een onpartijdige en transparante selectieprocedure. De rechtsgrondslag daarvoor vormt echter niet de Dienstenrichtlijn, maar het primaire Unierecht, in het bijzonder het vrije verkeer van diensten (art. 56 VwEU) en de vrijheid van vestiging (art. 49 VwEU).[82] Dat is niet verrassend, aangezien het doel dat aan artikel 11 van de Diensterichtlijn ten grondslag ligt, het waarborgen van de toegang van dienstverrichters tot de betrokken dienstenmarkt betreft.[83] Wanneer na het verstrijken van de looptijd van een schaarse vergunningen geen transparante selectieprocedure wordt gevolgd en dus geen mededingingsruimte wordt geboden, ontbreekt voor concurrerende dienstverrichters nog steeds de mogelijkheid van toegang tot die markt.

In *Promoimpresa* heeft het Hof van Justitie in het kader van het onderscheid tussen natuurlijk en beleidsmatig schaarse vergunningen benadrukt dat art. 12 Dienstenrichtlijn vereist dat het aantal vergunningen 'noodzakelijkerwijs beperkt' moet zijn door schaarste van de natuurlijke hulpbronnen; de enkele aanwezigheid van een natuurlijke hulpbron is dus onvoldoende.[84] Verder heeft het Hof van Justitie benadrukt dat de omstandigheid dat vergunningen niet op nationaal maar op gemeentelijk niveau worden verleend, met name in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of de gebieden die economisch kunnen worden geëxploiteerd, beperkt zijn in aantal.

In de nationale jurisprudentie is dit onderscheid nog nauwelijks aan de orde gekomen. Ten aanzien van vergunningen voor de exploitatie van rondvaartboten is aangenomen dat geen sprake is van een schaarse vergunning in de zin van art. 12 Dienstenrichtlijn, hoewel de vergunning betrekking heeft op het gebruik van water.[85] Voor ligplaatsvergunningen voor rondvaartboten lijkt eerder te

81 *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 62-63
82 *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 65 en 70.
83 *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 63.
84 *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 42-43.
85 ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2488 (*Trijber*), r.o. 3

worden uitgegaan van natuurlijk schaarse vergunningen, hoewel de Afdeling benadrukt dat de vaststelling van fysieke schaarste (natuurlijke schaarste) niet betekent dat hierbij geen enkel beleidsmatig aspect aan de orde kan komen.[86]

In de rechtspraak is tot nog toe niet de vraag aan de orde gekomen of een schaarse vergunning voor ambulante handel 'beleidsmatig schaars' (art. 11 Dienstenrichtlijn) of 'natuurlijk schaars' (art. 12 Dienstenrichtlijn) is. De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat beschouwt de marktstandplaatsvergunning als een voorbeeld van een beleidsmatig schaarse vergunning, aangezien de openbare ruimte meerdere functies heeft waartussen een keuze moet worden gemaakt.[87] In lijn met de uitspraak van de Afdeling in *New Orange* kan een marktstandplaatsvergunning in elk geval worden beschouwd als een schaarse vergunning die elementen van beleidsmatige schaarste combineert met elementen van natuurlijke schaarste. Aangezien de (openbare) ruimte die kan worden aangewezen voor een markt, op voorhand niet is begrensd, zou inderdaad kunnen worden aangenomen dat sprake is van een beleidsmatige schaarste bij het vaststellen van een vergunningenplafond.

Bij markten wordt regelmatig gebruikgemaakt van branchering in de zin dat een maximumaantal standplaatsen per branche of per artikel wordt vastgesteld. In termen van schaarse vergunningen komt branchering hierop neer dat onder een algemeen vergunningenplafond (dat het aantal vergunningen voor de markt als zodanig weergeeft) 'deelplafonds' worden gehanteerd. Ook over de toelaatbaarheid van branchering (of deelplafonds) bij markten is weinig jurisprudentie voorhanden. In 2013 overwoog de Afdeling hierover nog dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing zou zijn, omdat verkoop van goederen geen dienstverrichting in de zin van de Dienstenrichtlijn zou inhouden. Die argumentatie is inmiddels achterhaald, evenals de argumentatie dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op zuiver interne situaties. Wel oordeelde de Afdeling in die uitspraak dat het brancheringsbesluit een terughoudende exceptieve toetsing kon doorstaan.[88] Inmiddels zou het brancheringsbesluit wel onder de Dienstenrichtlijn kunnen worden beoordeeld. Branchering zou kunnen worden beschouwd als een (aanvullende) beperking van de vrijheid van dienstverrichters in de uitoefening van hun dienstenactiviteit. Deze beperking is echter niet op voorhand ongeoorloofd, maar kan mogelijk worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Daarbij kan ook worden betrokken de beperkte beschikbaarheid van de ruimte (grond), die ertoe leidt dat keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van deze grond, hoewel de keuze voor branchering uiteindelijk beleidsmatig van aard is.

A.4 Passende beperkte duur

Het tweede lid van artikel 12 Dienstenrichtlijn maakt duidelijk dat een natuurlijk schaarse vergunning voor een 'passende beperkte duur' moet worden verleend. Wat onder 'passend' moet worden verstaan, volgt niet uit artikel 12. Wel bevat overweging 62 van de Dienstenrichtlijn enkele aanknopingspunten:

> "Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is wegens een schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden, moet een selectiepro-

86 ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1013 (*New Orange*).
87 *Kamerstukken II* 2019/20, 32637, nr. 418, p. 9.
88 ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3688 (Brancheringsbesluit Rotterdam).

> cedure worden vastgesteld om uit verscheidene gegadigden te kiezen, teneinde via de werking van de vrije markt de kwaliteit en voorwaarden van het dienstenaanbod voor de gebruikers te verbeteren. Deze procedure moet transparant en onpartijdig zijn en de verleende vergunning mag niet buitensporig lang geldig zijn, automatisch worden verlengd of enig voordeel toekennen aan de dienstverrichter wiens vergunning net is komen te vervallen. In het bijzonder moet de geldigheidsduur van de vergunning zodanig worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal. […]."

Ook in de nationale jurisprudentie is de vervolgvraag wat de beperkte duur van een schaarse vergunning zou moeten zijn, nog amper aan bod gekomen. Het meest in de buurt komt een uitspraak van de rechtbank Den Haag over de looptijd van een schaarse vergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de methode waarlangs die looptijd moet worden vastgesteld:[89]

> "Bij de totstandkoming van een verordening als hier aan de orde, waar sprake is van een stelsel van schaarse vergunningen, dient de regelgever bij de bepaling van de tijdsduur van de vergunning enerzijds acht te slaan op het voorkomen van onevenredige bevoordeling van de vergunninghouder ten opzichte van andere (potentiële) gegadigden en anderzijds op het uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiend belang van de vergunninghouder bij een economisch rendabele exploitatie. Dat vraagt van de regelgever een kenbare afweging van deze belangen en een deugdelijke motivering voor de keuze van de looptijd van de vergunning, gebaseerd op een zorgvuldig onderzoek naar de voor die belangenafweging relevante feiten en omstandigheden. Het gaat daarbij niet om een casuïstische beoordeling maar om een beoordeling naar objectieve maatstaven. De rechtbank overweegt dat Staatsraad Advocaat-Generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven (AG) in zijn conclusie van 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421 onder 6.3 heeft overwogen dat bij het bepalen van de vergunningsduur rekening kan worden gehouden met de tijd die nodig is om de investeringen die moeten worden gedaan om van de schaarse vergunning gebruik te kunnen maken, terug te verdienen. De terugverdientijd en het antwoord op de vraag wat als een rendabele exploitatie moet worden beschouwd, dienen derhalve bij de waardering van het belang van de vergunninghouder als uitgangspunt te worden gehanteerd. Daarbij zullen alle relevante omstandigheden in de afweging moeten worden betrokken. Eiseres heeft in dit verband gewezen op bijvoorbeeld de vergunningverlening aan Holland Casino's waarbij wordt uitgegaan van een vergunningsduur van 15 jaar en de [re]flexwerking die hiervan uitgaat op lokale casino's. Ook heeft eiseres voorbeelden aangedragen van andere gemeenten zoals Vlagtwedde, Sluis, Zoetermeer en Spijkenisse die bij de totstandkoming van verordeningen als de onderhavige gemotiveerd kiezen voor een periode van 10 tot 15 jaar. Deze, en overige ontwikkelingen in de kansspelbranche zoals de verhoging van de kansspelbelasting en de noodzaak tot verdere investeringen in verband met maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving, zijn verder al langer bekend zijnde factoren die van belang kunnen zijn voor een zorgvuldige afweging over de vraag wat een redelijke vergunningsduur is.

