

Vergaderjaar 2020–2021

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 455

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2021

De toeristenmarkt, de week- of dagmarkt en oliebollen rond nieuwjaar. Allemaal worden ze mogelijk gemaakt door ondernemers die niet vanuit een stenen winkel of vaste locatie verkopen: ambulante handelaren. De afgelopen jaren heb ik veel verhalen gehoord van ondernemers die er tegenaan lopen dat de looptijd van hun vergunningen wordt ingeperkt door de eisen die daaraan gesteld worden door de Dienstenwet. Zij zeggen bezorgd te zijn over de gevolgen daarvan voor onder meer de financierbaarheid van hun onderneming. Afgelopen periode zijn daar natuurlijk de nadelige effecten van de COVID-19-pandemie nog bijgekomen.

Ook uw Kamer heeft hier de afgelopen jaren aandacht voor gevraagd, bijvoorbeeld in de gewijzigde motie Stoffer en Wörsdörfer over ambulante handel¹. In mijn antwoord op die motie van 23 april 2020² heb ik aangekondigd dat ik een instrument wilde (laten) opstellen waarmee gemeenten worden gefaciliteerd bij het vaststellen van een adequate termijn voor marktplaatsvergunningen. Doel hiervan is zowel ondernemers als gemeenten houvast te geven in de praktische uitwerking van de Dienstenwet op het terrein van schaarse vergunningen³. Alhoewel vanaf de implementatie van de Dienstenrichtlijn in 2009 en de daarop volgende jurisprudentie duidelijk is dat bij het bepalen van de looptijd van een schaarse vergunning de terugverdientijd en een economisch rendabele exploitatie als uitgangspunten moeten worden gehanteerd, is nergens uitgelegd hoe het begrip «passende beperkte duur» moet worden geoperationaliseerd. Daardoor kan het voorkomen dat gemeenten onzeker zijn over de juridische houdbaarheid van besluiten rondom de vergunningsduur.

¹ Kamerstuk 32 637, nr. 381

² Kamerstuk 32 637, nr. 418

³ Een vergunning is «schaars» indien deze strekt tot het in een bepaald geografisch gebied beperken van een bepaalde activiteit tot één of meer gegadigden.

Voor de onderbouwing van deze besluiten kan ik nu meer houvast bieden. Gemeenten dienen het ondernemers bij vergunningverlening op grond van de Dienstenrichtlijn mogelijk te maken hun investeringen terug te verdienen, maar ook nieuwkomers regelmatig een kans te geven de markt te betreden. Uitgangspunt van de Dienstenwet is immers eerlijke mededinging en alle ondernemers verdienen dus een gelijke kans. Het onderzoek dat ik heb laten uitvoeren laat zien dat een vergunningstermijn tussen de negen en twaalf jaar gemiddeld genomen een economisch proportionele en redelijke termijn is. Gemeenten hebben met dit onderzoek een goed handvat voor hun besluitvorming over vergunnings-termijnen. Om landelijke uniformiteit te bevorderen en de juridische basis van besluiten te verstevigen, zal ik de VNG vragen haar leden actief te wijzen op dit onderzoeksrapport en te bezien in hoeverre de uitkomsten daarvan een plaats kunnen krijgen bij de Model-Marktverordening. Individuele gemeenten hoeven niet te wachten op een dergelijke wijziging en kunnen al aan de slag met de uitkomsten van dit rapport.

Opzet onderzoek

Ik heb onderzoeksbureau SEO⁴ vorig jaar gevraagd om te onderzoeken wat de terugverdientijd is in de ambulante handel en op basis van die resultaten een landelijk toepasbaar instrument te ontwikkelen waarmee gemeenten in staat worden gesteld om op een eenvoudige en transparante wijze de vergunningsduur voor een marktstandplaats te bepalen. Het onderzoek is tot stand gekomen in samenwerking en afstemming met de VNG. Ook de branchevereniging voor de ambulante handel (CVAH) is door SEO bevraagd tijdens het onderzoek en in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept rapport.