[89] Rb. Den Haag 27 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8907.

> De onderhavige verordening gaat zoals gezegd uit van een vergunningsduur van vijf jaar. In de toelichting op de verordening is voor deze keuze geen enkele onderbouwing gegeven. Voorts blijkt daaruit niet dat de materiële wetgever een kenbare belangenafweging heeft verricht, gebaseerd op een deugdelijk onderzoek naar de redelijkheid van de termijn. Dit klemt temeer nu de verordening, die is vastgesteld op 15 december 2016 en in werking is getreden in januari 2017, dateert van na de eerdergenoemde conclusie van de AG en de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016. Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar wat een terugverdientijd en een rendabele exploitatie zouden kunnen zijn. Het enkele feit dat ten tijde van het opstellen van de verordening geen concrete signalen uit het veld bekend waren dat een periode van vijf jaar te kort zou zijn, is naar het oordeel van de rechtbank geen reden om geen onderzoek in te stellen. Hetgeen verweerder in het bestreden besluit bij wijze van motivering overigens heeft aangevoerd, te weten dat de duur van vijf jaar is gebaseerd op ervaringen van eerdere exploitanten en die termijn eerder niet tot problemen heeft geleid, is evenmin toereikend. Nog daargelaten dat geen objectieve gegevens voorhanden zijn van een onderzoek naar die ervaringen en de uitkomsten daarvan, zijn alleen die ervaringen, gelet op het hierboven geschetste toetsingskader, niet voldoende, nu bij het bepalen van een termijn objectieve maatstaven gehanteerd dienen te worden. Dat heeft naar het oordeel van de rechtbank ook tot gevolg dat uitsluitend aan de door eiseres eerst in beroep overgelegde investeringsbegroting geen doorslaggevende betekenis kan worden gehecht."

Hoewel deze uitspraak betrekking heeft op de nationale rechtsnorm uit *Speelautomatenhal Vlaardingen*, kunnen de overwegingen van de rechtbank ook behulpzaam zijn bij het vaststellen van een methode voor het bepalen van de looptijd van een schaarse vergunning onder de Dienstenrichtlijn. Allereerst maakt deze uitspraak duidelijk dat de keuze voor een looptijd moet worden gemotiveerd en moet worden gebaseerd op objectieve maatstaven, althans voor zover de looptijd wordt neergelegd in gemeentelijke regelgeving. Daarbij hanteert de rechtbank 'terugverdientijd' en 'rendabele exploitatie' als ijkpunten voor het bepalen van de beperkte duur van een schaarse vergunning, overigens zonder de verhouding tussen die beide begrippen exact te duiden.[90]

Daarnaast heeft de rechtbank Gelderland uitspraak gedaan over een vergunningsduur van vijf jaar voor standplaatsvergunningen die op grond van de APV worden verleend:[91]

> "8.2. De eerste tijdelijke standplaatsvergunningen zijn direct toebedeeld aan de voorheen vaste standplaatshouders. Verweerder heeft daarmee een redelijke overgang geboden, waarmee eisers zich kunnen aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Dat eisers in deze periode niet alle gemaakte investeringen kunnen terugverdienen is een ondernemersrisico. Met die omstandigheid heeft verweerder bij dit besluit naar het oordeel van de rechtbank voldoende rekening gehouden. De beroepsgrond slaagt in zoverre niet.
> 8.3. De rechtbank is daarnaast van oordeel dat de termijn van vijf jaar voor de duur van de vergunning niet onredelijk is. De financiële gevolgen voor eisers wegen niet op tegen het feit dat bij een langere duur van de vergunning een onevenredige bevoordeling ten opzichte van andere gegadigden kan bestaan. Dat verweerder deze termijn kennelijk heeft

90 Onbekend is of hoger beroep is ingesteld tegen deze uitspraak.
91 Rb. Gelderland 11 februari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:808.

> ontleend aan de Concessierichtlijn maakt naar het oordeel van de rechtbank niet dat deze daarom onredelijk is. […]"

Uit deze uitspraak blijkt hoe het bestuur invulling kan geven aan een overgangsregeling voor zittende partijen, namelijk onderhandse vergunningverlening ('direct toebedeeld') aan de bestaande vergunninghouders voor bepaalde duur. Verder blijkt uit deze uitspraak dat ter onderbouwing van de gekozen looptijd door het bestuur is verwezen naar de Concessierichtlijn. Deze richtlijn kan weliswaar als inspiratiebron dienen voor het ontwikkelen van een methode voor het bepalen van de looptijd van schaarse vergunningen, maar de bepalingen uit deze richtlijn zijn niet rechtstreeks van toepassing op schaarse vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn vallen.[92]

Artikel 18 van de Concessierichtlijn (2014/23/EU), die dateert van na de totstandkoming van de Dienstenrichtlijn, bepaalt het volgende over de looptijd van concessies:

> Artikel 18
> 1. De looptijd van concessies wordt beperkt. De looptijd wordt door de aanbestedende dienst of de aanbestedende instantie geraamd op basis van de gevraagde werken of diensten.
> 2. Voor concessies die langer duren dan vijf jaar, wordt de maximale looptijd van de concessie beperkt tot de periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie van de werken en diensten, samen met een rendement op geïnvesteerde vermogen terug te verdienen, rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de specifieke contractuele doelstellingen te halen. Voor de berekening worden zowel de initiële investeringen als de investeringen tijdens de looptijd van de concessie in aanmerking genomen.

Deze bepaling wordt in overweging 18 van de Concessierichtlijn verder toegelicht:

> *Om marktafscherming en concurrentiebeperking te voorkomen, moet de duur van een concessie worden beperkt. Daarnaast zullen zeer lang lopende concessies waarschijnlijk leiden tot uitsluiting van de markt, en kunnen aldus het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging belemmeren. Zo'n lange looptijd kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien het onontbeerlijk is dat de concessiehouder in staat wordt gesteld de voor de exploitatie van de concessie geplande investeringen terug te verdienen en een rendement op het geïnvesteerde kapitaal te verkrijgen. Voor concessies die langer dan vijf jaar lopen, moet de looptijd derhalve worden beperkt tot de normaliter verwachte periode die de concessiehouder in staat moet stellen onder normale exploitatieomstandigheden zijn investering voor de exploitatie van de werken en diensten met een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal terug te verdienen, rekening houdend met specifieke contractuele doelstellingen van de concessiehouder ter verwezenlijking van de eisen die, bijvoorbeeld, op het gebied van kwaliteit of prijs voor de gebruiker zijn gesteld. De raming moet gelden op het moment van gunning van de concessie. Zij moet ook de initiële alsook de verdere investeringen kunnen omvatten die noodzakelijk worden geacht voor de exploitatie van de concessie, en met name uitgaven voor infrastructuur, auteursrechten, octrooien, uitrusting, logistiek, aanwerving, opleiding van personeel en eerste uitgaven. De maximale looptijd van de concessie dient te worden vermeld in de concessiedocumenten, tenzij de looptijd als criterium voor de gunning van de overeenkomst wordt gebruikt. De aanbestedende diensten en aanbestedende instanties moeten altijd de mogelijkheid hebben om een concessie te gunnen met een looptijd die*

[92] *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 45.

> *korter is dan de periode die nodig is om de gedane investeringen terug te verdienen, mits de bijbehorende compensatie het exploitatierisico niet tenietdoet.*

In vergelijking met de Dienstenrichtlijn bevat de Concessierichtlijn dus enkele meer concrete parameters voor het bepalen van de looptijd van een concessie. Zo bevat de Concessierichtlijn een verplichting om de duur van de vergunning te beperken, maar geldt de eis om de looptijd te begrenzen tot de terugverdientijd enkel voor concessies met een duur van langer dan vijf jaar.

Voor een goed begrip van deze tegenhanger in de Concessierichtlijn is van belang op te merken dat het aanvankelijke voorstel van de Commissie[93] voortbouwde op de jurisprudentie van het Hof over schaarse vergunningen, in het bijzonder het arrest *Engelmann*.[94] Hoewel de Commissie in haar voorstel niet verwijst naar de Dienstenrichtlijn, lijken de bewoordingen van het aanvankelijke voorstel van de Commissie geïnspireerd door de Dienstenrichtlijn. Tijdens de behandeling van het Commissievoorstel is de verwijzing naar 'redelijk rendement' vervangen door een verwijzing naar 'rendement' onder normale exploitatieomstandigheden omdat de verwijzing naar 'redelijk' te vaag zou zijn. Bovendien is de grens van vijf jaar toegevoegd om te voorkomen dat activiteiten met kleine investeringen zouden worden geconfronteerd met zeer beperkte looptijden.[95]

Ook meer specifieke Uniewetgeving die weliswaar betrekking heeft op andere activiteiten dan ambulante handel, kan niettemin een inspiratiebron zijn voor het bepalen van de parameters voor het bepalen van de looptijd van een schaarse vergunning. Zo laat Verordening (EG) Nr. 1370/2007 inzake openbaar personenvervoer duidelijk zien dat het mogelijk is om te differentiëren in looptijd tussen verschillende typen activiteiten,[96] indien voor die differentiatie een objectieve rechtvaardiging bestaat.[97] Dit voorbeeld laat dus zien dat de aard van de activiteit een rol kan spelen bij het bepalen van de looptijd van een schaarse vergunning.

A.5 Overgangsregeling zittende partijen

Uit de rechtspraak komt nog niet eenduidig naar voren of de verplichting uit de Dienstenrichtlijn om schaarse vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen, ook van toepassing is op schaarse vergunningen die in het verleden voor onbepaalde tijd zijn verleend. In een uitspraak over exploitatievergunningen voor rondvaartboten overwoog de Afdeling als volgt:

---

93 COM (2011) 896 def.: "Artikel 16: De duur van de concessie is beperkt tot de termijn die naar schatting noodzakelijk is voor de concessiehouder om de gedane investeringen in verband met het exploiteren van de werken of diensten met een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal terug te verdienen."

94 *Engelmann*, ECLI:EU:C:2010:506, r.o. 46-48. Omgekeerd bouwt de transparantieverplichting ten aanzien van schaarse vergunningen voort op de transparantieverplichting ten aanzien van concessies. Zie *Sporting Exchange*, C-203/08, r.o. 46-47

95 Zie uitgebreider over de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling en de verhouding hiervan tot de jurisprudentie: C.J. Wolswinkel, 'The magic of five in the duration of concessions', in G. Skovgaard Olykke & A. Sanchez Graells (red.), *Reformation or Deformation of the EU Public Procurement Rules*, Cheltenham: Edward Elgar 2016, p. 318-342.

96 Art. 4 lid 3 Verordening (EG) Nr. 1370/2007 met een onderscheid in looptijd tussen vervoersdiensten per pus of per spoor.

97 Zo voorziet art. 4 lid 4 Verordening (EG) Nr. 1370/2007 in de mogelijkheid van een langere looptijd bij activa met een uitzonderlijke terugverdientijd of bij vervoer in ultraperifere gebieden.

> "De herroeping van de besluiten […] brengt met zich dat de in die besluiten ingetrokken vergunningen die voorheen aan vergunninghoudsters waren verleend, herleven. De Afdeling realiseert zich dat deze vergunningen voor onbepaalde tijd zijn verleend, hetgeen in strijd is met artikel 33, eerste lid, van de Dienstenwet zoals uitgelegd in het licht van artikel 11, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn, omdat het beleid op basis waarvan deze vergunningen zijn verleend, een volumebeleid is (vgl. ro. 11.3 van de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:160). Deze vergunningen liggen in de onderhavige procedure evenwel niet ter beoordeling voor."[98]

Hoewel deze overweging lijkt te suggereren dat schaarse vergunningen die voorheen zijn verleend voor onbepaalde tijd, in strijd met de Dienstenrichtlijn zijn verleend, blijft in deze uitspraak in het midden op welk moment deze vergunningen zijn verleend (en of de Dienstenrichtlijn toen al van toepassing was). Hoe dan ook is de situatie bij ambulante handel die voorligt in dit rapport in zoverre anders, dat de veronderstelling is dat sowieso nieuwe schaarse vergunningen worden verleend. In die situatie bestaat volgens de nationale jurisprudentie een rechtsplicht om de oude en nieuwe schaarse vergunningen op termijn gelijk te trekken:

> "Het College acht het echter niet verdedigbaar dat met betrekking tot die verdeling een blijvende uitzondering gemaakt wordt voor een zich niet van de andere kandidaten onderscheidend bedrijf op de enkele grond dat dit eerder dan de andere bedrijven om een dergelijke ontheffing verzocht heeft. Het College ziet in dat het feit, dat aan dit bedrijf een ontheffing verleend is zonder dat er op dat moment enige grond bestond die ontheffing aan een termijn te binden, een dergelijk bedrijf een bijzondere positie geeft, maar dat neemt niet weg, dat een verdelingsbeleid waarbij dit voordeel voor onbepaalde tijd in stand gelaten wordt, de grenzen van een redelijke beleidsbepaling te buiten gaat.
> Om recht te doen aan een dergelijke bijzondere positie zal het in een geval als hier aan de orde over het algemeen geboden zijn een, mogelijk zelfs langdurige, overgangsregeling in het leven te roepen, zodat het bedrijf zich kan voorbereiden op de situatie waarin het op gelijke voet met de andere bedrijven naar de schaarse ontheffingen moet dingen."[99]

De jurisprudentie maakt ook duidelijk dat bij het treffen van een overgangsregeling een generieke regeling kan worden getroffen, mits die regeling ruimte laat om af te wijken van de generieke regeling wanneer in een individueel geval blijkt dat een exploitant onevenredig wordt benadeeld door toepassing van het beleid:

> "De rechtbank stelt vast dat de overgangstermijn is bedoeld om de vergunninghouder in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de herziening van het beleid te ondervangen. Verweerder heeft de termijn gebaseerd op een mix van gemiddelde gegevens en op basis daarvan de overgangstermijn vastgesteld op zes jaar. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder daarmee in zijn algemeenheid geen onredelijke invulling gegeven aan het beleid. De omstandigheid dat niet alle vaartuigen en motoren na afloop van de termijn zullen zijn afgeschreven zoals door eiseres is betoogd, of dat de exploitatievergunning voor een individueel vaartuig mogelijk op een later moment dan in 2006 is verleend, maakt dat niet anders. De ter-

98 ABRvS 7 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520, r.o. 14.8.
99 CBb 5 december 2012, ECLI:NL:CBB:2012:1.