Resultaten juridische onderbouwing

Het onderzoek biedt op meerdere punten nadere juridische onderbouwing en helderheid voor alle partijen:

- De Dienstenrichtlijn (die in Nederland is geïmplementeerd in de Dienstenwet) bevat dwingende voorschriften voor lidstaten zoals specifieke voorwaarden en eisen rondom het instellen en afgeven van vergunningen. De Dienstenrichtlijn biedt ruimte aan overheden om maatregelen of een vergunningstelsel in te stellen als dit vanwege een dwingende reden van algemeen belang noodzakelijk is.
- De Dienstenwet maakt duidelijk dat de verplichting tot beperking van de vergunningsduur geldt zodra het aantal voor verlening beschikbare vergunningen wordt beperkt. Er is in dat geval per definitie sprake van schaarste. Het is dus niet van belang of het aantal aanvragers ook daadwerkelijk groter blijkt dan het aantal beschikbare vergunningen. Hier mag volgens de Dienstenrichtlijn niet van worden afgeweken.
- Jurisprudentie maakt duidelijk dat bij het bepalen van de looptijd de terugverdientijd en een economisch rendabele exploitatie als uitgangspunt moet worden gehanteerd bij de waardering van het belang van de vergunninghouder.
- Potentiële vergunninghouders moeten gelijke kansen worden geboden om in aanmerking te komen voor een vergunning (gelijkheidsbeginsel).
- Gemeenten zijn gebonden om ten aanzien van ambulante handel de duur van (schaarse) vergunningen in de tijd te beperken. Dit betekent ook dat vergunningsrechten die reeds voor onbepaalde tijd zijn verleend aangepast zullen moeten worden (met inachtneming van het rechtzekerheidsbeginsel). In het rapport wordt o.a. ingegaan op het hanteren van een overgangstermijn voor deze situatie.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Voor de gemeente zijn verschillende verdelingsmechanismen beschikbaar. Zij kunnen kiezen voor een van deze mechanismen waarbij rekening kan worden gehouden met de marktsituatie en beleidsmatige doelstellingen van de individuele gemeente. Op die manier kan de gemeente ervoor zorgen dat de administratieve lasten in verhouding staan tot de marktsituatie terwijl tegelijk wordt voldaan aan de eisen van de Dienstenwet.

Resultaten kwantitatieve analyse

De voor gemeenten en markthandelaren belangrijkste concrete resultaten van het onderzoek zijn:

- De gemiddelde terugverdientijd in de ambulante handel bedraagt minimaal negen jaar en maximaal twaalf jaar, onafhankelijk van de aard van de ambulante handel. Dat biedt een basis voor gemeenten om de looptijd van de vergunning te bepalen;
- Deze bandbreedte is gebaseerd op de standaardformule voor de berekening van een terugverdientijd: vaste activa (transportwagen, verkoopwagen, opslaglocatie), de gemiddelde kasstromen, de gemiddelde kapitaalkosten in de retailsector en een redelijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen (SEO gaat daarbij uit van 7,5%);
- Veel ambulante handelaren gebruiken een deel van de nettowinst voor het dagelijkse levensonderhoud. Doordat veel handelaren geen formele loonkosten hebben, is er geen betrouwbare informatie voorhanden over de gemiddelde hoogte daarvan;
- In aanvulling op de redelijke vergoeding op geïnvesteerd kapitaal wordt in de methode van SEO daarom ook rekening gehouden met een gestandaardiseerde minimum vergoeding voor de kosten van levensonderhoud van de ondernemer. Dan wordt de terugverdientijd langer en komt SEO uit op de bovengrens van twaalf jaar. Deze minimum vergoeding is bedoeld om een redelijke terugverdientijd van de investering te berekenen, maar is niet bedoeld om representatief te zijn voor de daadwerkelijke inkomsten van ambulante handelaren. Hoeveel van de nettowinst door de handelaar voor het eigen levensonderhoud wordt gebruikt wordt individueel bepaald. Deze ruimte wordt groter op het moment dat investeringen zijn terugverdiend, maar er nog een resterende economische en technische levensduur is van de gedane investeringen.
- De ondergrens van negen jaar houdt alleen rekening met een billijke vergoeding op geïnvesteerd vermogen. SEO constateert dat in de meeste gevallen de bovengrens van twaalf jaar de geëigende terugverdientijd zal zijn;
- De empirische analyse toont aan dat de terugverdientijd niet afhankelijk is van het type product dat wordt verhandeld en andere verschillen in de ambulante handel. Er is wel enige variatie in de terugverdientijd tussen verschillende typen ambulante handel, maar het onderzoek van SEO toont aan dat afwijkende gemiddelden vooral worden veroorzaakt door uitschieters die statistisch niet relevant zijn. Hieruit volgt de conclusie dat bij de vormgeving van het beoordelingsinstrument voor de verlening van vergunning voor de ambulante handel over het algemeen geen rekening gehouden hoeft te worden met verschillen in de aard van de ambulante handel.

Wat betekent dit in de praktijk?

Gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van een passende duur van vergunningen. De bepaling van de looptijd van een schaarse vergunning moet worden gebaseerd op objectieve criteria. De bandbreedte van 9–12 jaar uit het rapport van SEO is gebaseerd op objectieve criteria en de meest voorkomende situaties in de ambulante

handel (eenmansbedrijven zonder personeel in dienst en met een verkoop- of transportwagen in eigendom). SEO constateert dat de bovengrens van twaalf jaar over het algemeen de redelijke terugverdientijd is omdat hierbij rekening wordt gehouden met het feit dat een deel van de nettowinst in de meeste gevallen wordt gebruikt voor het eigen levensonderhoud.