mijn is immers niet bedoeld als volledige compensatie, maar om de vergunninghouders de mogelijkheid te bieden zich in te stellen op de nieuwe situatie. De termijn hoeft dan ook niet zo ver te strekken dat alle investeringen in de vaartuigen na afloop van de termijn kunnen zijn terugverdiend. Tegen deze achtergrond volgt de rechtbank eiseres evenmin in haar standpunt dat het onredelijk is dat in de RPA 2013 geen schadevergoedingsregeling is opgenomen. Daarnaast overweegt de rechtbank dat verweerder de mogelijkheid heeft om van het beleid af te wijken wanneer in een individueel geval blijkt dat een exploitant onevenredig wordt benadeeld door toepassing van het beleid. In tegenstelling tot hetgeen door eiseres is gesteld maakt de omstandigheid dat verweerder in zijn algemeenheid heeft onderkend dat sommige vaartuigen op één of meer van de hiervoor onder 13.2 genoemde aspecten mogelijk afwijken van het gemiddelde, naar het oordeel van de rechtbank niet dat artikel 4:84 van de Awb in een specifiek geval aan afwijking van het beleid in de weg staat. De overgangstermijn is immers, zoals hiervoor al is overwogen, niet bedoeld als volledige compensatie.[100]

[100] Rb. Amsterdam 5 augustus 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:5002, r.o. 13.3. Dit onderdeel van de uitspraak heeft geen vervolg gekregen in ABRvS 7 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520.

Bijlage B Dataverzameling vragenlijst

Respondenten zijn per brief en via online berichtgeving uitgenodigd om deel te nemen aan een onderzoek over de looptijd van schaarse vergunningen in de ambulante handel. In totaal zijn er op deze wijze 478 complete en bruikbare vragenlijsten verzameld. De achtergrondgegevens van de respondenten laten zien dat de data voldoende representatief zijn voor het verkrijgen van inzicht in de Nederlandse ambulante handel.

Veldwerk

Van 21 september tot en met 9 november verrichtte SEO Economisch Onderzoek namens het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de dataverzameling voor het onderzoek. Figuur B2 bevat een responsoverzicht waarin is aangegeven welke stappen daarbij zijn ondernomen.

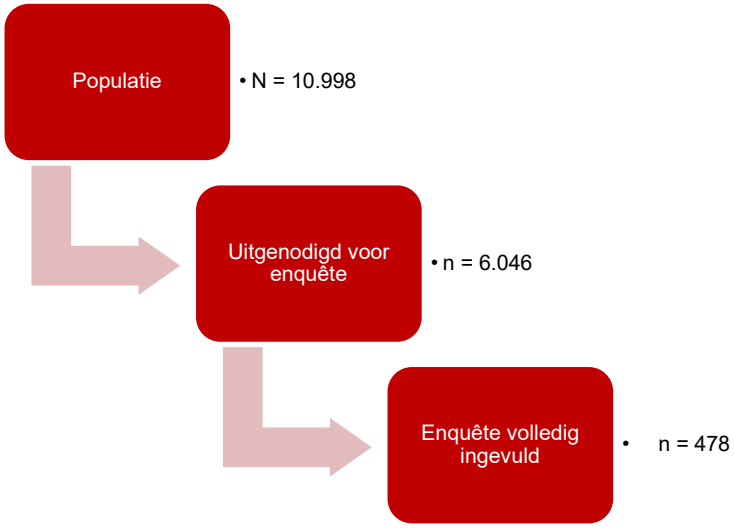
De respondenten zijn op twee manieren benaderd:

1. Er zijn *uitnodigingen per post* verstuurd naar ondernemers die actief zijn in de ambulante handel;
2. Er zijn *open uitnodigingen* verspreid via de websites van CVAH en Marktvisie.

Uitnodigingen per post

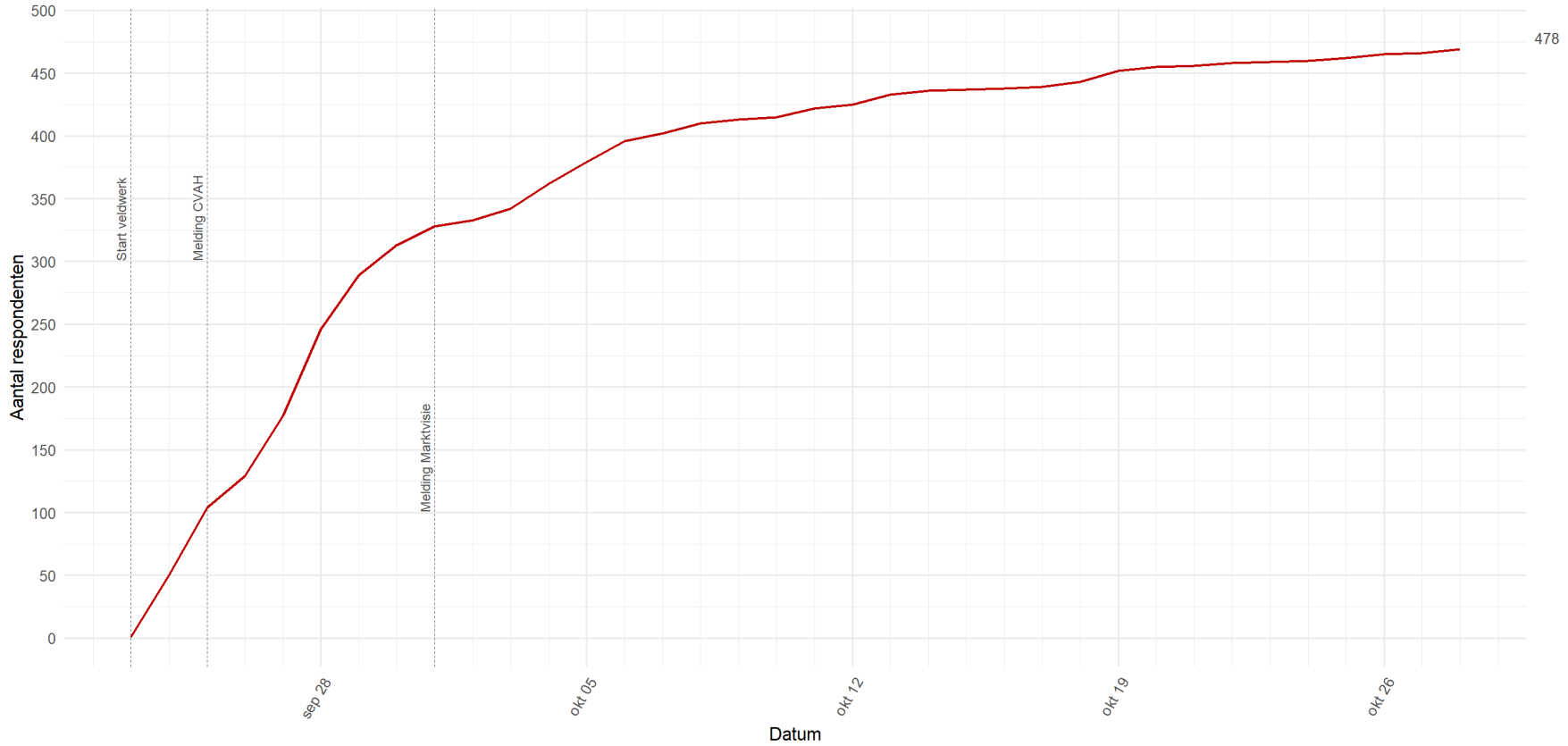
In totaal zijn 6.046 personen (circa 55 procent van de populatie) per post uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek over de looptijd van schaarse vergunningen in de ambulante handel (zie figuur B1). De overige 4.952 personen die werkzaam zijn in de ambulante handel hebben aan de Kamer van Koophandel (Hierna: KvK) doorgegeven dat zij niet benaderd willen worden voor onderzoek. Van de 6.046 genodigden hebben 478 personen (8 procent) de vragenlijst compleet ingevuld. Incomplete vragenlijsten zijn voor zover mogelijk meegenomen in de analyse

Figuur B1 In totaal hebben 478 personen de vragenlijst volledig ingevuld



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020).

Figuur B1 De dataverzameling heeft tussen 21 september 2020 en 9 november 2020 plaatsgevonden



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Open uitnodigingen

Daarnaast is de vragenlijst onder de aandacht gebracht via de website van de brancheorganisatie CVAH en via de website van het tijdschrift Marktvisie. Personen die geen uitnodiging per post hadden ontvangen konden zich via mail aanmelden om deel te nemen aan het onderzoek door een mail te sturen naar SEO Economisch Onderzoek. Zij kregen na het melden van hun KvK-nummer een uniek wachtwoord toegestuurd. Deze procedure was noodzakelijk voor het later koppelen van de observaties aan de CBS-Microdata. In totaal hebben ruim twintig organisaties zich op deze manier aangemeld.

Beloning voor deelname

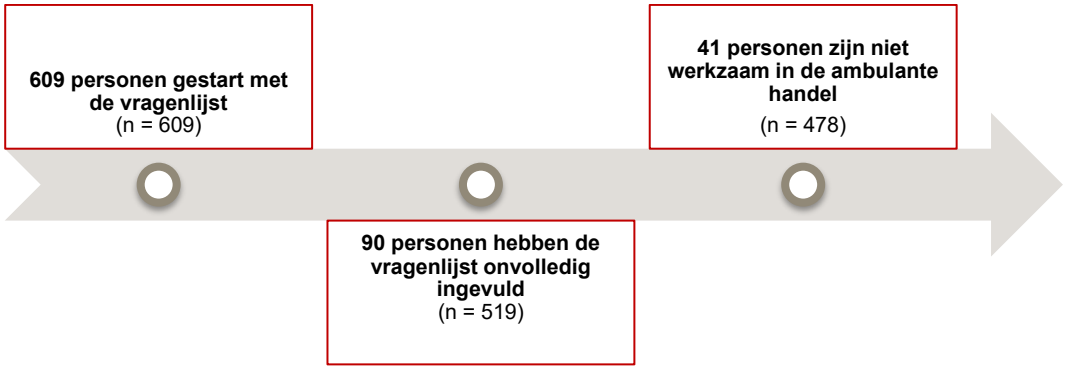
Alle respondenten zijn op de welkomstpagina van de vragenlijst op de hoogste gesteld dat ze met deelname aan de vragenlijst een kans maken op het winnen van een iPad ter waarde van € 380. In totaal zijn er drie apparaten verloot onder de respondenten die in de vragenlijst hebben aangegeven een kans te willen maken op het winnen van de prijs. De respondenten zijn willekeurig geselecteerd, en hebben een e-mail ontvangen.

Analysebestand

Opschoning analysebestand

In totaal zijn 609 personen gestart met het invullen van de vragenlijst. Daarvan hebben 519 personen de vragenlijst volledig ingevuld en/of hebben aangegeven actief te zijn in de ambulante handel. Daarnaast is gekeken of de respondenten de vragenlijst niet in een onmogelijk tijdsbestek (minder dan vier minuten) hebben ingevuld (*'speeders'*) en is gecontroleerd of respondenten de vragenlijst niet dubbel hebben ingevuld. Beiden zijn niet voorgekomen. In totaal zijn 131 respondenten om één van deze redenen uit de dataset gefilterd, waardoor het totaal aantal respondenten op 478 uitkomt (zie figuur B3).

Figuur B3 Het analysebestand bevat de waarnemingen van 478 respondenten

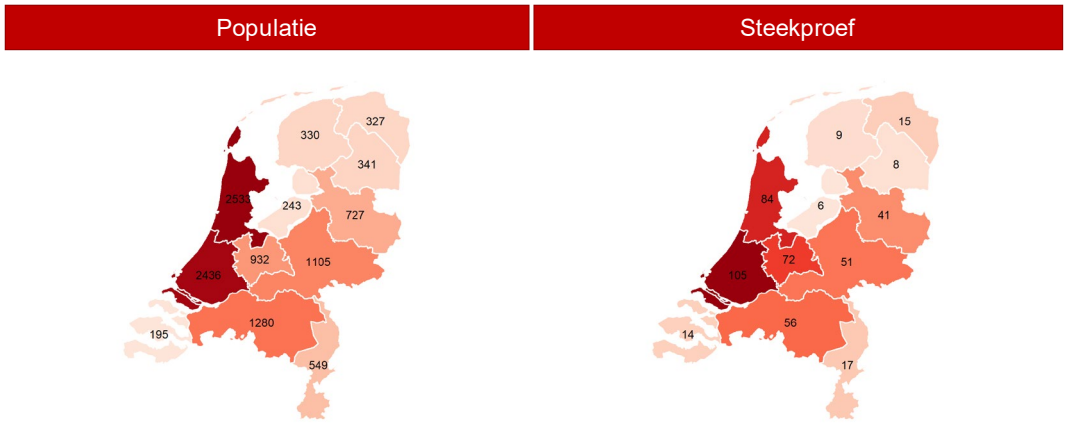


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Representativiteit analysebestand

Geografische representativiteit. Om te controleren of het opgeschoonde analysebestand een goede afspiegeling van de Nederlandse ambulante handel is, is het steekproefbestand vergeleken met het populatiebestand. Figuur B4 toont op geografische wijze de provincies waarin de ondernemingen gevestigd zijn. Uit de figuur komt naar voren dat alleen de provincie Noord-Holland licht ondervertegenwoordigd is in de steekproef.

Figuur B4 Noord-Holland is licht ondervertegenwoordigd in de steekproef



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Sectorale representativiteit. Een vergelijking met de KvK-cijfers over de SBI-codes toont aan dat organisaties die voedingsmiddelen verkopen (zie SBI 47811 en 47819) oververtegenwoordigd zijn. Hierdoor zijn de non-foodsectoren (SBI 47899, 4782 en 47892) ondervertegenwoordigd. Wel zijn de absolute aantallen groot genoeg om een uitspraak over te kunnen doen. De markthandel in bloemen, planten, zaden en tuin (SBI 47891) is goed vertegenwoordigd.

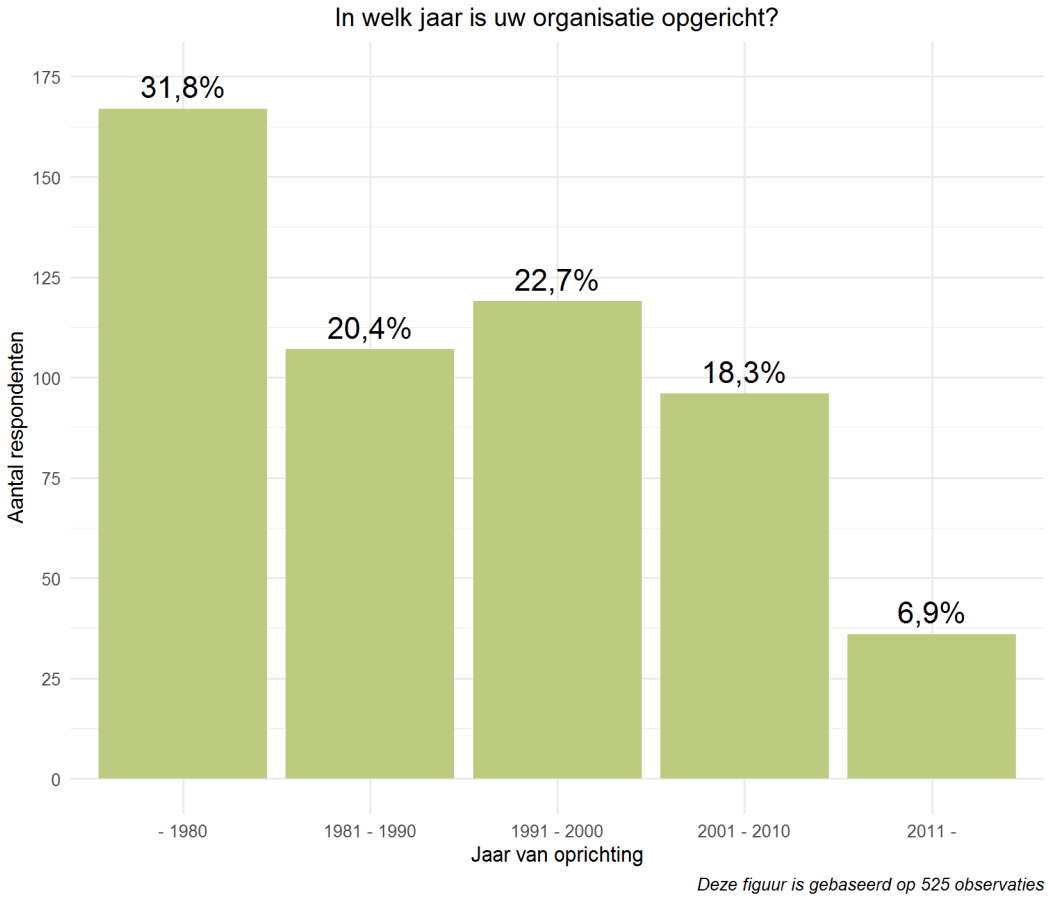
Tabel B1 De handel in voedingsmiddelen is oververtegenwoordigd in de steekproef