Dit rapport is een handreiking. Er kunnen objectieve gronden zijn om af te wijken van de door SEO geadviseerde bovengrens van twaalf jaar. Daarvoor biedt het rapport handvatten: overwegingen en factoren die gemeenten al dan niet mee kunnen nemen in het vergunningenbeleid. Het door SEO opgestelde stappenplan en de gehanteerde bandbreedte zijn daarbij een hulpmiddel. Dat houdt in dat gemeenten hier op vrijwillige basis gebruik van kunnen maken. Op basis van hun ervaringen met het toepassen hiervan in de komende periode kan dit stappenplan mogelijk nog verder worden verbeterd.

Tenslotte zal er aandacht moeten zijn voor een eventuele overgangstermijn. In veel gemeenten zijn reeds vergunningen met een bepaalde looptijd verstrekt.

De door SEO gehanteerde bandbreedte wil niet zeggen dat reeds verstrekte vergunningen met een kortere looptijd per definitie onredelijk zouden zijn. Het is aan de betreffende gemeente om te bepalen of en hoe ze het onderzoek van SEO willen gebruiken om het lokale vergunningenbeleid voor standplaatsen in de toekomst vorm te geven en welke gevolgen dat mogelijk heeft voor bestaande of aflopende vergunningen. Van belang is dat hierover tijdig en helder wordt gecommuniceerd naar betrokken ondernemers.

De intentie is dat toepassing van deze onderzoeksuitkomsten en het beoordelingsinstrument kan leiden tot verlaging van de regeldruk en administratieve lasten voor gemeenten en een landelijk meer uniform beleidskader. Ik ga ervan uit dat dit rapport en de toepassing in de praktijk van de onderzoeksbevindingen bijdragen aan hernieuwde zekerheid voor ondernemers en nieuw perspectief voor de toekomst van de ambulante handel.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

Korte achtergrondschets

- In 2010 is de Dienstenrichtlijn in Nederland ingevoerd. Doel van deze richtlijn is het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdend dienstenverkeer.
- Decentrale overheden krijgen in de praktijk met de Dienstenrichtlijn te maken als er regels worden opgesteld of gewijzigd die effect hebben voor het vestigingsbeleid of het tijdelijk verlenen van een dienst in de gemeente of provincie.
- Uit deze richtlijn vloeien een aantal verplichtingen voort waaraan decentrale overheden moeten voldoen. Dit betreft ondermeer het tijdig notificeren van nieuwe of gewijzigde lokale regelgeving en -het onderwerp van deze brief- de wijze waarop vergunningstelsels worden ingericht.
- Meerdere economische branches hebben hier direct mee te maken, waaronder de ambulante handel. In veel gemeenten werden met name voor de reguliere warenmarkten vergunningen verstrekt aan ambulante handelaren voor onbepaalde tijd. Omdat het hier om vergunningen gaat die door de gemeente in gelimiteerde aantallen worden uitgegeven, is deze onbepaalde tijd sinds 2010 niet meer toegestaan.
- Het heeft enige jaren geduurd voordat, met name door jurisprudentie, duidelijker is geworden hoe de Dienstenrichtlijn in de praktijk moet worden uitgelegd en welke effecten dit heeft voor het gemeentelijke vergunningenbeleid. De VNG heeft hierover in november 2018 een handreiking gepubliceerd.
- Alhoewel er gaandeweg meer duidelijkheid ontstond over de uitwerking van de Dienstenrichtlijn bleven er zowel bij gemeenten als ondernemers vragen bestaan, vooral in relatie tot de lengte van de vergunningstermijn. Dat heeft ook geleid tot vragen van de Tweede Kamer:
 - Gewijzigde motie van de leden Stoffer en Wörsdörfer 27 november 2018, Kamerstuk 32 637, nr. 338
 - Reactie SEZK op motie, 5 oktober 2019, Kamerstuk 32 637, nr. 381 (inclusief rapport dat was opgesteld in opdracht van de CVAH)
 - Antwoorden op Schriftelijk Overleg 29 april 2020, Kamerstuk 32 637, nr. 418
 - Antwoorden op Schriftelijk Overleg 29 oktober 2020, Kamerstuk 32 637, nr. 435.
- Onderhavige brief is het resultaat van de toezegging van de Staatssecretaris EZK in de kamerbrief van 29 april 2020 om een beoordelingsinstrument voor gemeenten te laten ontwikkelen.