SBI Code	SBI Code (omschrijving)	Aantal (populatie)	Percentage (populatie)	Aantal (steekproef)	Percentage (steekproef)
47811	Markthandel aardappelen/groenten/fruit	921	8%	61	13%
47891	Markthandel bloemen/planten/zaden/tuin	658	6%	35	7%
47899	Markthandel overige goederen	3058	28%	68	15%
4782	Markthandel textiel/kleding/schoeisel	2301	21%	68	15%
47892	Markthandel tweedehands goederen	909	8%	18	4%
47819	Markthandel voedings- en genotmiddelen	3130	29%	228	49%
Eindtotaal		**10977**	**100%**	**468**	**100%**

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Representativiteit organisatieleeftijd. Aan alle respondenten die hebben deelgenomen aan de vragenlijst is gevraagd in welk jaar de vennootschap is opgericht. Ruim driekwart (77,2 procent) van de respondenten gaf daarbij aan dat hun organisatie al voor 2001 bestond. Omdat populatiecijfers over dit kenmerk ontbreken is aan de brancheorganisatie en aan de ondernemers gevraagd of zij zich herkennen in dit beeld. Uit alle gesprekken komt tevens het beeld naar voren dat het een sterk vergrijzende sector is waar relatief weinig nieuwe toetreders zijn.

Figuur B5 Ruim driekwart van de organisaties uit de steekproef is voor het jaar 2000 opgericht



Noot: Aan alle respondenten is gevraagd in welk jaar hun organisatie is opgericht. De gegeven waarden zijn gehercodeerd in bovenstaande vijf categorieën.
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Bijlage C Vragenlijst

Introtekst
Welkom bij deze vragenlijst.

Zoals u wellicht weet is er door Europese regelgeving onzekerheid ontstaan over de looptijd van vergunningen voor een marktstandplaats. Waar voorheen gemeenten een vergunning voor onbepaalde termijn konden verstrekken, is dat nu niet meer mogelijk. Door deze vragenlijst in te vullen, helpt u de opdrachtgever van dit onderzoek (het ministerie van Economische Zaken en Klimaat) bij het ontwikkelen van een manier om de duur van de vergunning vast te stellen. Dit onderzoek is bedoeld om onzekerheid bij ondernemers in de ambulante handel weg te nemen.

Wat levert deelname u op?
- Door deze vragenlijst in te vullen helpt u mee aan het tot stand komen van een duidelijk en transparant beleid rondom de looptijd van de vergunningen.
- Onder de deelnemers worden **3 iPads t.w.v. 380 euro** verloot.

Over de vragenlijst
Het invullen van de vragenlijst vergt ongeveer 10 minuten. Het is mogelijk om de vragenlijst tussentijds te stoppen en later verder in te vullen. Uw gegevens worden vertrouwelijk behandeld en zijn enkel voor SEO Economisch Onderzoek in te zien. Alle vragen gaan over uw onderneming. Mocht u een ondernemingsplan hebben, dan is het handig als u dit plan bij de hand heeft.

Namens het gehele onderzoeksteam wil ik u alvast bedanken voor uw deelname.

Projectleider
SEO Economisch Onderzoek

Vragenlijst

3. Bent u actief op de markt of heeft u een solitaire standplaats?

   d. Ik ben alleen actief op de markt
   e. Ik heb alleen een solitaire standplaats
   f. Ik ben actief op de markt, en heb een solitaire standplaats
   g. Ik ben niet actief in de ambulante handel

Indien bij vraag 1 antwoord d is gegeven:

Einde vragenlijst.

U heeft aangegeven dat u niet actief bent in de ambulante handel. Voor het invullen van deze vragenlijst is het van belang dat u actief bent in de ambulante handel. Blijkbaar hebben wij u ten onrechte benaderd. Onze excuses daarvoor. Wij willen u alsnog hartelijk bedanken voor uw tijd.

Met vriendelijke groet,
Namens het onderzoeksteam,

Projectleider
SEO Economisch Onderzoek

U kunt dit venster nu afsluiten.

4. Hoeveel dagen per week verkoopt uw onderneming?
(Gelieve een getal tussen de 0 en 7 in te vullen)

5. Op hoeveel verschillende locaties is uw onderneming actief? (Gelieve aan te geven in hoeveel verschillende gemeenten of verschillende locaties binnen dezelfde gemeente uw onderneming actief is)

a. 1
b. 2
c. 3
d. 4
e. 5 of meer

6. Hoeveel jaar is uw onderneming actief in de ambulante handel?
(Gelieve een getal tussen de 0 en 100 in te vullen)

7. Welk van de volgende productcategorieën omschrijft het beste wat u verkoopt?
(Als u meerdere productcategorieën verkoopt: kies dan de categorie die het meest van toepassing is)

f. Persoonsbekleding
g. Interieurbekleding (bijvoorbeeld bekleding van meubels)
h. Overig textiel (bijvoorbeeld voering, knopen of wol)
i. Lederwaren, schoeisel en reisartikelen
j. Voedingsmiddelen bedoeld voor directe consumptie
k. Voedingsmiddelen niet bedoeld voor directe consumptie
l. Bloemen en planten
m. Bezigheidsartikelen (bijvoorbeeld speelgoed, boeken of wenskaarten)
n. Horloges, sieraden en modeaccessoires

o. Huishoudelijke- en geschenkartikelen
p. Drogisterij artikelen
q. Telefoon, telefoonaccessoires en elektronica
r. Anders, namelijk… [open veld]

Indien antwoord e is gegeven:

Welk van de volgende voedingsmiddelen omschrijft het beste wat u verkoopt?

a) Vis en visartikelen
b) Stroopwafels
c) Koffie, thee en broodjes
d) Patat, snacks en drinkwaren
e) Vietnamese loempia
f) Anders, namelijk… [open veld]

Indien antwoord f is gegeven:

Welk van de volgende voedingsmiddelen omschrijft het beste wat u verkoopt?

a) Fruit, groenten
b) Zuivelartikelen (melk, boter, kaas, eieren)
c) Aardappels, uien, knolgewas
d) Specialist eieren
e) Noten en zuidvruchten
f) Vis en visartikelen
g) Poelierswaren
h) Vleeswaren / vlees (geen poelierswaren)
i) Brood, koek en banket
j) Reformartikelen
k) Snoep, chocolaterie en suikerwerken
l) Anders, namelijk… [open veld]

8. Wat was de totale jaaromzet van uw onderneming in 2019? (in euro's inclusief BTW)?
(Een inschatting volstaat. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in).

U bent halverwege de vragenlijst.

Wij willen u nog enkele vragen stellen over de kosten van uw bedrijf. Wij begrijpen dat deze vragen wellicht wat meer tijd en aandacht vragen, maar juist deze vragen zijn van groot belang voor het onderzoek.

Bij alle volgende vragen volstaat een inschatting.

9. Maakt u gebruik van een..
(Onder een transportwagen verstaan wij een auto, busje of een vrachtwagen)

	Ja	Nee
marktkraam?		
verkoopwagen?		
transportwagen?		
opslaglocatie?		

10. Kunt u aangeven of u onderstaande in eigendom heeft of huurt?

	In eigendom	Ik huur
Toon categorieën waar respondent gebruik van maakt (V6).		

11. **[indien eigenaar van marktkraam]**

s. Hoeveel marktkramen heeft u in eigendom?
(Gelieve een getal in te vullen. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)

t. Wat is binnen uw onderneming de gemiddelde aanschafwaarde van een marktkraam?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

u. In hoeveel jaar schrijft u marktkramen gemiddeld af?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)

[indien geen eigenaar van marktkraam]

v. Wat zijn uw jaarlijkse kosten aan het huren van marktkramen?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

12. **[indien eigenaar van verkoopwagen]**

w. Hoeveel verkoopwagens heeft u in eigendom?
(Gelieve een getal in te vullen. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)

x. Heeft u een verkoopwagen met of zonder koeling
1. Ik heb een wagen met koeling
2. Ik heb een wagen zonder koeling
3. Ik heb zowel een wagen met als zonder koeling

y. Wat is binnen uw onderneming de gemiddelde aanschafwaarde van een verkoopwagen?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

z. In hoeveel jaar schrijft u verkoopwagens gemiddeld af?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)

[indien geen eigenaar van verkoopwagen]

aa. Wat zijn uw jaarlijkse kosten aan het huren van verkoopwagens?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

13. **[indien eigenaar van transportwagen]**

bb. Hoeveel transportwagens heeft u in eigendom?
(Gelieve een getal in te vullen. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)

cc. Wat is voor u de gemiddelde aanschafwaarde van een transportwagen?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

dd. In hoeveel jaar schrijft u transportwagens gemiddeld af?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)

[indien geen eigenaar van transportwagen]

ee. Wat zijn uw jaarlijkse kosten aan het huren van transportwagens?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

14. **[indien eigenaar van opslaglocatie]**

ff. Wat is voor u de gemiddelde aanschafwaarde van de opslaglocatie(s)?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

[indien geen eigenaar van opslaglocatie]

gg. Wat zijn uw jaarlijkse kosten aan het huren van een of meerdere opslaglocaties?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

15. Deze vraag gaat over loonkosten.

Wat zijn uw jaarlijkse loonkosten voor uw bedrijf (personeel dat u nodig heeft voor de markthandel) *(Gelieve een afgerond getal in te vullen. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)*

16. Deze vraag gaat over de kosten voor vergunningen en leges, water en elektriciteit, verzekeringen, transport- en onderhoudskosten.

Hoeveel besteedt u jaarlijks aan…
(Gelieve een afgerond getal in te vullen. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

		Euro per jaar
a)	de noodzakelijke vergunningen?	
b)	het bedrijfsgebruik van water en elektriciteit?	
c)	bedrijfsverzekeringen?	
d)	transportkosten?	
e)	onderhoudskosten (kraam, verkoopwagen, opslaglocatie etc.)?	
f)	overige kosten? (indien van toepassing graag specificeren)	
g)	overige kosten? (indien van toepassing graag specificeren)	

17. Deze vraag gaat over de inkoopwaarde van de producten die u verkoopt en de winst van uw organisatie?

hh. Hoeveel besteedt u jaarlijks gemiddeld aan de inkoop van producten?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

ii. Wat is in een gemiddelde week de waarde van uw voorraad aan ingekochte producten?
(Gelieve een afgerond getal in te vullen, in euro's exclusief btw. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

jj. Wat was de netto winst van uw onderneming in 2019 (in euro's)?
(Een inschatting volstaat. Indien u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in. Graag geen leestekens zoals '.' en ',' gebruiken)

Afsluiting

18. Voor het onderzoek spreken wij ook graag met een aantal ondernemers over het ondernemingsplan en de verschillende kosten en opbrengsten. Zouden wij u daarvoor mogen benaderen?

Onder de deelnemers aan de enquête verloten wij drie iPads. Als u hiervoor in aanmerking wilt komen hebben wij nog enkele gegevens van u nodig. *(Toelichting: Uw gegevens worden vertrouwelijk behandeld.)*

a)	Aanhef	De heer/mevrouw
b)	Uw achternaam	
c)	Naam van uw onderneming:	
d)	Uw e-mailadres:	

kk. Ja, u mag mij benaderen voor een verdiepend gesprek
ll. Ja, ik maak graag kans op een van de 3 iPads.

19. Hartelijk dank voor uw deelname aan de vragenlijst. Heeft u naar aanleiding van dit onderzoek nog vragen en/of opmerkingen?

Met vriendelijke groet,

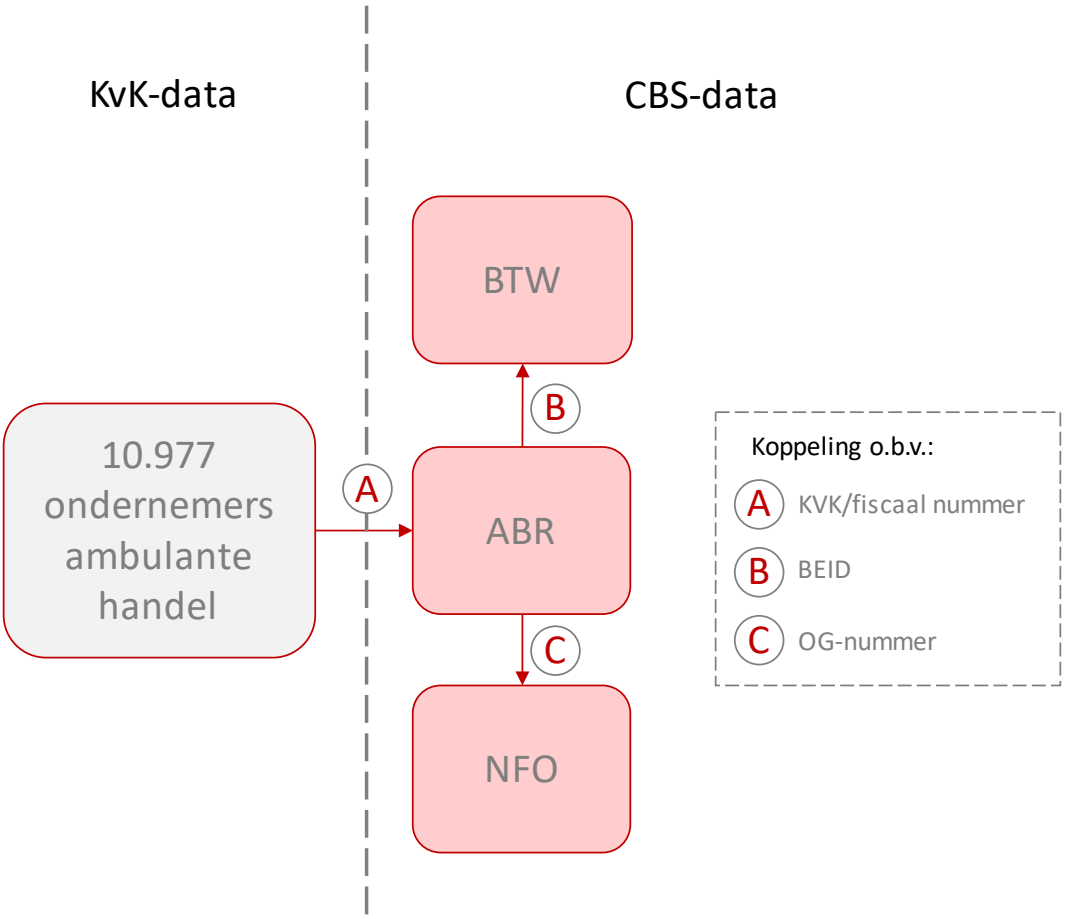
Namens het onderzoeksteam,

Projectleider
SEO Economisch Onderzoek

Bijlage D Koppeling CBS-Microdata

Om meer inzicht te krijgen in de Nederlandse ambulante handel is het populatiebestand afkomstig van de Kamer van Koophandel (KvK) door het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) versleuteld en beschikbaar gesteld via de remote access omgeving. De versleutelde KvK-nummers zijn gekoppeld aan het algemene bedrijvenregister (ABR). Het ABR bevat gegevens over de sector, maar ook over het aantal werknemers van het bedrijf. Via het ABR kunnen de data vervolgens gekoppeld worden aan het BTW-bestand voor alle omzetgegevens, en aan het NFO voor de winst, vaste activa en afschrijvingen (zie Figuur D1). De koppelsleutels zijn het KvK-nummer van de ondernemingen, het bedrijfsidentificatienummer en het nummer van de ondernemingsgroep.

Figuur D1 De KvK-nummers van 10.977 bedrijven zijn gekoppeld aan het ABR, BTW en NFO



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

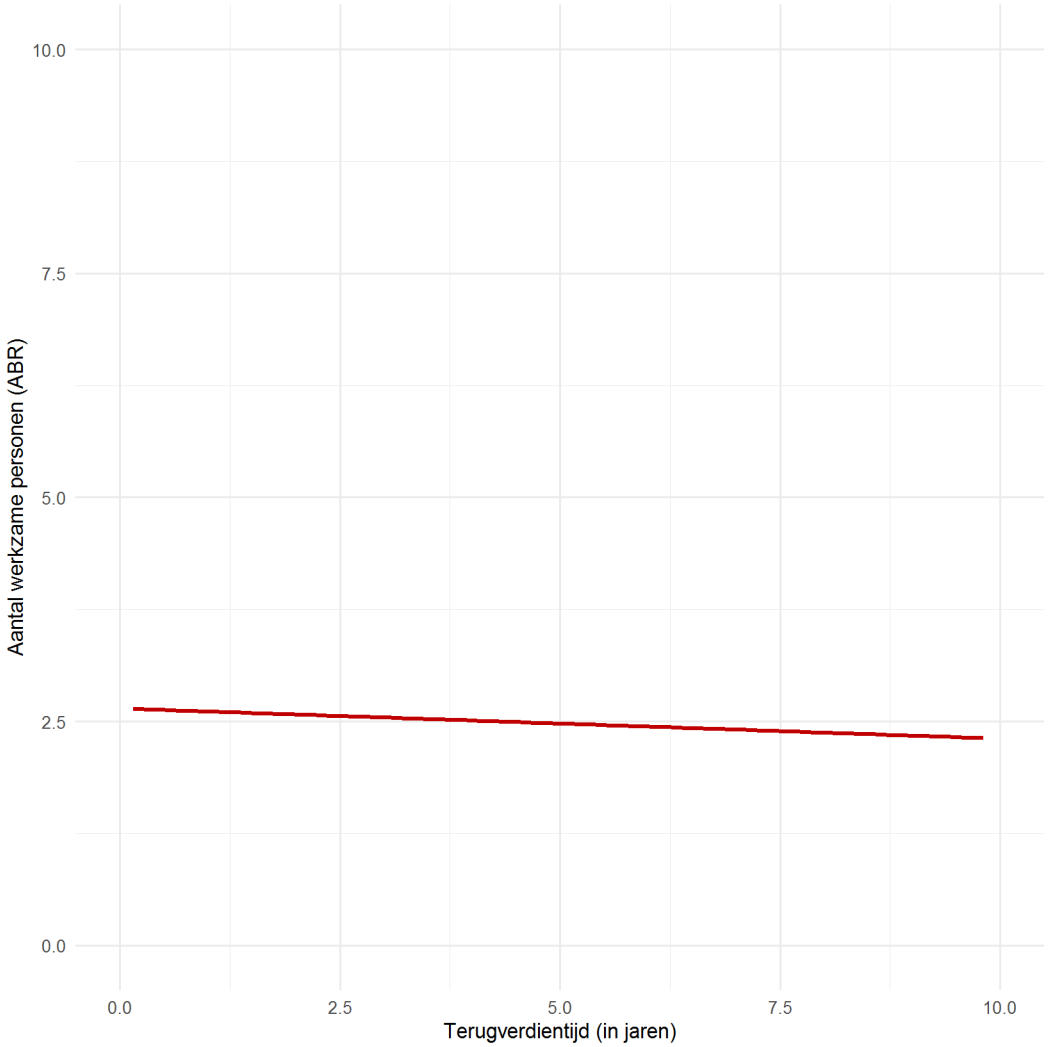
Bijlage E Uitkomsten extra analyses

Tabel E.1 Er is geen significante samenhang tussen het aantal werknemers en terugverdientijd

Variabele	Aantal werkzame personen
Contante	3.05***
Terugverdientijd	-0,002 (0,003)
Aantal observaties	435
R^2	0,002
Adjusted R^2	-0,0004
Residual Std. Error	2,86 (df = 433)
F Statistic	0,85 (df = 1; 433)
Noten:	* p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Figuur E.1 Er is geen significante samenhang tussen het aantal werknemers en terugverdientijd



Noot: Ondernemingen met meer dan twintig medewerkers, of met een langere terugverdientijd zijn niet visueel weergegeven in de figuur, maar zijn wel meegenomen in het berekenen van de (significantie van de) richtingscoëfficiënt van de lineaire regressielijn.
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Bijlage F Gesprekspartners

Het onderzoek is begeleid door:

- de heer Dantuma (ministerie van Economische Zaken en Klimaat);
- de heer Sterrenburg (ministerie van Economische Zaken en Klimaat);
- de heer De Joode (VNG).

Tijdens het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- de heer Aben (gemeente Almere);
- mevrouw Bleeker (secretaris CVAH);
- de heer Bokkers (gemeente Almere);
- de heer Bruinekreeft (toeleverancier wagens);
- de heer Casema (ondernemer ambulante handel);
- de heer De Gier (ondernemer ambulante handel);
- de heer De Groot (ondernemer ambulante handel);
- de heer Donkersteeg (ondernemer ambulante handel);
- de heer Fieret (ondernemer ambulante handel);
- de heer Kemper (gemeente Apeldoorn);
- de heer Koelewijn (ondernemer ambulante handel);
- de heer Lietmeijer (ondernemer ambulante handel);
- mevrouw Muijs (ondernemer ambulante handel);
- de heer Nedermeijer (ondernemer ambulante handel);
- de heer Noordhuis (ondernemer ambulante handel);
- de heer Priesterbach (ondernemer ambulante handel);
- de heer Prins (ondernemer ambulante handel);
- mevrouw Şen (jurist CVAH);
- de heer Smits (ondernemer ambulante handel);
- de heer Stroeve (ondernemer ambulante handel);
- de heer Timmer (ondernemer ambulante handel);
- de heer Van der Wijst (ondernemer ambulante handel);
- de heer Van Empel (ondernemer ambulante handel);
- de heer Van Mheen (ondernemer ambulante handel);
- de heer Van Winkel (ondernemer ambulante handel);
- de heer Vos (Rabobank);
- mevrouw Wijbenga (hoofdredacteur Marktvisie);
- de heer Wilner (ondernemer ambulante handel).

seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl