



Terrasvergunningen Apeldoorn

Onderzoek naar overgang van vergunningen
voor onbepaalde naar bepaalde tijd

Vanwege het schaarse rechten-dossier staat de gemeente Apeldoorn voor de opgave om de huidige vergunningen voor pleinterrassen voor onbepaalde tijd om te zetten naar vergunningen voor bepaalde tijd. BEA heeft onderzocht wat dan een werkbare duur van deze vergunningen is en welke overgangstermijn reëel is. Daarnaast heeft BEA de voor- en nadelen op een rij gezet van denkbare verdeelwijzen voor de vergunningen voor pleinterrassen.



Apeldoorn

Terrasvergunningen Apeldoorn

Onderzoek naar overgang van vergunningen
voor onbepaalde naar bepaalde tijd

Eindrapport

OPGESTELD IN OPDRACHT VAN:

Gemeente Apeldoorn

DATUM

20 juni 2024

OPGESTELD DOOR:

Herbert ter Beek

VOOR INFORMATIE:

Bureau voor Economische Argumentatie

Adres: Stad van Cahen
Muurhuizen 104
3811 EL Amersfoort
Telefoon: 06 – 430 35 116
E-mail: info@bea.nl
Website: www.bea.nl

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting	2
1 Aanleiding, vraagstelling en uitwerking van het onderzoek	6
1.1 Aanleiding voor onderzoek	6
1.2 Vraagstelling	7
2 Onderzoeksmethodiek en medewerking exploitanten	9
2.1 Onderzoeksmethodiek	9
2.2 Medewerking van horecaondernemers aan het onderzoek	11
3 Actuele situatie op de horecapleinen in de binnenstad	13
3.1 Raadhuisplein	13
3.2 Caterplein	15
3.3 Leienplein	16
3.4 Stationsplein	18
3.5 Tussenconclusies	19
4 Terugverdientijd en duur van nieuwe vergunningen	21
4.1 Belang van terras voor omzet van horecagelegenheden	21
4.2 Investerings in terrassen	22
4.3 Omzet, kosten en bedrijfsresultaat van horecaterrassen	24
4.4 Terugverdientijd als basis voor bepaling van duur nieuwe vergunningen	27
4.5 Meerjarige verplichtingen	30
4.6 Tussenconclusies wat betreft duur nieuwe vergunning	31
5 Inzichten ten aanzien van reële overgangstermijn	33
5.1 Terugverdientijd en overgangstermijn	33
5.2 Impact van recente overnames, uitbreidingen en verbouwingen	34
5.3 Tussenconclusies wat betreft overgangstermijn	36
6 Verdelingsvraagstuk terrasruimte	37
6.1 Stap 1: welk deel van publieke ruimte op plein wordt bestemd voor terras?	37
6.2 Stap 2: wie mogen meedingen naar schaarse private ruimte voor pleinterras?	38
6.3 Stap 3: op basis van welke maatstaven wordt ruimte pleinterrassen verdeeld?	42
6.4 Mogelijkheid om ondernemers zelf verdeelplan te laten opstellen	45
6.5 Tussenconclusies wat betreft verdeelwijze	46
Bijlage I: overzicht gesprekspartners	48

Voorwoord

In opdracht van de gemeente Apeldoorn onderzocht Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) de gevolgen van het schaarse rechten-vraagstuk voor het beleid ten aanzien van terrasvergunningen. Het onderzoek richt zich op de zogenoemde eilandterrassen, met name op de pleinen in de binnenstad van Apeldoorn, waarvoor geldt dat vergunningen niet langer voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend dan wel voor bepaalde tijd met automatische verlenging. Concreet richt het onderzoek zich op de volgende pleinen: Raadhuisplein, Caterplein, Leienplein en Stationsplein.

In het voorliggende onderzoek wordt ingegaan op drie hoofdvragen:

- Welke overgangstermijn naar dit nieuwe stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd is redelijk?
- Welke duur van deze nieuwe vergunningen is werkbaar?
- En op welke wijze kan de beperkte terrasruimte worden verdeeld over horecaondernemers en welke ondernemers komen in aanmerking?

Het voorliggende onderzoek is het eindrapport, ten behoeve van nadere besluitvorming door de gemeente Apeldoorn over bovengenoemde voorliggende beleidsvragen.

Het eindrapport is gebaseerd op uitgebreide deskresearch over de exploitatie van horecabedrijven in het algemeen en horecaterrassen in het bijzonder en interviews met betrokken horecaondernemers uit de binnenstad van Apeldoorn op de vier voor het onderzoek met name relevante pleinen.

Amersfoort, 20 juni 2024

Bureau voor Economische Argumentatie
namens deze

Herbert ter Beek
herbert.ter.beek@bea.nl

Samenvatting

Het voorliggende onderzoek in opdracht van de gemeente Apeldoorn is opgesteld om een gedegen basis te leggen voor besluitvorming van de gemeente over de volgende aspecten van het terrassenbeleid:

1. Duur van de nieuwe vergunningen in het nieuwe stelsel van vergunningen voor bepaalde tijd.
2. Overgangstermijn van huidige stelsel van vergunningen voor onbepaalde tijd naar vergunningen voor bepaalde tijd.
3. Wijze waarop de schaarse publieke ruimte voor pleinterrassen wordt verdeeld over de daarvoor in aanmerking komende ondernemers en de vraag welke ondernemers in aanmerking komen.

Ad 1. Duur van de nieuwe vergunningen

Ten aanzien van de duur van de nieuwe vergunningen, in een stelsel voor vergunningen voor pleinterrassen voor bepaalde tijd, concludeert BEA dat de terugverdientijd voor in terrassen gepleegde investeringen doorgaans tussen 2 en 4 jaar bedraagt en dat dit een eerste basis, en een ondergrens, vormt voor een werkbare duur van een nieuwe vergunningen.

Daarnaast dienen bij het onderbouwen van een redelijke duur van vergunningen voor bepaalde tijd ook de volgende overwegingen worden betrokken:

- Voor bepaalde vaste activa geldt dat ondernemingen afschrijvingstermijnen hanteren die uitkomen boven een eventuele looptijd van de terrasvergunning van 3 jaar. Minimale afschrijvingstermijnen voor vaste activa zijn in beginsel 5 jaar. Voor de grote parasols geldt dat deze meestal een langere technische en ook economische levensduur hebben, tot 10 jaar.
- Veel huurcontracten van horecagelegenheden hebben een lengte van vijf jaar. Indien het huurcontract aan het einde van deze periode van vijf jaar niet wordt opgezegd, door huurder dan wel verhuurder, dan loopt het contract in de regel nog eens vijf jaar door.
- Een redelijke duur van nieuwe vergunningen kan vanuit dit perspectief dan worden gesteld op minimaal 5 jaar en maximaal 10 jaar.
- Een looptijd van 10 jaar heeft daarbij als nadeel dat, afhankelijk van het beleid ten aanzien van tussentijdse bijstellingen in de verdeling van de terrasruimte, de markt voor een relatief lange periode 'op slot' gaat. Dit kan ervoor pleiten om als doorlooptijd van nieuwe vergunningen uit te gaan van 5 jaar en niet veel langer. Dit betekent wel dat ondernemers hun investeringen in de meest kostbare vaste activa ook in deze periode moeten afschrijven dan wel dat zij voldoende zekerheid hebben dat zij ook na een herverdelingsmoment na vijf jaar hun bedrijf kunnen voortzetten met een terras dat qua omvang niet al te veel afwijkt van het terras waarover zij nu kunnen beschik-

ken zodat zij de grote parasol(s) ook in de navolgende vergunningsperiode weer kunnen gebruiken.

Per saldo lijkt BEA een vergunningsduur van 5 tot 7,5 jaar passend voor de situatie van de gemeente Apeldoorn. De ondernemers hebben dan enerzijds voldoende tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen op de verkregen vergunning en in het terras te plegen investeringen terug te verdienen en anderzijds gaat de markt niet onnodig lang op slot voor eventuele nieuwkomers.

Ad 2. Overgangstermijn naar nieuwe stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd

Uitgaand van de terugverdientijden van in terrassen gepleegde investeringen, zou een relatief korte overgangstermijn (van 1,2 tot 2,4 jaar) kunnen volstaan. In de specifieke situatie van de gemeente Apeldoorn lijkt het BEA echter niet redelijk om de overgangstermijn voor de overgang naar een nieuw stelsel voor vergunningen voor pleinterrassen voor bepaalde tijd vooral te baseren op de terugverdientijd van de in de (plein-)terrassen gepleegde investeringen. Twee overwegingen spelen hierbij een rol:

- Het aantal recente overnames, uitbreidingen en grote verbouwingen is dermate groot, dat het redelijk lijkt om deze ook mee te wegen bij een door de gemeente Apeldoorn te bepalen beleidslijn ten aanzien van de overgangstermijn. Omdat doorgaans minimaal vijf jaar tot vaak een jaar of tien wordt aangehouden als terugverdientijd in businessplannen voor dergelijke investeringen, zou de overgangstermijn bepaald kunnen worden op tien jaar.
- Een extra argument voor het aanhouden van een relatief lange overgangstermijn van tien jaar, is de inschatting dat op enkele pleinen de huidige indeling van pleinterrassen mogelijk sterk afwijkt van de nieuwe indeling voor de periode ná de overgangstermijn. Eén en ander is uiteraard sterk afhankelijk van de wijze waarop de schaarse publieke ruimte voor pleinterrassen zal worden verdeeld.

Dat de nieuwe situatie sterk kan afwijken van de huidige situatie heeft vooral te maken met de vaststelling dat de huidige indeling van pleinterrassen op bijvoorbeeld Caterplein en Leienplein niet of nauwelijks is te herleiden naar eventueel voor een indelingsplan te hanteren objectieve verdeelmaatstaven (zoals bijvoorbeeld een verdeling op basis van bijvoorbeeld gevelbreedte of op basis van de oppervlakte van de horecagelegenheid binnen dan wel dat elke horecagelegenheid een even groot pleinterras krijgt). Het toepassen van objectieve verdeelmaatstaven voor de ruimte voor pleinterrassen kan dus voor individuele zaken ingrijpende gevolgen hebben (bijvoorbeeld dat zij hun pleinterras verliezen dan wel dat het pleinterras veel kleiner, of juist veel groter, wordt).

Per saldo lijkt BEA een overgangstermijn van tien jaar reëel.

Ad 3. Verdeelwijze van schaarse publieke ruimte voor pleinterrassen

BEA ziet in de Apeldoornse situatie met name voor het Stationsplein mogelijkheden om de daar gevestigde horecaondernemers de kans te bieden om te komen tot een eigen, unaniem gedragen verdeelplan voor de voor pleinterrassen beschikbare publieke ruimte.

Op de overige binnenstadspelen lijkt die kans veel kleiner:

- De schaarste is op met name Caterplein en Raadhuisplein en in mindere mate het Leienplein groter dan op het Stationsplein.
- Op alle pleinen kunnen panden een horecafunctie krijgen die dat nu nog niet hebben, waarna zij in principe zouden kunnen meedingen naar de schaarse ruimte voor pleinterrassen, waardoor de schaarste nog groter wordt.
- De onderlinge verhoudingen tussen horecaexploitanten lijken op Raadhuisplein, Caterplein en Leienplein ook minder gunstig dan op het Stationsplein om tot een gezamenlijk gedragen verdeelplan te komen.

Bij de verdeelwijze van de schaarse publieke ruimte voor pleinterrassen kan de gemeente Apeldoorn de volgende uitgangspunten hanteren:

- Ondernemers die in aanmerking willen komen voor een pleinterras, dienen horecaondernemer te zijn en de betreffende horecagelegenheid dient aan het plein gelegen te zijn, waarbij dit kan worden geconcretiseerd met behulp van het 'loodlijncriterium' (een horecagelegenheid kan meedingen naar schaarse ruimte voor pleinterrassen indien de loodlijnen vanuit de gevel van het betreffende pand uitkomen op het plein).
- Als aanvullend toelatingscriterium kan gelden de eis dat de horecaexploitant niet alleen 's avonds het terras heeft geopend maar ook overdag. Dit om te voorkomen dat bezoekers van een overdag wel geopend pleinterras tegen opgestapelde terrasstoelen aankijken bij de burens en om bij te dragen aan de uitstraling van het plein.
- Voor de horecaexploitanten die voldoen aan deze toelatingseisen voldoen, kan de omvang van het pleinterras worden bepaald aan de hand van bijvoorbeeld gevelbreedte, oppervlakte van de horecazaak binnen of naar rato van het aantal meedingende horecaexploitanten. Geen van deze verdeelmechanismen is probleemloos toe te passen in de specifieke situatie van de Apeldoornse binnenstadspelen (met de kanttekening dat op het Stationsplein betere randvoorwaarden aanwezig zijn voor toepassing van dergelijke verdeelmaatstaven omdat de beschikbare ruimte voor pleinterrassen relatief groot is).
- Een alternatieve verdeelwijze gaat niet uit van verdeelmaatstaven die gericht zijn op het bepalen van de omvang van een pleinterras, maar van een vanuit ruimtelijk oogpunt logischer inrichtingsprincipe, namelijk dat in principe de horecagelegenheid aanspraak kan maken op het deel van de voor pleinterrassen beschikbare ruimte dat is gelegen 'recht voor de betreffende gevel'. Dit inrichtingsprincipe zegt niets over de 'diepte' van het terras en dus ook niet over de omvang in m². De diepte van het pleinterras wordt dan begrensd doordat het stuit op een deel van het plein dat de gemeente vrij wil houden van pleinterrassen dan wel omdat het stuit op het pleinterras van een collega-horecaondernemer aan het plein. In dat laatste geval wordt de betreffende ruimte voor

een pleinterras waarop beide exploitanten aanspraak kunnen maken onderling gedeeld.

Per saldo lijkt BEA het toepassen van het hiervoor toegelichte ruimtelijke inrichtingsprincipe het beste werkbaar in de specifieke situatie van de Apeldoornse binnenstadspelen (met name Raadhuisplein, Caterplein en Leienplein).

1 Aanleiding, vraagstelling en uitwerking van het onderzoek

1.1 Aanleiding voor onderzoek

Schaarse rechten De gemeente Apeldoorn stelt zich op het standpunt dat vergunningen voor pleinterrassen moeten worden gezien als schaarse rechten. Op met name de pleinen in de binnenstad is de fysieke ruimte voor terrassen beperkt terwijl ondernemers daar graag een (horecagelegenheid met) terras willen exploiteren. Dit heeft consequenties vanwege een uitspraak¹ van de Raad van State (RvS) in 2016 waarin de Raad heeft bepaald dat “daar waar sprake is van schaarse rechten, het verdelende bestuursorgaan met het oog op het creëren van een gelijk speelveld voldoende mededingingsruimte dient te creëren door alle potentiële gegadigden expliciet in de gelegenheid te stellen om hun belangstelling voor de beschikbare schaarse rechten kenbaar te maken door middel van het indienen van formele aanvragen”.

Actualisatie terrassenbeleid Bij een gemaximeerd aantal vergunningen of indien de benodigde ruimte fysiek beperkt is, zoals op de pleinen, kan dit in beginsel alleen in combinatie met vergunningen voor bepaalde tijd. De gemeente Apeldoorn is voornemens de overgang van vergunningen voor onbepaalde tijd naar vergunningen voor bepaalde tijd vast te leggen in het nieuwe terrassenbeleid, waaraan de gemeente momenteel werkt. In de nieuwe beleidsregels dienen dan onder meer vastgelegd te worden:

- De duur van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd.
- De duur van een in te stellen overgangsperiode.

Daarnaast staat de gemeente voor de vraag te bepalen welke (horeca-)ondernemers kunnen meedingen naar de schaarse publieke ruimte voor een pleinterras en welke niet en, voor de ondernemers die mogen meedingen, welke maatstaven dan worden gehanteerd om de omvang van het pleinterras te bepalen.

Focus op eilandterrassen De juridische noodzaak om alle potentiële gegadigden in de gelegenheid te stellen te kunnen meedingen naar schaarse terrasruimte heeft met name betrekking op zogenaamde ‘eilandterrassen’. Anders dan gevelterrassen zijn dit terrassen die wel in de directe nabijheid van een horecapand gelegen zijn maar niet direct tegen de gevel van dit pand aan gesitueerd zijn, bijvoorbeeld vanwege een openbare weg of looppad. Van gevelterrassen is het uitgangspunt dat deze onlosmakelijk verbonden zijn aan de betreffende horecazaak achter de gevel.

Verder focust het vraagstuk waar de gemeente voor staat, althans wat betreft de verdeelwijze van de schaarse vergunningen voor pleinterrassen, dan met name op eilandterrassen gelegen in de openbare ruimte waar vanuit meerdere nabijgelegen horeca-inrichtingen

¹ Zie <https://www.raadvanstate.nl/@8967/gelijke-kansen-en/>.

aanspraak gemaakt kan worden².

1.2 Vraagstelling

De gemeente Apeldoorn staat daarom voor de vraag beleid te formuleren ten aanzien van zowel de overgang van het huidige stelsel van vergunningen naar een stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd als de vormgeving van het nieuwe stelsel. In opdracht van de gemeente heeft Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) daar onderzoek naar gedaan in de periode van november 2023 tot en met mei 2024.

Centrale vraagstelling Door de gemeente Apeldoorn is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd voor het voorliggende onderzoek:

“Maak middels onderzoek en berekeningen inzichtelijk wat een redelijke overgangstermijn is voor de zittende Apeldoornse horecaondernemers met een pleinterras, en een redelijke duur van de vergunningen in een nieuw stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd. Betrek bij dit onderzoek de betrokken ondernemers en houd rekening met relevante maatschappelijke trends en ontwikkelingen en eventueel door de gemeente nog te maken relevante beleidskeuzes.”

Onderzoeksvragen De onderbouwing van een ‘redelijke’ overgangstermijn en een ‘redelijke’ duur van de nieuwe vergunningen vindt mede plaats aan de hand van de volgende set van onderzoeksvragen:

Nadere toespitsing onderzoeksvraag	
Overgangsperiode	• Welke investeringen hebben exploitanten moeten plegen om hun vergunning te kunnen exploiteren? • Wat zijn de afschrijvingstermijnen van de vaste activa waarin geïnvesteerd is (bijvoorbeeld terrasuitrusting voor horecazaken met terras) en in welke mate zijn deze inmiddels afgeschreven? • Wat is de terugverdientijd van door exploitanten gepleegde investeringen, geoperationaliseerd als vaste activa gedeeld door vrije kasstroom (i.c. optelsom van afschrijvingen en nettowinst)? • Welke kosten hebben horecaexploitanten gemaakt om te kunnen beschikken over een terras (hogere aankoop prijs van pand of hogere huur van pand of anderszins).

² Zie bijvoorbeeld Gemeente Dordrecht, ‘Concept Toelichting nadere regels terrassen gemeente Dordrecht (definitief)’ d.d. 11 maart 2021, https://cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Nieuws/Nieuwsarchief/2021/maart/Inspiraak_beleidsregels Terrassen/Concept_Toelichting_nadere_regels Terrassen_gemeente_Dordrecht_definitief, en gemeente Nijmegen, *Terrassennota Nijmegen 2022*, oktober 2021.

	• Welke lang- c.q. doorlopende verplichtingen hebben exploitanten moeten aangaan om hun vergunning te kunnen exploiteren (bijvoorbeeld vanwege huur en arbeidsovereenkomsten e.d.), om welke bedragen per jaar gaat het en welke duur hebben deze verplichtingen?
Looptijd van nieuwe vergunningen	• Is er vanuit het bedrijfsmodel van exploitanten van horecazaken met terras een minimum looptijd van nieuwe vergunningen aan te geven, bijvoorbeeld gelet op noodzakelijke investeringen en daaruit voortvloeiende afschrijvingen en doorlopende verplichtingen en te verwachten terugverdiertijden? • Is er een maximum aan een te hanteren looptijd te bepalen vanuit het bedrijfsmodel van de exploitanten? • Welke looptijden lijken dan werkbaar vanuit het bedrijfsmodel van exploitanten?
Verdeelwijze nieuwe vergunningen	• Inventariseer op welke wijze de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd kunnen worden verdeeld, met name wat betreft de vragen wie er mee kunnen dingen naar een vergunning voor een pleinterras en op basis van welke maatstaf dan de omvang van het betreffende pleinterras kan worden bepaald. • Breng de voor- en nadelen in beeld van de verschillende verdeelwijzen.

2 Onderzoeksmethodiek en medewerking exploitanten

Het onderzoek is door BEA uitgevoerd op een vergelijkbare manier als eerder in opdrachten van de gemeente Amersfoort voor onderzoek naar pleinterrassen, de gemeenten Amsterdam, Apeldoorn en Amersfoort naar de speelautomatenhallen in die gemeenten³, naar coffeeshops in de gemeente Apeldoorn en naar avondwinkels in de gemeente Amsterdam. De vraagstelling voor al deze onderzoeken vloeide voort uit het schaarse rechten-dossier, waarbij telkens de vraag was hoe de noodzakelijk gedachte overgang van een stelsel van vergunningen voor onbepaalde tijd naar een stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd kon worden vormgegeven. Focuspunt in deze onderzoeken: (1) hoe lang zou de duur van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd moeten c.q. kunnen zijn en (2) welke overgangstermijn is daarbij noodzakelijk. Om deze termijnen te kunnen bepalen, is met name inzicht gewenst in de terugverdientijd van te plegen respectievelijk gepleegde investeringen door exploitanten.

Navolgend wordt beknopt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethodiek, zowel inhoudelijk als procesmatig, en de daarbij ervaren medewerking van de horecaondernemers in de binnenstad van Apeldoorn die voor hun café of restaurant gebruik maken van een zogenoemd eilandterras.

2.1 Onderzoeksmethodiek

Belangrijke rol terugverdientijd In deze benadering is er een belangrijke rol weggelegd voor de terugverdientijd bij de benodigde onderbouwing van respectievelijk de overgangstermijn en de nieuwe vergunningsduur. Een belangrijke eis aan een redelijke vergunningsduur is namelijk dat exploitanten in staat gesteld dienen te worden door hun gepleegde investeringen te kunnen terugverdienen. De terugverdientijd heeft betrekking op door de ondernemer geïnvesteerd vermogen in materiële en immateriële vaste activa. Het betreft activa die in de regel over meer dan één jaar afgeschreven worden.

De terugverdientijd is in economische zin als volgt gedefinieerd:

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

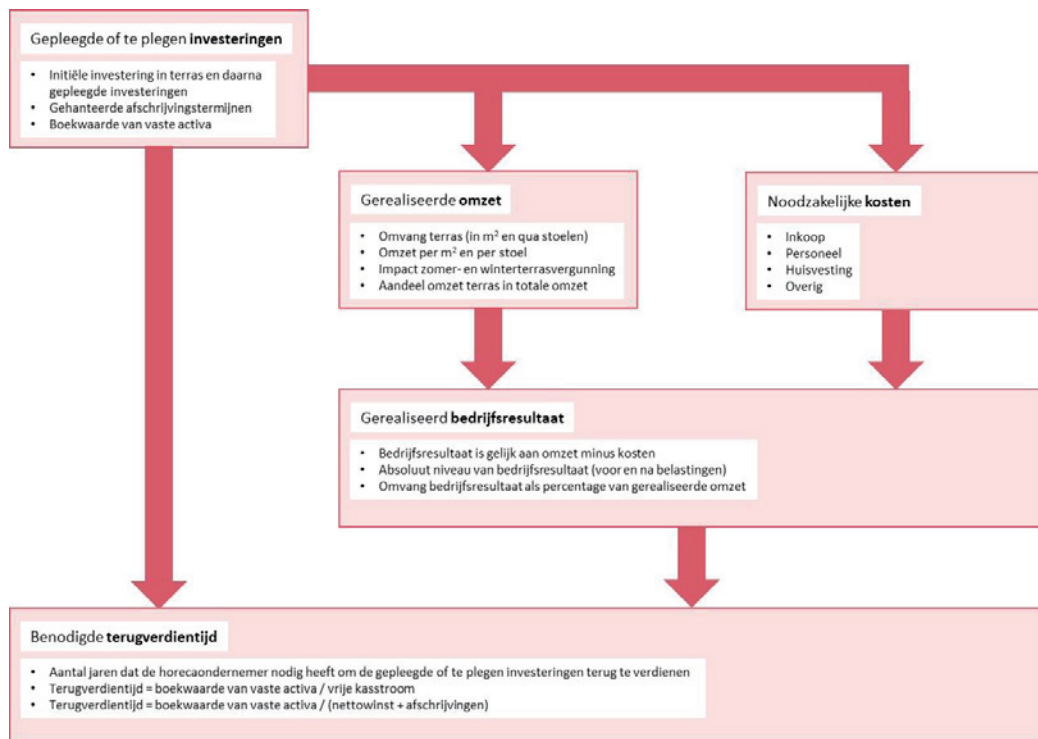
Van belang bij de te berekenen terugverdientijd is het besef dat 'resultaten uit het verleden geen garanties geven voor de toekomst. Het is van belang gedegen inzicht te ontwikkelen in trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de exploitatie van terrassen door

³ Zie onder andere Bureau voor Economische Argumentatie (BEA), *Gokken met beleid, overgangspe-riode en vergunningsduur voor speelautomatenhallen*, 12 juni 2020; BEA i.o.v. gemeente Amers-foort, *Speelautomatenhallen in Amersfoort, Duur van nieuwe vergunningen & overgangstermijn*, 9 december 2022.

horecaondernemers, zowel nationaal als lokaal. Voor het op onderbouwde wijze kunnen ramen van de terugverdientijd van door horecaondernemers in hun terras gepleegde of te plegen investeringen is met name inzicht nodig in:

- Door de horecaondernemer in het (eiland-) terras gepleegde of te plegen investeringen.
- De omzet die de ondernemer daarmee realiseert.
- De kosten die de ondernemer moet maken om deze omzet te kunnen realiseren.
- De bijdrage van het terras aan (omzet en kosten en dus) het bedrijfsresultaat.
- De door de ondernemer gehanteerde afschrijvingstermijnen.

Een en ander kan als volgt worden gevisualiseerd:



Meerjarige verplichtingen

Een tweede factor die van belang is voor het kunnen onderbouwen van een redelijke vergunningsduur, en met name ook de door de gemeente Apeldoorn in te stellen overgangstermijn, betreft eventuele meerjarige verplichtingen van horecaondernemers. Bij het bepalen van een redelijke vergunningsduur en overgangstermijn, is het van belang rekening te houden met meerjarige verplichtingen waarbij deze in principe op twee manieren van invloed kunnen zijn:

- Het lijkt redelijk om in de nieuwe situatie van een stelsel met vergunning(en) voor bepaalde tijd een vergunningsduur te hanteren waarbinnen horecaondernemers eventueel voor hun bedrijfsvoering noodzakelijke dan wel gewenste meerjarige verplichtingen kunnen nakomen, voor zover voortvloeiend uit de exploitatie van hun terras.
- Indien er gekozen wordt voor een overgangstermijn die minder lang is dan nog lopende meerjarige verplichtingen voor de 'zittende' exploitant, lijkt het redelijk om de kosten

vanwege voortijdige beëindiging van deze meerjarige verplichtingen te betrekken bij het bepalen van de terugverdientijd van gepleegde investeringen.

2.2 Medewerking van horecaondernemers aan het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek heeft BEA uitgebreide deskresearch en literatuuronderzoek gepleegd naar de exploitatie van horecaterrassen. Relevante inzichten vanuit deze bronnen betreffen vooral branchekengetallen op landelijke schaal. Om de door de gemeente vast te stellen duur van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd en de te hanteren overgangstermijn zorgvuldig te kunnen onderbouwen, heeft BEA deze landelijke kengetallen in gesprekken met Apeldoornse horecaondernemers voorzien van feedback vanuit hun lokale praktijk.

BEA heeft met in totaal acht lokale horecaondernemers gesproken:

Plein	Overzicht van gevoerde gesprekken en ontvangen informatie
Raadhuisplein	• Gesproken met drie eigenaren van horecazaken op dit plein. • Inzage in exploitatie van één horecazaak. • Eén eigenaar lichtte kwalitatief toe op positie en exploitatie van de betreffende horecazaken. • Eén eigenaar weigerde volledig mee te werken aan het onderzoek.
Caterplein	• Gesproken met drie eigenaren van horecazaken op en om dit plein. • Toelichting op positie en exploitatie van betreffende horecazaken is met name kwalitatief van aard.
Leienplein	• Gesproken met twee eigenaren van horecazaken op dit plein. • Toelichting op positie en exploitatie van betreffende horecazaken, zowel kwalitatief als kwantitatief. • Eén andere eigenaar weigerde volledig aan het onderzoek mee te werken.
Stationsplein	• Gesproken met één eigenaar van horecazaken op dit plein. • Toelichting ontvangen op positie en exploitatie van één van deze horecazaken, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Van de gesprekken met de horecaondernemers zijn conceptverslagen opgesteld, die zijn voorgelegd aan de betreffende ondernemer ter verificatie. In de definitieve verslagen is de van de betreffende ondernemer ontvangen feedback verwerkt (correcties, aanvullingen en anderszins aanscherpingen op het conceptverslag zijn in beginsel overgenomen).

De opgestelde gespreksverslagen zijn vertrouwelijk. BEA heeft de ondernemers toegezegd dat door hun ingebrachte informatie over de exploitatie van hun horecabedrijf of -bedrijven

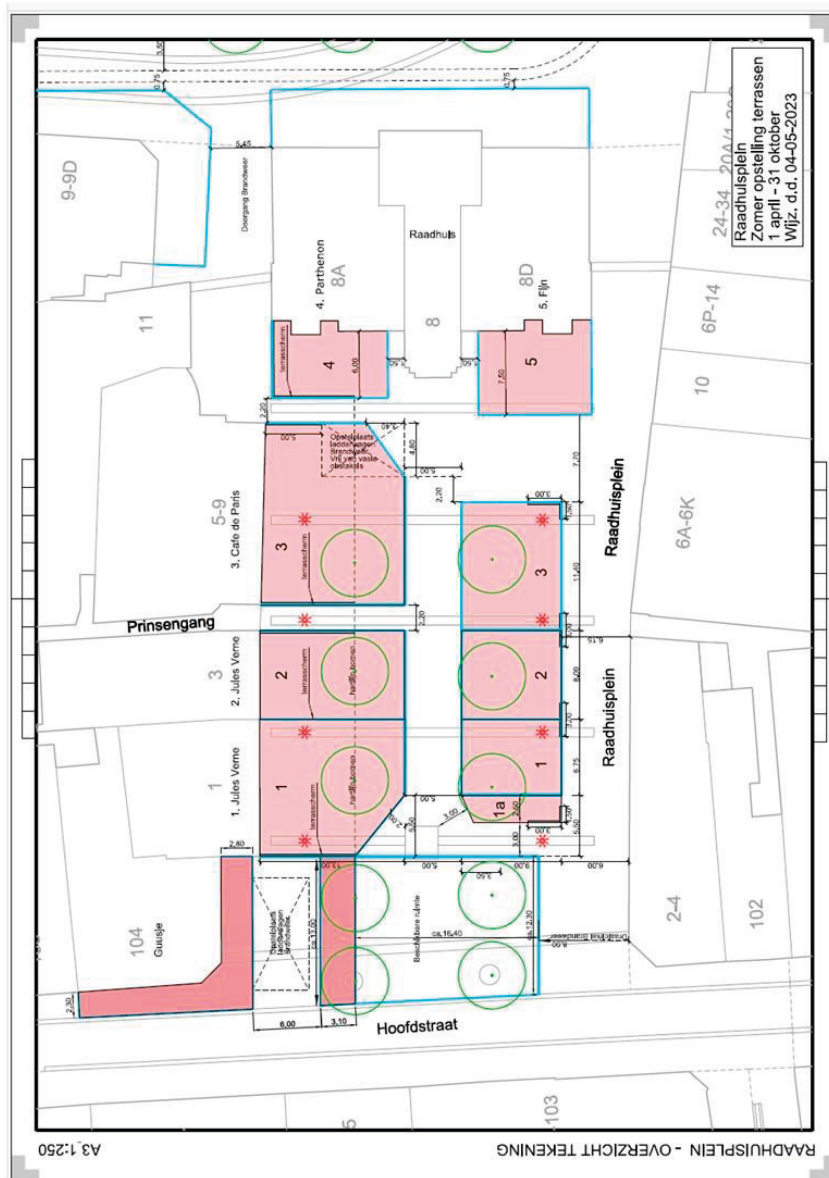
niet wordt gedeeld met de gemeente Apeldoorn en ook niet traceerbaar wordt gebruikt ten behoeve van het op te stellen eindrapport.

BEA acht de ontvangen informatie van lokale horecaondernemers in combinatie met landelijke kengetallen en informatie uit vergelijkbaar eerder onderzoek (in met name Amersfoort) voldoende om algemene uitspraken te kunnen doen over door horecaondernemers in hun terrassen gepleegde investeringen en de snelheid waarmee zij die (kunnen) terugverdienen, als basis voor te nemen besluiten over zowel een in te stellen overgangstermijn als voor de duur van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd.

3 Actuele situatie op de horecapleinen in de binnenstad

3.1 Raadhuisplein

Op het Raadhuisplein is de situatie momenteel zo dat drie horecagelegenheden een een pleinterras hebben (Café de Paris, Jules Vernes en Guusje). De pleinterrassen zijn van het gevelterras gescheiden door een wandelpad of door een opstelplaats voor een brandweerwagen. De andere horecagelegenheden hebben alleen een gevelterras:



De ondernemers die momenteel beschikken over een pleinterras, in aanvulling op het ook aanwezige gevelterras van de betreffende horecazaken, zien graag dat pleinterras en ge-

velterras worden 'samengetrokken' tot één vergroot gevelterras. Dit betekent praktisch dat de huidige doorgang voor met name voetgangers op het midden van het plein vervalt of wordt verschoven.



De ruimte voor terrassen op het Raadhuisplein wordt momenteel beperkt door de aanwezigheid van twee opstelplaatsen voor een ladderwagen van de brandweer. Op één van deze twee opstelplaatsen is desalniettemin een terras opgesteld. De ruimte voor terrassen worden verder beperkt door het standbeeld van Koning Willem I.

Op dit moment zijn er drie horecabedrijven met een pleinterras. Het aantal horecazaken dat in principe ook voor een pleinterras op het Raadhuisplein in aanmerking zou kunnen komen, afhankelijk van daarvoor te hanteren maatstaven, is groter. Als daarbij als maatstaf wordt gehanteerd dat het daarvoor noodzakelijk is dat een bedrijf gevestigd moet zijn op het Raadhuisplein, dan is van belang wat precies wordt verstaan onder 'Raadhuisplein'. Daarbij kunnen twee benaderingen worden gevolgd:

- Kadastrale invalshoek: Een horecabedrijf moet qua adres en ingang gevestigd zijn op het Raadhuisplein.
- Ruimtelijke invalshoek: Een horecabedrijf moet een gevel hebben, al dan niet voorzien van een (hoofd-) ingang, die uitkomt op het Raadhuisplein.

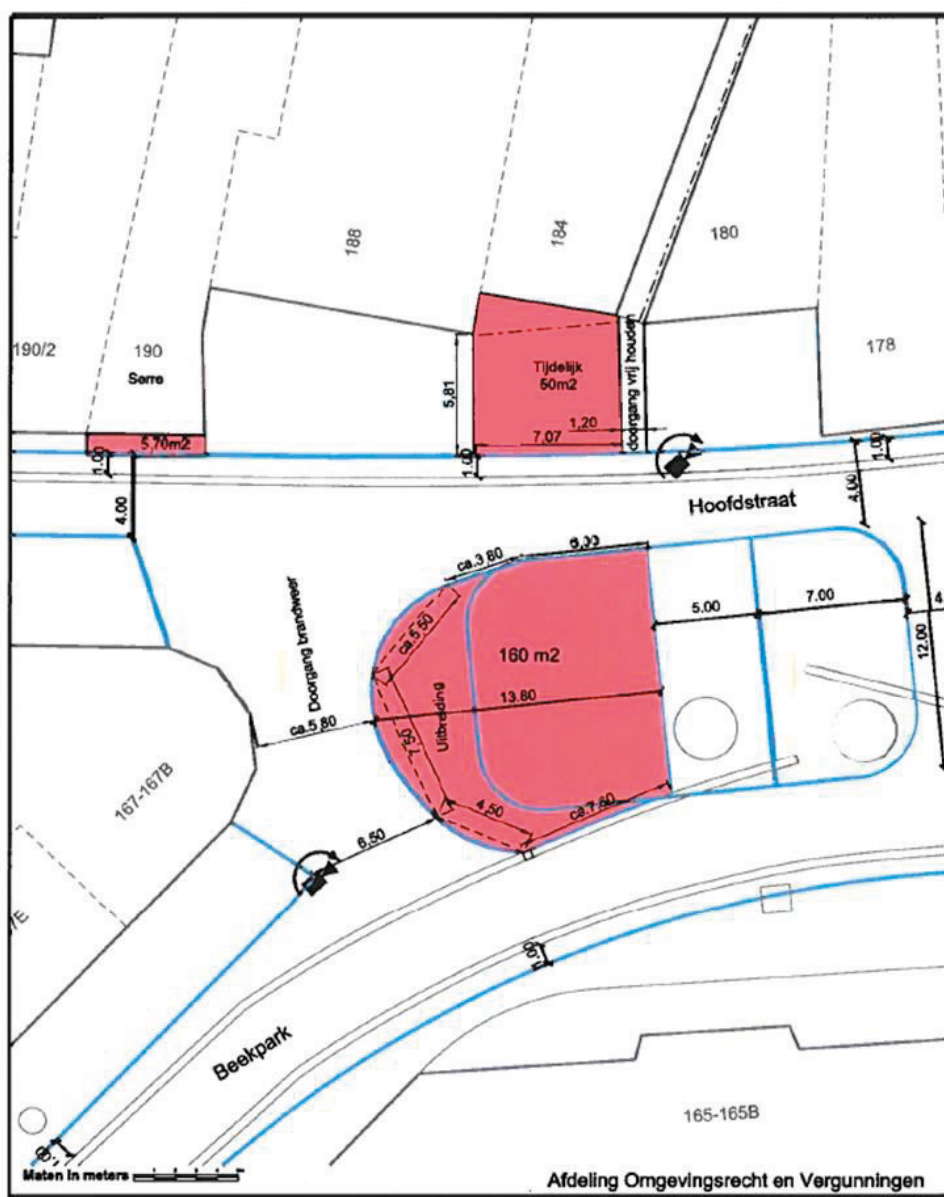
De ruimtelijke invalshoek lijkt hierbij logischer, zowel vanuit het perspectief van bezoekers van het plein als vanuit de bedrijfsvoering van de betreffende horecazaken. Ook op andere pleinen blijkt dat een te grote afstand tussen de horecazaak 'binnen' en het bijbehorende terras voor de bedrijfsvoering lastig is vanwege de lange looplijnen en voor bezoekers onduidelijk omdat niet gelijk duidelijk is op het terras van welke horecazaak zij zitten.

Tot slot kan over het Raadhuisplein worden vastgesteld dat er diverse panden aan gelegen zijn zonder horecabestemming, maar die eventueel wel omgezet kunnen worden naar een horecabestemming. Dit betreft onder meer het pand op de hoek van Raadhuisplein en Hoofdstraat (Raadhuisplein 2-4), dat recent in eigendom is gekomen van een horecaondernemer. Ook de andere panden aan de zuidzijde van het Raadhuisplein zouden in de toekomst een horecabestemming kunnen krijgen, waarna zij, afhankelijk van daarvoor te

hanteren maatstaven, ook aanspraak zouden kunnen maken op een deel van de beschikbare ruimte voor pleinterrassen.

3.2 Caterplein

De ruimtelijke situatie op het Caterplein is minstens zo complex als die op het Raadhuisplein. In de eerste plaats is er geen kadastraal afgebakend gebied met de naam 'Caterplein'. Het Caterplein is feitelijk het gebied waar Hoofdstraat respectievelijk Nieuwstraat en in het verlengde daarvan Beekpark bij elkaar komen.



Op dit moment hebben alleen enkele horecagelegenheden gelegen aan de noordzijde van het Caterplein vergunning voor een pleinterras op een deel van het middenterrein. Er zijn

aan de noordzijde echter ook enkele horecagelegenheden die geen pleinterras hebben (onder meer De Kleine Generaal en The Old Irish Pub). Dit geldt ook voor horecagelegenheden aan de oostzijde en de zuidzijde van het Caterplein.

Relevant voor het voorliggende onderzoek is verder dat er recent in ieder geval een tweetal overnames hebben plaatsgenomen van horecagelegenheden op dan wel nabij het Caterplein. Het gaat onder meer om de overname van voorheen snackbar Kokkie en eetcafé Pardoes door de eigenaren van de naastgelegen horecagelegenheid Finnegan's (tevens eigenaar van Proeflokaal De Kater en restaurant De Graaf van Vlaanderen, om beide zaken samen te voegen tot één nieuwe horecagelegenheid (wijnbar Noble & Wijn). Met de overname van beide zaken (naast de exploitatie betreft de overname ook het vastgoed) en de verbouwing is een aanzienlijk bedrag gemoeid⁴.

De horecagelegenheden die momenteel beschikken over een vergunning voor een pleinterras zijn alle niet alleen 's avonds geopend maar ook overdag. Verder wordt op deze pleinterrassen niet alleen drank geserveerd maar kan er ook worden gegeten. Aan het plein zijn ook enkele horecagelegenheden gelegen die vooral 's avonds en 's nachts geopend zijn. Het is de vraag of openingstijden van het terras en het aanbod (naast drank ook eten) wordt meegenomen bij de afweging welke horecagelegenheden wel in aanmerking (kunnen) komen voor een deel van de publieke ruimte voor een pleinterras en welke niet.

3.3 Leienplein

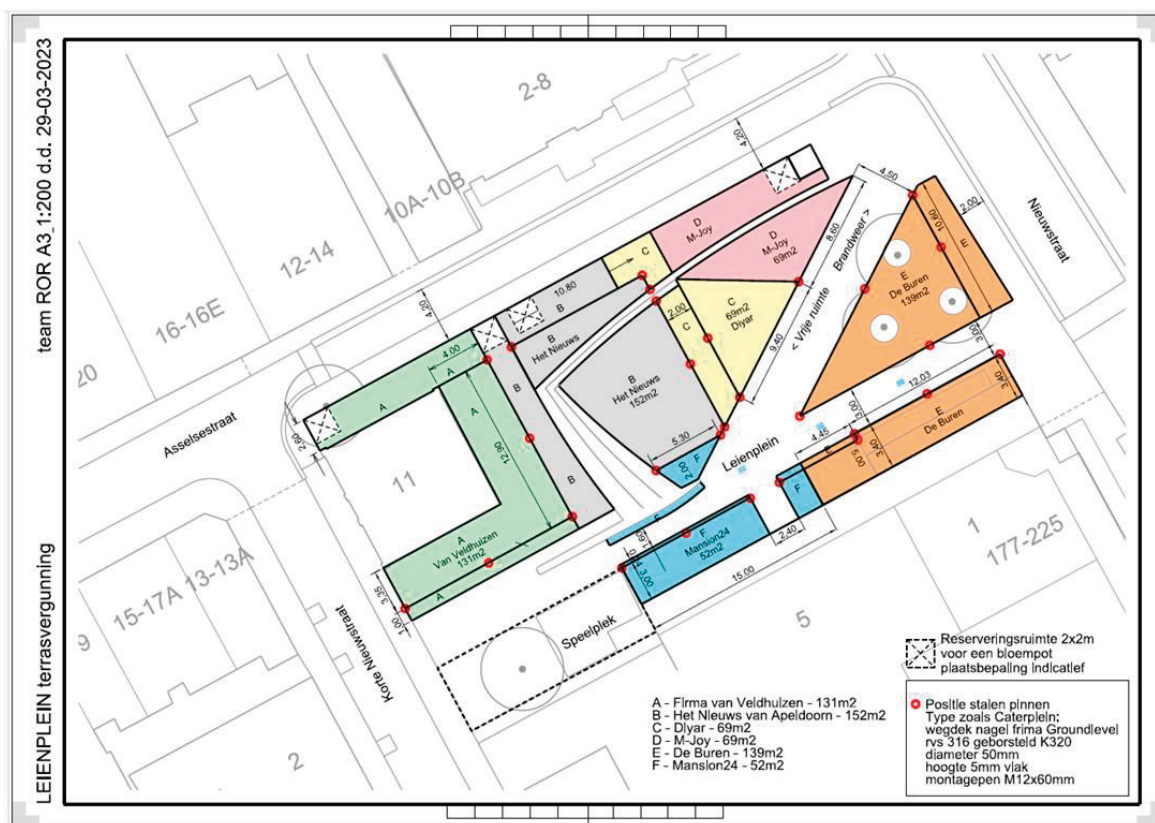
Het Leienplein is net als het Raadhuisplein en het Caterplein een echt horecaplein, met een vooral lokaal publiek. Tot voor kort waren er vijf horecagelegenheden aan of nabij het Leienplein die de beschikking hebben over een vergunning voor het exploiteren van een pleinterras. Voor één van deze horecagelegenheden (i.c. De Buren) geldt dat het pleinterras recent is samengevoegd met het gevelterras, zodat deze zaak nu één groot gevelterras heeft⁵.

Voor twee horecagelegenheden met een pleinterras (brasserie M-Joy en restaurant Diyar) geldt dat zij de exploitatie van hun horecazaak hebben beëindigd en dat op dit moment geen gebruik wordt gemaakt van de aan beide zaken verleende vergunning voor het exploiteren van een pleinterras. Voor beide zaken, gevestigd op respectievelijk Asselsestraat 10 en Asselsestraat 16) geldt dat het pleinterras niet direct voor de betreffende zaak gelegen is maar op enige afstand. Vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering is dit niet optimaal

⁴ BEA heeft in een gesprek met de nieuwe eigenaren een indicatie ontvangen van zowel de investering in de twee overgenomen en her in te richten panden als voor de terrasinrichting, maar beide kunnen hier vanwege toegezegde vertrouwelijkheid niet worden weergegeven.

⁵ De wens om gevel- en pleinterras samen te voegen tot een vergroot gevelterras leeft breder. Zoals aangegeven onder andere ook bij de horecaondernemers op het Raadhuisplein met een pleinterras..

en het is ook voor bezoekers waarschijnlijk minder duidelijk bij welke horecagelegenheid het pleinterras behoort.



Voor de horecagelegenheid met het grootste pleinterras (i.c. het Nieuws van Apeldoorn) geldt dat de exploitatie recent is overgenomen. De nieuwe exploitanten zijn in september 2023 met hun nieuwe zaak gestart en BEA heeft ten behoeve van het voorliggende onderzoek een toelichting ontvangen op gepleegde en te plegen investeringen en huidige en in de toekomst verwachte exploitatie⁶.

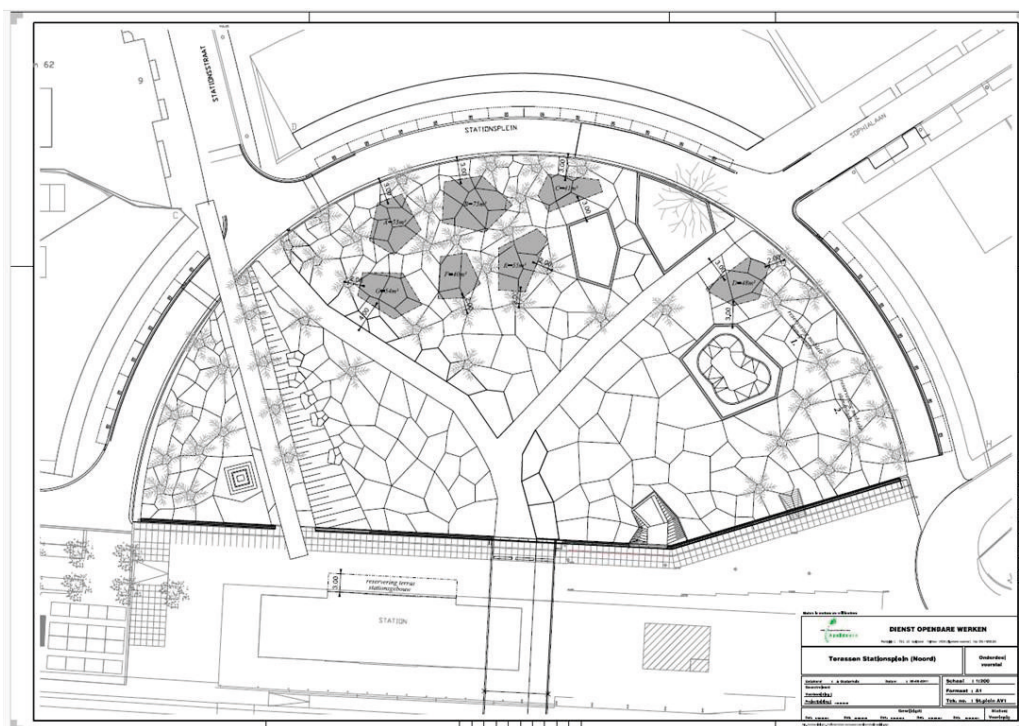
Op en om het Leienplein zijn er momenteel geen horecagelegenheden zonder terras. Twee horecagelegenheden hebben geen pleinterras maar wel een gevelterras (De Buren en Firma van Veldhuizen), waarbij zoals aangegeven één van deze twee het pleinterras waarvoor de zaak een vergunning had recent heeft kunnen samenvoegen met het gevelterras tot een vergroot gevelterras.

⁶ BEA heeft in een gesprek met de nieuwe eigenaren een indicatie ontvangen van de overnamesom en een toelichting ontvangen op de voorgenomen investering in zowel 'binnenkant' van de zaak als het terras, maar investeringsbedragen kunnen hier vanwege toegezegde vertrouwelijkheid niet worden weergegeven.

3.4 Stationsplein

Het vierde plein waar het voorliggende onderzoek zich in het bijzonder op richt, is het Stationsplein. Dit plein heeft van oudsher niet het karakter van horecaplein, maar inmiddels zijn er diverse horecagelegenheden gevestigd waarvan een enkele ook met een terras.

De gemeente Apeldoorn heeft voor het Stationsplein een visie laten maken met als inspiratiebron de Veluwe. Mede daarom is er gekozen voor het planten van enkele grove den- en eiken op het Stationsplein. De horecaondernemers op het Stationsplein hebben, in lijn met deze visie op het plein, een inrichtingsplan opgesteld dat daarop aansluit. Het inrichtingsplan gaat onder meer uit van bij de visie passende zandkleurige bedoeïenenachtige stretchtenten zonder reclameopdruk. Verder gaat het inrichtingsplan uit van een pleinterras voor elk van de aan het plein gelegen horecazaken, waarbij deze pleinterrassen te zien zijn als een soort van eilanden in een zandwoestijn, op houten vlonders, waarbij deze terrassen onderling verbonden zijn met 'bruggetjes'. Het inrichtingsplan kan op instemming rekenen van de aan het plein gelegen horecaondernemers.



Op dit moment heeft één ondernemer een pleinterras ingericht, omdat deze ondernemer de vergunning voor het pleinterras een jaar eerder had aangevraagd. Volgend jaar zullen naar verwachting enkele van de andere ondernemers op het Stationsplein volgen met de inrichting van een pleinterras.

Het Stationsplein wijkt in een aantal opzichten af van Raadhuisplein, Caterplein en Leienplein. Een belangrijk verschil is dat het Stationsplein ruimte biedt om in principe alle aan-

gelegen horecaondernemers te voorzien van een pleinterras. De beschikbare ruimte is op de overige drie pleinen, zeker in verhouding tot de aangelegen horecazaken, veel minder groot. Daarnaast is er op het Stationsplein in enige mate sprake van een samenwerking tussen de aan het plein gelegen horecaondernemers, resulterend in een inrichtingsplan dat wordt gedragen door deze ondernemers. Op de andere drie pleinen lijkt de kans minder groot dat de aan en om het plein gelegen horecaondernemers tot een gezamenlijk gedragen plan kunnen komen voor de inrichting van het plein en met name de verdeling van de voor pleinterrassen beschikbare ruimte.

3.5 Tussenconclusies

De voorgaande beschrijving van de actuele situatie wat betreft (plein-)terrassen op Raadhuisplein, Caterplein, Leienplein en Stationsplein laat zien dat de situatie op het Stationsplein op een aantal aspecten duidelijk afwijkt van die op de andere drie pleinen. Met name lijkt de mate van schaarste van de ruimte voor pleinterrassen ten opzichte van mogelijk geïnteresseerde horecaondernemers veel minder groot op het Stationsplein. Mede als gevolg daarvan was het mogelijk om, uitgaand van de door de gemeente ontwikkelde visie op het Stationsplein, te komen tot een gezamenlijk gedragen inrichtingsplan. Op Raadhuisplein, Caterplein en Leienplein is de schaarste veel nijpender, waardoor de kans op een door alle aan en om het plein gelegen horecaondernemers inrichtingsplan wat betreft verdeling van ruimte voor pleinterrassen klein lijkt:

	Raadhuisplein	Caterplein	Leienplein	Stationsplein
Alle horecaondernemers voorzien van pleinterras?	Nee	Nee	Ja	Nog niet, maar mogelijkheid is er wel
Mogelijkheid dat niet-horecazaken overgaan naar horeca?	Ja	Ja	Ja	Ja
Huidige maatstaf voor verdeling ruimte voor pleinterrassen	Voor ondernemers met pleinterras: in verlengde van gevel en gevelterras	Onduidelijk, historisch zo gegroeid	Onduidelijk, historisch zo gegroeid	Onduidelijk
Kans dat ondernemers samen tot gedragen plan komen voor verdeling ruimte voor pleinterrassen	Klein	Klein	Klein	Groot

Verder blijkt uit de beschrijving van de actuele situatie op de vier pleinen dat voor een relatief groot aantal horecagelegenheden aan deze pleinen geldt dat zij recent zijn overgenomen en/of dat er om andere redenen aanzienlijk is geïnvesteerd in de 'binnenkant' van de betreffende horecazaak en het bijbehorende pleinterras.

Op de relevantie van deze waarneming wordt hierna in hoofdstuk 5 nader ingegaan, als nader wordt toegelicht op de te hanteren overgangstermijn voor een overgang van de huidige vergunningen voor onbepaalde tijd naar vergunningen voor bepaalde tijd.

4 Terugverdientijd en duur van nieuwe vergunningen

Zoals in paragraaf 2.1 toegelicht, is de terugverdientijd op de in terrassen gepleegde respectievelijk te plegen investeringen een belangrijke factor bij het bepalen van een passende overgangstermijn respectievelijk duur van nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd.

Navolgend wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Belang van terras voor omzet van horecagelegenheden.
- Omvang van investeringen in (plein-)terrassen.
- Snelheid waarmee deze investeringen worden terugverdiend.
- Meerjarige verplichtingen.
- Consequenties voor een passende duur van nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd.

4.1 Belang van terras voor omzet van horecagelegenheden

Omzetaandeel terras 50 – 70 procent Het voorliggende onderzoek levert op dat terrassen voor horecagelegenheden van groot en bovendien toenemend belang zijn. Het aandeel van terrassen bedraagt doorgaans tussen de helft en twee derde van de totale omzet van de horecagelegenheden. Uiteraard zijn hierbij uitschieters aanwezig naar boven en naar beneden. Voor een zaak waar naast horeca ook andere activiteiten plaatsvinden, zoals retail of vormen van dienstverlening, ligt het aandeel van het terras in de totale omzet vanzelfsprekend doorgaans lager (een voorbeeld hiervan is Mansion24 op het Leienplein).

Het economisch belang van terrassen voor de horeca blijkt ook uit branchegegevens van Koninklijke Horeca Nederland (KHN). Daaruit blijkt dat voor alle horeca het aandeel van het terras in de totale omzet ligt op circa 28 procent en voor de horecagelegenheden die het hele jaar het terras geopend hebben (bijvoorbeeld omdat zij beschikken over terrasverwarming) is dit aandeel gemiddeld 35 procent⁷.

Het aandeel van de terrassen in de totale omzet ligt bij de horecabedrijven aan de binnenstadspleinen in Apeldoorn gemiddeld aanmerkelijk hoger dan het landelijke aandeel. De verklaring hiervoor is dat de KHN-cijfers betrekking hebben op de horeca als geheel, dus ook op horecagelegenheden die gevestigd zijn op veel minder drukke plekken dan de binnenstadspleinen in een grote stad als Apeldoorn. Het aandeel van terrassen in de totale omzet van horecagelegenheden neemt verder toe vanwege de navolgende trends en ontwikkelingen:

- Consumenten geven steeds meer de voorkeur aan eten en drinken op een terras, indien het weer dit toelaat dan wel indien het terras voldoende beschut is tegen eventuele regen en wind.
- De klimaatverandering maakt dat de gemiddelde temperatuur stijgt en dat het aantal voor terrassen geschikte dagen per jaar toeneemt. Indien lokale beleidsregels het toe-

⁷ Zie: www.horecava.nl/nieuws/terrasverwarming-in-de-horeca-laait-iii-35-van-je-omzet-schieten.

staan, is het niet meer uitzonderlijk als horecabedrijven al in februari of maart op een droge en zonnige dag hun terras openen of dat terrassen nog geopend zijn tot diep in het najaar.

- Horecaondernemers investeren steeds meer in terrassen, onder meer ook in terrasverwarming, parasols en andere beschutting en terrasafscheidingsen waardoor bezoekers ook bij wat minder weer beschut kunnen zitten op het terras.

4.2 Investerings in terrassen

De huidige inrichting van de vier in het onderzoek centraal gestelde pleinen in de binnenstad van Apeldoorn wijkt sterk af van de situatie van enkele decennia geleden. In de jaren zeventig, tachtig en negentig van de vorige eeuw waren er aanmerkelijk minder terrassen op de pleinen in de binnenstad. Vanaf de jaren negentig is een trend zichtbaar dat cafés en restaurants vaker een terras exploiteren en dat de inrichting daarvan ook kwalitatief steeds hoogwaardiger wordt. Ter illustratie de situatie op het Raadhuisplein in Apeldoorn in de jaren zeventig:



Nota bene: het Raadhuisplein anno 1979, zie <https://indebuurt.nl/apeldoorn/toen-in/oude-mariakerk-raadhuisplein~4291/>.

Cafés en restaurants spelen hiermee in op de vraag van consumenten. Indien het weer het toelaat, geven bezoekers van binnensteden massaal de voorkeur aan het zitten op een terras boven het bezoeken van een café of restaurant binnen. Voor veel horecagelegenheden in binnensteden met een terras is de situatie momenteel zo dat zij bij mooi weer

nauwelijks bezoekers binnen hebben en, omgekeerd, als het koud of regenachtig is alle omzet afkomstig is van de zaak 'binnen'.

De door horecagelegenheden gepleegde investeringen in het terras zijn, in lijn met deze trend, de laatste jaren sterk gestegen. De investeringen zijn uiteraard voor een deel ook afhankelijk van de omvang van het terras en de locatie. Een horecazaak op een rustige locatie zal niet grootschalig investeren als er niet een reële verwachting is dat de zaak voldoende publiek kan trekken. Een horecazaak op één van de drukke binnenstadspelen hoeft in principe minder te investeren in een terras om toch bezoekers te trekken, maar kan vaak meer investeren als het terras veel bezoekers trekt. Belangrijk hierbij is onder meer of het terras 'op de zon' gelegen is of niet.

Verder is het niveau van de investeringen ook afhankelijk van de vraag of de terrasinrichting verplaatsbaar dient te zijn, bijvoorbeeld vanwege op het plein te houden markten of andersoortige evenementen, of dat permanente terrasafscheidingsen, parasols en dergelijke toegestaan zijn.

De omvang van de investeringen in de terrassen kunnen voor de grootste terrassen in de binnenstad oplopen tot zo'n € 100.000 of hoger. De investeringen in kleinere terrassen liggen uiteraard op een aanmerkelijk lager niveau. Uitgaand van de volgende typische kleine, middelgrote en grote terrassen...

Basiselementen terras	Klein	Middelgroot	Groot
Stoelen	60	120	240
Tafels	15	30	60
Grote parasol	0	1	2
Kleine parasol	2	2	3

... kunnen de investeringskosten als volgt worden ingeschat:

Basiselementen terras	Prijs per element, in €	Klein	Middelgroot	Groot
Stoelen	€ 90	€ 5.400	€ 10.800	€ 21.600
Tafels	€ 200	€ 3.000	€ 6.000	€ 12.000
Grote parasol	€ 20.000		€ 20.000	€ 40.000
Kleine parasol	€ 12.500	€ 25.000	€ 25.000	€ 37.500
Zonwering gevel		€ 7.500	€ 10.000	€ 12.500
Overig		€ 2.500	€ 5.000	€ 7.500
Totaal		€ 43.400	€ 76.800	€ 131.100

De overige kosten bestaan onder meer uit:

- Terrasafscherming.
- Mobiele betaalterminals.
- Barkoelingsapparatuur.
- Camera/beveiligingsapparatuur.
- Decoratieve elementen (o.a. plantenbakken e.d.).

Horecagelegenheden zijn vanzelfsprekend vrij om te kiezen voor een dure of minder dure inrichting van het terras. De voorgaande raming van de typische investeringen van horecagelegenheden in een klein, middelgroot en groot terras zijn daarom met bandbreedtes omgeven. De volgende marges lijken passend bij Apeldoorn:

Elementen voor terrasinrichting, bandbreedte aanschafkosten in €	Minimum	Maximum
Terrasstoel	€ 70	€ 120
Terrastafels	€ 150	€ 250
Grote parasol	€ 17.500	€ 25.000
Kleine parasol	€ 10.000	€ 15.000
Zonwering gevel	€ 7.500	€ 12.500

4.3 Omzet, kosten en bedrijfsresultaat van horecaterrassen

Een belangrijke opbrengst van het voorliggende onderzoek is dat de winstgevendheid van horecabedrijven de laatste tijd sterk onder druk is komen te staan. Hierbij spelen vooral de volgende factoren mee:

- De loonkosten van medewerkers zijn de afgelopen tijd sterk gestegen, vanwege met name twee ontwikkelingen:
 - De in de cao voor de horeca bepaalde loonstijgingen, onder meer per juli 2023 (circa 3 procent) en per 1 januari 2024 (8 tot 12 procent), mede vanwege de verhogingen van het wettelijk minimumloon die doorwerken in de cao.
 - De aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt, waardoor het voor horecabedrijven lastig is om voldoende personeel te vinden. Hierdoor ontstaat extra druk op de te betalen lonen, met name ook voor functies die relatief schaars zijn (zoals die van koks).
- Stijgende kosten vanwege inkoop van zowel drank als eten.
- Daarnaast leveren ook de gestegen kosten voor energie voor veel horecagelegenheden een aanzienlijke extra kostenpost op.

Problematisch voor horecabedrijven is verder dat deze kostenstijgingen vaak niet of niet volledig doorberekend kunnen worden aan de bezoekers. Het niet volledig doorberekenen

van kosten gaat vanzelfsprekend direct ten koste van het bedrijfsresultaat. Ter illustratie een beeld uit de meest recente editie van 'Vooruitzicht horeca' van ING Research⁸:

Hogere kosten niet volledig voor rekening van de gast

Het is voor de horeca lang niet altijd mogelijk om de hogere energie-, inkoop- en personeelskosten volledig door te berekenen aan de klant. Slechts één op de drie horecaondernemers kan de hogere kosten volledig of grotendeels aan de gast doorberekenen. Dit is beduidend lager dan in andere sectoren. Vooral restaurants en cafés hebben moeite om de hogere kosten volledig bij de gast neer te leggen. Immers, als de prijs van een biertje of een maaltijd te hoog wordt blijven de gasten weg.

De verminderde winstgevendheid blijkt uit diverse recente landelijke onderzoeken. Onderzoek van ING Research⁹, toegespitst op restaurants en cafés binnen de horeca, laat zien dat de winstgevendheid al vóór corona onder druk stond. Waar de horeca in brede zin in 2016 een rendement realiseerde van circa 12 procent, was dit voor restaurants en cafés circa 9,5 procent. In de jaren daarna daalde het bedrijfsresultaat naar 6,6 procent in 2019 (het laatste jaar vóór corona).

Voor de winstmarges van restaurants en cafés stonden voor de uitbraak van de coronapandemie al onder druk

Bedrijfsresultaat als percentage van de netto-omzet



Bron: CBS, ING Research

De gemiddelde winstgevendheid is in 2021 in Nederland uitgekomen op circa 5 procent van de netto omzet voor restaurants en cafés.

De hiervoor toegelichte landelijke ontwikkeling van het bedrijfsresultaat van horecabedrijven sluit goed aan bij het beeld dat BEA zich heeft gevormd van de horeca aan de drie gro-

⁸ Bron: Vooruitzicht Horeca 2024 van ING Research, *Horeca gaat mager jaar tegemoet in 2024*, d.d. 20 december 2023, zie: <https://www.ing.nl/zakelijk/sector/leisure/vooruitzicht-horeca>.

⁹ Zie: Vooruitzicht Horeca 2024 van ING Research, *Horeca gaat mager jaar tegemoet in 2024*, d.d. 20 december 2023 en <https://www.ing.nl/zakelijk/sector/leisure/vooruitzicht-horeca>.

te pleinen in de binnenstad van Apeldoorn. De winstniveaus variëren sterk maar de trend is dat het bedrijfsresultaat als percentage van de omzet (soms sterk) is gedaald in de afgelopen jaren. Een en ander betekent een duidelijke trendbreuk met de periode vóór corona. In de periode 2009 tot en met 2018 nam de winstgevendheid van de horeca in brede zin toe van circa 10 procent van de omzet in 2009 naar 13 à 14 procent in 2018¹⁰.

In de editie 2023 van 'Vooruitzicht Horeca' van ING Research wordt geconstateerd dat de winstmarges in de horeca onder druk staan. Weliswaar stijgen prijzen in restaurants en cafés in 2023 met naar verwachting 4 procent gemiddeld, maar slechts 32 procent van de restaurants en cafés kan de toenemende inkoop- en bedrijfskosten volledig of grotendeels doorberekenen aan de gast. ING Research verwacht in de horeca dat het aantal bedrijfsbeëindigingen en faillissementen in 2023 mede om deze reden zal toenemen ten opzichte van 2022.

Vooruitzicht Horeca 2023, ING Research

Zes op de tien horecaondernemers noemt de prijsstijgingen van voeding, dranken, energie- en personeelskosten zorgelijk voor het bedrijf, blijkt uit cijfers van het CBS. Evenals in veel andere sectoren ontkomt ook de horeca er niet aan de prijzen te verhogen. Dit is nodig om de hogere energie-, inkoop- en personeelskosten (deels) te compenseren. Zo kampen restaurants en cafés onder meer met hogere inkoopkosten van bijvoorbeeld bier, koffie, brood, vlees, olie en boter. Gemiddeld genomen werden voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken 18% duurder in het eerste kwartaal van 2023. De prijs van bier steeg met 10%. Restaurant- en caféhouders verhoogden hun prijzen in het eerste kwartaal 2023 dan ook met gemiddeld 10%. Hoewel de energiekosten inmiddels dalen, stijgen daarentegen de personeelskosten door de loonsverhogingen.

In het voorliggende onderzoek gaat BEA uit van een winstniveau van 5 à 6 procent van de omzet voor een 'gemiddeld' café of restaurant in Apeldoorn. Dit laat onverlet dat er ook horecagelegenheden zijn die niet of nauwelijks winst maken, bijvoorbeeld omdat ze net gestart zijn, maar ook dat er enkele horecagelegenheden zijn die beduidend winstgevend zijn (oplopend tot 33 procent bruto marge van de omzet).

Bij het winstniveau van 5 à 6 procent van de omzet moet worden opgemerkt dat dit in historisch perspectief laag is en dat het aanhouden van een nog lager winstniveau niet realistisch is in die zin, dat eigenaren/exploitanten van horecabedrijven die minder winst realiseren hun geld beter 'op de bank' kunnen zetten. Het rendement is dan maar beperkt lager maar wel veel minder risicovol.

¹⁰ Zie: <https://www.firmfocus.biz/NL/BI/branche/logies-maaltijd-en-drankverstrekking>.

Winstmarge basisscenario 5 procent	Onder de streep is voor het voorliggende onderzoek van belang dat niet kan worden uitgegaan van een bedrijfsresultaat, vóór belastingen, van circa 10 tot 14 procent van de omzet, zoals in de jaren vóór de coronajaren, maar dat rekening moet worden gehouden met aanmerkelijk lagere winstniveaus. Omdat in het laatste jaar vóór corona het bedrijfsresultaat van restaurants en cafés in Nederland uitkwam op 6,6 procent en de winstgevendheid in 2023 gemiddeld waarschijnlijk eerder gedaald dan gestegen is, vanwege het moeilijk kunnen doorberekenen van stijgende kosten, wordt in het basisscenario uitgegaan van 5 procent. Mede op basis van dit inzicht in de winstniveaus van horecabedrijven kan de terugverdientijd van investeringen worden geraamd.
--	---

4.4 Terugverdientijd als basis voor bepaling van duur nieuwe vergunningen

Navolgend wordt nader ingegaan op het tempo waarin horecaondernemingen hun investeringen in een terras (kunnen) terugverdienen, uitgaand van zowel landelijke kengetallen, voor zover deze beschikbaar zijn als lokale inschattingen. Er is onder meer gebruik gemaakt van landelijke kengetallen voor:

- Omzet per terrasstoel en per m² van een terras.
- Opbouw van de kosten van een horecabedrijf in het algemeen (niet toegespitst op het terras).
- Bedrijfsresultaat, met name als percentage van de omzet, voor horecabedrijven in het algemeen.

Deze landelijke kengetallen zijn voorzien van een check op de specifieke Apeldoornse situatie door middel van gesprekken met lokale horecaondernemers. Het aantal gesprekken dat kwantitatieve informatie heeft opgeleverd is weliswaar beperkt, maar biedt wel inzicht in de bandbreedte van bijvoorbeeld omzetten per terras en per m² of terrasstoel, de opbouw van de kosten en de mate van winstgevendheid. Hierbij moet aangetekend worden dat de verschillende horecapleinen op een aantal aspecten van elkaar verschillen, met name wat betreft de openingstijden van de terrassen. Het Raadhuisplein is een plein waar de aangelegen horecabedrijven zowel 's ochtends als 's middags en 's avonds geopend zijn, inclusief het terrasgedeelte. Het Caterplein is vooral een plein dat druk bezocht wordt in de avonduren, al geldt voor de horecabedrijven met een pleinterras op dit plein wel dat hun terras ook overdag geopend is. Het Leienplein heeft een profiel dat wat dit betreft tussen deze twee pleinen in gepositioneerd kan worden. Het Stationsplein, tot slot, kent nog maar een enkel horecabedrijf met een pleinterras.

Verder zijn er niet alleen tussen de pleinen verschillen, maar uiteraard ook tussen de horecabedrijven op een plein. Waar het ene horecabedrijf een gevestigde naam is in het Apeldoornse, is het andere een starter. Daarnaast zijn er diverse horecabedrijven recent overgenomen. Deze bedrijven hebben doorgaans hoge financieringslasten en moeten vaak nog een eigen klantenkring opbouwen.

De navolgende tabel biedt inzicht in de exploitatie van enkele geconstrueerde, modelmatige horecagelegenheden, zowel klein als middelgroot en groot, waarbij zoveel mogelijk is

uitgegaan van de door BEA opgebouwde inzichten in de lokale situatie van horecabedrijven op de vier relevante pleinen in de Apeldoornse binnenstad. De in de tabel opgenomen niveaus van investeringen in terrassen sluiten aan bij de van gesprekspartners ontvangen informatie en deze zijn bovendien in lijn met een uitgebreidere elders c.q. in Amersfoort gepleegde inventarisatie van in terrassen gepleegde investeringen. De omzetniveaus per terrasstoel sluiten aan bij landelijke kengetallen en zijn getoetst aan de hand van de door Apeldoornse horecaondernemers gerealiseerde omzetten.

Doorgaans Per saldo resulteren de geconstrueerde businesscases in een terugverdientijd voor in
2 tot 4 jaar terrassen gepleegde investeringen van twee tot vier jaar. Het laat onverlet dat er ook een
terugverdientijd horecabedrijf kan zijn dat de investeringen in een terras sneller, bijvoorbeeld in één jaar, terugverdient en dat er ook horecabedrijven zijn die niet of nauwelijks winst maken en waarvoor dus een langere terugverdientijd van toepassing is.

Businesscase horecagelegenheden, gebaseerd op landelijke kengetallen i.c.m. lokale inschattingen	Klein		Middelgroot		Groot	
	min	max	min	max	min	max
Aantal stoelen terras	40	60	90	120	160	200
Tafels	10	15	22,5	30	40	50
Omzet totaal	266.667	400.000	750.000	1.000.000	1.600.000	2.000.000
Omzet terras	160.000	240.000	450.000	600.000	960.000	1.200.000
Omzet binnen	106.667	160.000	300.000	400.000	640.000	800.000
Aandeel omzet terras	60%	60%	60%	60%	60%	60%
Omzet per stoel per week o.b.v. 8 maanden	115	115	144	144	173	173
Omzet per stoel per jaar	4.000	4.000	5.000	5.000	6.000	6.000
m per terrasstoel	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
m ²	64	96	144	192	256	320
omzet terras per m ² per week	48,1	48,1	60,1	60,1	72,1	72,1
omzet terras per m ²	2.500	2.500	3.125	3.125	3.750	3.750
Bedrijfsresultaat, % van omzet	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Bedrijfsresultaat	8.000	12.000	22.500	30.000	48.000	60.000
Investering terras	50.000	50.000	85.000	85.000	140.000	140.000
Afschrijvingen per jaar	7.500	7.500	12.750	12.750	21.000	21.000
Nettowinst o.b.v. 19% Vpb	6.480	9.720	18.225	24.300	38.880	48.600
Vrije kasstroom	13.980	17.220	30.975	37.050	59.880	69.600
Terugverdientijd	3,6	2,9	2,7	2,3	2,3	2,0

De businesscases gaan uit van kleinere terrassen met 40 tot 60 terrasstoelen, middelgrote met 90 tot 120 stoelen en grote terrassen met 160 tot 200 terrasstoelen. De oppervlaktes variëren van ruim 60 m² tot meer dan 300 m². Dit is de omvang van het totale terras, als optelsom van gevel- en pleinterras. De precieze omvang van het pleinterrasgedeelte is niet bekend omdat de vergunning wordt verleend voor het terras als geheel.

Voor de raming van de omzet vormen landelijke kengetallen van onder meer Misset Horeca een eerste basis¹¹. Er zijn kengetallen voor de omzet per terrasstoel voor verschillende

¹¹ Zie www.missethoreca.nl. Zie specifiek <https://www.missethoreca.nl/120017/terrasstoel-levert-per-week-172-euro-omzet-op> en <https://www.missethoreca.nl/308790/terras-check-2018-vanaf-300m2-is-het-geld-verdienen>.

soorten van horeca. Het blijkt dat de gemiddelde omzet per terrasstoel per week voor een café en een restaurant elkaar nauwelijks ontlopen. Beide komen uit op circa € 160 à € 165 per week:

Type horecaterras	Omzet per terrasstoel per week
Café	€ 162,04
Hotel	€ 183,84
Restaurant	€ 165,82

Het is BEA niet duidelijk of deze omzet per stoel per week gebaseerd is op alle weken in een jaar (52 weken) of over het aantal weken dat het terras geopend is (bijvoorbeeld 2/3 van 52 weken is bijna 35 weken per jaar).

Mede om deze reden heeft BEA niet de omzet per m² of per terrasstoel als uitgangspunt genomen in de toegelichte businesscase maar de terrasomzet. BEA heeft zich op basis van de met exploitanten op de vier binnenstadpleinen een goed beeld kunnen vormen van de omzetniveaus van de terrassen als geheel.

Concreet komt voor de Apeldoornse horeca de omzet per terrasstoel dan uit op € 115 voor de kleinere horecabedrijven tot € 173 voor de horecabedrijven met de grootste terrassen, uitgaand van door ondernemers verstrekte inzichten in de gerealiseerde terrasomzetten en de grootte van het terras in m² en aantal terrasstoelen.

Bij de raming van de jaaromzet is er in de voorgaande businesscase vanuit gegaan dat het terras acht maanden per jaar (2/3) geopend is.

Vervolgens is, zoals in de vorige paragraaf toegelicht, uitgegaan van een winstgevendheid van 5 procent van de omzet.

De terugverdientijd is, zoals toegelicht in paragraaf 2.1, als volgt gedefinieerd:

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

Bij de raming van de terugverdientijd zijn de volgende aannames gemaakt:

- De vaste activa worden voor de helft in vijf jaar tijd afgeschreven (het gaat dan met name om terrasstoelen, tafels en dergelijke) en voor de andere helft in tien jaar tijd (dit betreft met name parasols en gevelzonwering).
- Uitgegaan is van de situatie dat een horecabedrijf een BV is en dat over de eerste 'schijf' winst (in 2023 tot € 200.000) 19 procent vennootschapsbelasting wordt betaald.

De geraamde terugverdientijd komt voor de investeringen in de kleinste horecaterrassen dan uit op circa 3,6 jaar en voor de grotere 2 tot 3 jaar.

4.5 Meerjarige verplichtingen

Meerjarig verplichtingen Voor het kunnen bepalen van een redelijke overgangstermijn is het van belang ook inzicht te hebben in eventuele meerjarige verplichtingen die verbonden zijn aan het exploiteren van een terras. Het gaat dan met name om personeel dat bij horecabedrijven werkzaam is en dat vast in loondienst is.

Uitgesplitst naar de segmenten in de horeca, zetten restaurants gemiddeld wat meer personeel in dan cafés voor het bedienen van een terras. Voor een vol terras gelden de volgende kengetallen¹²:

- Voor een vol terras van een (gemiddeld) café wordt uitgegaan van de inzet van 5,1 medewerkers die elk 33,1 uur per week werken.
- De bezetting van een vol terras van een (gemiddeld) restaurant komt uit op 6,9 medewerkers, die elk 37,7 uur per week werken.

BEA gaat ervan uit dat het personeel van een café of restaurant gemiddeld in schaal VI of schaal VII zit van de horeca-cao. Bij een leeftijd van 21 jaar of ouder komt het basisloon uit op € 2.493 tot € 2.732 per maand¹³. De eindlonen van medewerkers in deze loonschalen komen uit op respectievelijk € 3.039 en € 3.397 (inclusief maximale periodieken).

BEA stelt de personeelskosten op 139 procent van het cao-loon¹⁴, zodat de personeelskosten per jaar per jaar bij bruto loonkosten van gemiddeld € 3.000 per maand uitkomen op € 50.040 per jaar.

De eventueel door horecaondernemers te betalen transitievergoedingen voor personeel dat in vaste loondienst is, is de transitievergoeding in principe gelijk aan 1/3 keer het aantal jaren dat de medewerker in dienst is keer een bruto maandsalaris. Uitgegaan wordt van een dienstverband van gemiddeld 5 jaar voor de medewerkers die in vaste loondienst zijn. Bij een salarisniveau van € 3.000, komt de transitievergoeding dan uit op $\frac{1}{3} \cdot 5 \cdot € 3.000$ is € 5.000 per medewerker in vaste loondienst.

¹² Zie <https://www.missethoreca.nl/308790/terras-check-2018-vanaf-300m2-is-het-geld-verdienen>.

¹³ Zie https://assets.khn.nl/uploads/downloads/Loongebouw-1-januari-2024-DEF-20231222.pdf?_gl=1*ofrxmt*_gcl_au*NzkwMzA1NiMyLiE3MTg3MDE3NDg.*_ga*NjcxNTAwNzA2LiE2ODg4NjI0Mjk.*_ga_L5SL4WYZD5*MTcxODcwMTc0OC4xMC4wLiE3MTg3MDE3NDkuMC4wLiA.

¹⁴ Zie <https://www.firmfocus.biz/NL/BI/branche/logies-maaltijd-en-drankverstreking>. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het bruto loon gemiddeld 19,89% is van de omzet en sociale lasten (3,53% van omzet), pensioenpremies (0,95% van omzet) en overige personeelskosten (3,23% van omzet) samen 38,75% van het bruto loon bedragen.

De transitiekosten voor een café of restaurant worden dan geraamd op¹⁵:

- Café: transitiekosten bedragen $1/3 * 5,1$ medewerkers € 3.000 bruto loon * 5 jaar gemiddeld in loondienst is € 25.500.
- Restaurant: transitiekosten bedragen $1/3 * 6,9$ medewerkers € 3.000 bruto loon * 5 jaar gemiddeld in loondienst is € 35.500.

De hoogte van deze transitievergoedingen is in verhouding tot de in de businesscase aangehouden omzet van het terras relatief beperkt. Dit is een indicatie dat voor de meeste horecabedrijven deze transitiekosten niet van zeer grote betekenis zullen zijn.

4.6 Tussenconclusies wat betreft duur nieuwe vergunning

De voorgaande ramingen van de terugverdientijd op in terrassen gepleegde investeringen leveren op dat deze, uitgaand van de gehanteerde uitgangspunten, tussen 2 en 4 jaar bedragen. De raming is gebaseerd op landelijke kengetallen die zijn getoetst aan de specifieke Apeldoornse situatie. Deze terugverdientijd levert een eerste basis op voor de door de gemeente Apeldoorn te maken keuze ten aanzien van de duur van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd.

Verder kan bij het onderbouwen van een redelijke duur van vergunningen voor bepaalde tijd ook het volgende worden betrokken:

- Voor bepaalde vaste activa geldt dat ondernemingen afschrijvingstermijnen hanteren die uitkomen boven een eventuele looptijd van de terrasvergunning van 3 jaar. Minimale afschrijvingstermijnen voor vaste activa zijn in beginsel 5 jaar. Voor de grote parasols geldt dat deze meestal een langere technische en ook economische levensduur hebben, tot 10 jaar.
- Daarnaast kennen veel huurcontracten van horecagelegenheden een lengte van vijf jaar. Indien het huurcontract aan het einde van deze periode van vijf jaar niet wordt opgezegd, door huurder dan wel verhuurder, dan loopt het contract in de regel nog eens vijf jaar door.
- Een redelijke duur van nieuwe vergunningen kan vanuit dit perspectief dan worden gesteld op minimaal 5 jaar en maximaal 10 jaar.
- Een looptijd van 10 jaar heeft daarbij als nadeel dat, afhankelijk van het beleid ten aanzien van tussentijdse bijstellingen in de verdeling van de terrasruimte, de markt voor een relatief lange periode 'op slot' gaat. Dit kan ervoor pleiten om als doorlooptijd van nieuwe vergunningen uit te gaan van 5 jaar en niet veel langer. Dit betekent wel dat ondernemers hun investeringen in de meest kostbare vaste activa ook in deze periode moeten afschrijven dan wel dat zij voldoende zekerheid hebben dat zij ook na een herverdelingsmoment na vijf jaar hun bedrijf kunnen voortzetten met een terras dat qua omvang niet al te veel afwijkt van het terras waarover zij nu kunnen beschik-

¹⁵ De transitievergoedingen kunnen sterk oplopen in een café of restaurant dat één of enkele medewerkers langjarig in dienst heeft met hogere salarissen.

ken zodat zij de grote parasol(s) ook in de navolgende vergunningsperiode weer kunnen gebruiken.

Per saldo lijkt BEA een vergunningsduur van 5 tot 7,5 jaar passend voor de situatie van de gemeente Apeldoorn. De ondernemers hebben dan enerzijds voldoende tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen op de verkregen vergunning en in het terras te plegen investeringen terug te verdienen en anderzijds gaat de markt niet onnodig lang op slot voor eventuele nieuwkomers.

5 Inzichten ten aanzien van reële overgangstermijn

De gemeente Apeldoorn staat niet alleen voor de vraag om de duur van nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd te onderbouwen, maar ook om een redelijke overgangstermijn te bepalen. Navolgend wordt ingegaan op de vraag welke overgangstermijn redelijk lijkt:

- Uitgaand van de in hoofdstuk 4 toegelichte businesscase voor horecabedrijven met kleine, middelgrote en grote terrassen.
- Uitgaand van informatie over recente overnames, uitbreidingen en verbouwingen van horecabedrijven op de in het onderzoek betrokken pleinen in Apeldoorn.

5.1 Terugverdiëntijd en overgangstermijn

De in hoofdstuk 4 toegelichte businesscase voor horecabedrijven met een klein, middelgroot en groot terras kan eenvoudig worden toegespitst op de overgangstermijn. Een bepalende factor voor de overgangstermijn is met name de vraag in welke mate de vaste activa, waarin geïnvesteerd is wat betreft het pleinterras, is afgeschreven. De volgende situaties kunnen worden onderscheiden:

- De vaste activa zijn volledig afgeschreven. De overgangstermijn kan vanuit dit perspectief dan nihil zijn.
- De vaste activa zijn nog volledig af te schrijven. De overgangstermijn is dan gelijk aan de in hoofdstuk 4 geraamde redelijke termijn voor de duur van een nieuwe vergunning.
- De vaste activa zijn voor de helft afgeschreven. Gemiddeld gesproken zal dit het meest waarschijnlijke scenario zijn.

De laatste situatie is navolgend uitgewerkt:

Businesscase horecagelegenheden, gebaseerd op landelijke kengetallen i.c.m. lokale inschattingen	Klein		Middelgroot		Groot	
	min	max	min	max	min	max
Aantal stoelen terras	40	60	90	120	160	200
Tafels	10	15	22,5	30	40	50
Omzet totaal	266.667	400.000	750.000	1.000.000	1.600.000	2.000.000
Omzet terras	160.000	240.000	450.000	600.000	960.000	1.200.000
Omzet binnen	106.667	160.000	300.000	400.000	640.000	800.000
Aandeel omzet terras	60%	60%	60%	60%	60%	60%
Omzet per stoel per week o.b.v. 8 maanden	115	115	144	144	173	173
Omzet per stoel per jaar	4.000	4.000	5.000	5.000	6.000	6.000
m per terrasstoel	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
m ²	64	96	144	192	256	320
omzet terras per m ² per week	48,1	48,1	60,1	60,1	72,1	72,1
omzet terras per m ²	2.500	2.500	3.125	3.125	3.750	3.750
Bedrijfsresultaat, % van omzet	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Bedrijfsresultaat	8.000	12.000	22.500	30.000	48.000	60.000
Investering terras	25.000	25.000	42.500	42.500	70.000	70.000
Afschrijvingen per jaar	3.750	3.750	6.375	6.375	10.500	10.500
Nettowinst o.b.v. 19% Vpb	6.480	9.720	18.225	24.300	38.880	48.600
Vrije kasstroom	10.230	13.470	24.600	30.675	49.380	59.100
Terugverdiëntijd	2,4	1,9	1,7	1,4	1,4	1,2

Statistisch is het meest waarschijnlijk dat de vaste activa gemiddeld voor 50 procent afgeschreven zijn. Hiervan uitgaand komt de terugverdientijd van het nog af te schrijven deel van de vaste activa uit op 1,2 tot 2,4 jaar.

Het onderzoek heeft echter opgeleverd dat op alle vier de in het onderzoek betrokken pleinen recent overnames hebben plaatsgevonden dan wel dat horecaondernemers anderszins fors hebben geïnvesteerd in uitbreidingen en/of verbouwingen. Op de impact daarvan wordt navolgend nader ingegaan.

5.2 Impact van recente overnames, uitbreidingen en verbouwingen

Recent veel overnames & verbouwingen

Het onderzoek heeft opgeleverd dat voor relatief veel horecagelegenheden op Raadhuisplein, Caterplein, Leienplein en Stationsplein geldt, dat zij recent zijn overgenomen. Dergelijke overnames gaan doorgaans gepaard met aanzienlijke investeringen. BEA heeft geen inzicht ontvangen in de businessplannen van de betreffende overnames, maar het lijkt redelijk ervan uit te gaan dat in een opgesteld businessplan voor een overname uit wordt gegaan van een terugverdientijd van minimaal vijf jaar tot een jaar of tien. De gepleegde investering loopt op indien niet alleen de exploitatie wordt overgenomen, maar ook het betreffende pand.

De situatie op de pleinen is als volgt:

Locatie	Recente overnames, uitbreidingen en verbouwingen
Raadhuisplein	- Overname van De Notaris door Jules Vernes in 2020, waarna Jules Verne met deze nieuwe ruimte wordt uitgebreid (met een vanwege corona uitgestelde volledige opening van het nieuwe gedeelte van Jules Vernes). - Aankoop van deel pand door één van de horecaexploitanten vijf jaar geleden. Deze zaak heeft in 2016-2018 de keuken fors uitgebreid, met name vanwege het vanaf 2014 in gebruik genomen pleinterras en de daarmee gegenereerde hogere bezoekersaantallen. - Opening na corona van Guusje, waarna een grote verbouwing volgde.
Caterplein	- Overname snackbar Kokkie en eetcafé Pardoes door de eigenaren van onder meer 'buurman' Finnegan's. De overname betreft niet alleen de exploitatie maar ook het vastgoed. Na de overname is geïnvesteerd in een grote verbouwing van beide panden (2023-medio 2024). - Overname van één van de andere horecagelegenheden aan het plein.
Leienplein	De exploitatie van het Nieuws van Apeldoorn is in 2023 overgenomen door twee nieuwe ondernemers (het vast-

	goed is niet overgenomen).
Stationsplein	• Opening in augustus 2021 van Bollino's Broodjes (geen overname van vastgoed). • De betreffende ondernemers hebben in 2024 het voormalige Opa '92 overgenomen en zijn er Bollino's Burgers & Fries in begonnen (overname betreft alleen de exploitatie).

BEA heeft over een aantal van deze overnames, uitbreidingen en verbouwingen informatie ontvangen wat betreft de daarmee gemoeide bedragen en de gehanteerde terugverdientijden. Deze informatie is vertrouwelijk en wordt daarom niet toegelicht in de voorliggende rapportage.

Impact overnames

De voorgaande lijst van overnames, uitbreidingen en verbouwingen laat zien dat het gaat om een relatief groot aantal horecabedrijven op de voor het onderzoek relevante pleinen. Om deze reden is het wat BEA betreft niet passend om voor de onderbouwing van een redelijke overgangstermijn uit te gaan van de terugverdientijd op de in het terras 'sec' gepleegde investeringen. Bij de overname dan wel uitbreidingen of verbouwingen zijn de ondernemers ervan uitgegaan dat zij in de komende jaren kunnen beschikken over het bijbehorende terras. Als op afzienbare termijn dit terras geheel of gedeeltelijk komt te vervallen, dan raakt dit de exploitatie van de betrokken zaken sterk negatief.

De impact van deze overnames, uitbreidingen en verbouwingen voor het voorliggende onderzoek wordt vergroot door het inzicht dat, afhankelijk van de door de gemeente te bepalen maatstaven voor de verdeling van de schaarse ruimte voor pleinterrassen, een nieuwe verdeling van deze ruimte tot aanzienlijke verschuivingen kan leiden. Drie omstandigheden spelen hierbij een rol:

- De huidige verdeling van de ruimte voor pleinterrassen is namelijk vooral historisch gegroeid.
- Daarnaast is de kans aanwezig dat, bijvoorbeeld op het Raadhuisplein en op het Carterplein, niet-horecazaken worden omgezet naar horeca, waarna deze nieuwe horecazaken ook aanspraak zouden kunnen maken op hun aandeel in de schaarse ruimte voor pleinterrassen.
- Op enkele pleinen zijn horecaondernemers actief die wel beschikken over een gevelterras maar niet over een pleinterras. Afhankelijk van de te maken keuzes over welke ondernemers aanspraak kunnen maken op een deel van de ruimte voor pleinterrassen, zouden zij ook een aandeel kunnen krijgen in deze ruimte.

Een en ander pleit ervoor om niet op korte termijn over te gaan tot het toepassen van nieuw te formuleren verdeelmaatstaven voor de schaarse ruimte voor pleinterrassen omdat dit naar verwachting voor een deel van de ondernemers die nu beschikken over een pleinterras grote negatieve impact zal hebben op hun exploitatie.

5.3 Tussenconclusies wat betreft overgangstermijn

In de specifieke situatie van de gemeente Apeldoorn lijkt het BEA niet redelijk om de overgangstermijn voor de overgang naar een nieuw stelsel voor vergunningen voor pleinterrassen voor bepaalde tijd vooral te baseren op de terugverdientijd van de in de (plein-)terrassen gepleegde investeringen.

Het aantal recente overnames, uitbreidingen en grote verbouwingen is dermate groot, dat het redelijk lijkt om deze ook mee te wegen bij een door de gemeente Apeldoorn te bepalen beleidslijn ten aanzien van de overgangstermijn. Omdat doorgaans minimaal vijf jaar tot vaak een jaar of tien wordt aangehouden als terugverdientijd in businessplannen voor dergelijke investeringen, zou de overgangstermijn bepaald kunnen worden op tien jaar.

Een extra argument voor het aanhouden van een relatief lange overgangstermijn van tien jaar, is de inschatting dat op enkele pleinen de huidige indeling van pleinterrassen mogelijk sterk afwijkt van de nieuwe indeling voor de periode ná de overgangstermijn. Eén en ander is uiteraard sterk afhankelijk van de wijze waarop de schaarse publieke ruimte voor pleinterrassen zal worden verdeeld, waarop in het navolgende hoofdstuk nader wordt ingegaan. Dat de nieuwe situatie sterk kan afwijken van de huidige situatie heeft vooral te maken met de vaststelling dat de huidige indeling van pleinterrassen op bijvoorbeeld Carterplein en Leienplein niet of nauwelijks is te herleiden naar eventueel voor een indelingsplan te hanteren objectieve verdeelmaatstaven (zoals bijvoorbeeld een verdeling op basis van bijvoorbeeld gevelbreedte of op basis van de oppervlakte van de horecagelegenheid binnen dan wel dat elke horecagelegenheid een even groot pleinterras krijgt). Het toepassen van objectieve verdeelmaatstaven voor de ruimte voor pleinterrassen kan dus voor individuele zaken ingrijpende gevolgen hebben (bijvoorbeeld dat zij hun pleinterras verliezen dan wel dat het pleinterras veel kleiner, of juist veel groter, wordt).

6 Verdelingsvraagstuk terrasruimte

Hoofdstuk 6 richt zich op de door de gemeente Apeldoorn te hanteren verdeelwijze voor de schaarse publieke ruimte die benut kan worden voor pleinterrassen. Om tot een onderbouwde en transparante verdeelwijze te komen, zullen de volgende stappen doorlopen moeten worden:

- Stap 1: de gemeente zal moeten bepalen welk deel van de publieke ruimte op het betreffende plein benut kan worden voor de exploitatie van pleinterrassen.
- Stap 2: de gemeente zal moeten bepalen welke ondernemers in principe mee kunnen dingen naar deze publieke ruimte voor de exploitatie van pleinterrassen.
- Stap 3: tot slot zal de gemeente moeten bepalen op basis van welke verdeelmaatstaven de voor exploitatie van pleinterrassen beschikbare ruimte wordt verdeeld over de daarvoor in aanmerking komende ondernemers.

Op deze stappen zal navolgend nader worden ingegaan in respectievelijk de paragrafen 6.1, 6.2 en 6.3

Daarna zal in paragraaf 6.4 worden ingegaan op de mogelijkheid dat de betrokken ondernemers zelf een verdeelplan opstellen en de voorwaarden waaronder dit eventueel zou kunnen.

In paragraaf 6.5 worden, tot slot, de belangrijkste conclusies samengevat.

6.1 Stap 1: welk deel van publieke ruimte op plein wordt bestemd voor terras?

Combinatie
van functies

De ruimte op een plein in de binnenstad van Apeldoorn betreft publieke ruimte. Voor een deel van deze publieke ruimte kan ervoor worden gekozen om deze te laten gebruiken door private ondernemers voor de exploitatie van een horecaterras. Of anders geformuleerd: een stadsplein is publieke ruimte, waarvan de gemeente door middel van vergunningen delen in gebruik geeft aan ondernemers.

De voor exploitatie van terrassen beschikbare publieke ruimte kan worden bepaald door als overheid eerst te bepalen welke overige publieke functies een plek dienen te krijgen op het plein en waar. Dit betreft onder meer:

- Ruimte ten behoeve van doorgang van voetgangers, fietsers en mogelijk auto's.
- Ruimte voor parkeren van fietsen.
- Ruimte voor glasbak, afvalcontainer o.i.d.
- Opstelplaatsen voor ladderwagens van de brandweer.
- Ruimte ten behoeve van bomen of andersoortig groen.
- Ruimte voor bankjes voor bezoekers, niet behorend tot één van de terrassen.
- Ruimte voor monument, standbeeld, fontein of kunst in de openbare ruimte.

In principe begrenzen deze publieke functies de ruimte die beschikbaar is op de pleinen voor zowel de gevelterrassen als de pleinterrassen.

Bij de te maken afweging tussen enerzijds bovengenoemde functies en anderzijds de publieke ruimte die beschikbaar is voor de exploitatie van terrassen kan de gemeente de opvattingen van de horecaexploitanten betrekken, maar het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente om een goede balans te bewaren tussen de ruimte voor terrassen en de overige functies van het plein.

6.2 Stap 2: wie mogen meedingen naar schaarse private ruimte voor pleinterras?

Europese
Diensten-
richtlijn

De gemeente Apeldoorn hanteert voor horecaterrassen een vergunningstelsel. In de Europese Dienstenrichtlijn zijn de voorwaarden vastgelegd voor het door een overheid kunnen hanteren van een vergunningstelsel voor een dienstenactiviteit. Met name van belang is artikel 9.

Artikel 9 Vergunningstelsels

1. De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 - a. het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
 - b. de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c. het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

In artikel 10 van de Dienstenrichtlijn zijn verdere bepalingen opgenomen waaraan een vergunningstelsel dient te voldoen:

Artikel 10 Vergunningsvoorwaarden

1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.
2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:
 - a. niet-discriminatoire;
 - b. gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c. evenredig met die reden van algemeen belang;
 - d. duidelijk en ondubbelzinnig;
 - e. objectief;
 - f. vooraf openbaar bekendgemaakt;
 - g. transparant en toegankelijk.

Schaarse vergunningen Volgens de Dienstenrichtlijn spreekt men van schaarse vergunningen ‘wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden’. In art. 12 lid 2 Dienstenrichtlijn (en art. 33 lid 4 sub b en lid 5 Dienstenwet) staat dat schaarse vergunningen een beperkte geldigheidsduur moeten hebben. Ze vormen hiermee een uitzondering op de gewone vergunningen die in beginsel een passende, onbeperkte geldigheidsduur hebben (art. 11 lid 1 Dienstenrichtlijn).

De potentiële schaarste van ‘natuurlijke hulpbronnen’ is evident aan de orde met betrekking tot horecaterrassen op pleinen omdat de ruimte voor terrassen beperkt is. De beschikbare ruimte op pleinen dient verder verdeeld te worden tussen enerzijds ruimte voor publieke functies, zoals de bereikbaarheid van het gebied in algemene zin voor bezoekers en in het bijzonder ook voor hulp- en nooddiensten (zoals politie en brandweer). Daarnaast worden op pleinen vaak markten en evenementen georganiseerd.

Indien schaarste aan de orde is, is de gemeente gehouden de schaarste op een ordelijke wijze te verdelen over potentiële gegadigden. Artikel 12 formuleert hiervoor belangrijke uitgangspunten.

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.
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.

Vergunningen voor bepaalde tijd In artikel 12 lid 2 is vastgelegd dat bij schaarste in principe geen sprake kan zijn van vergunningen voor onbepaalde tijd en ook niet van vergunningen voor bepaalde tijd die automatisch worden verlengd.

Op dit punt dient het juridische en beleidsmatige kader voor horecaterrassen in Apeldoorn, voor zover betrekking hebben op plein c.q. eilandterrassen, in lijn te worden gebracht met

de Europese Dienstenrichtlijn.

In het te actualiseren terrassenbeleid zal de vraag beantwoord moeten worden welke ondernemers mee mogen dingen naar de schaarse terrasruimte op de pleinen. Het ligt voor de hand de kring van gegadigde ondernemers te beperken tot horeca, waarbij een nadere verduidelijking zowel persoons- als inrichtingsgebonden kan zijn of in combinatie.

Ten aanzien van de vraag welke horeca-inrichtingen mee mogen dingen naar schaarse terrasruimte op de pleinen, ziet BEA de volgende mogelijkheden:

Waardering verschillende benaderingen m.b.t. de vraag wie mag meedingen naar schaarse terrasruimte	Eis t.a.v. vestiging bij terras behorende horeca-inrichting		
	Gevestigd in nabijheid van plein	Gevestigd aan het plein	Gevestigd aan het plein en loodlijn van pand komt uit op plein
• Objectief vast te stellen	+/-	+/-	++
• Toezicht mogelijk vanuit pand	+/-	+	+
• Bedrijfsvoering/logistiek	+/-	+	+
Waardering overall	+/-	+	++

Ten aanzien van de door de gemeente te maken beleidskeuze op dit vlak geldt, dat deze niet gebaseerd kunnen worden op louter economische onderbouwingen. Relevante uitgangspunten en criteria zijn meer juridisch van aard of houden verband met de logistiek en bedrijfsvoering van horecabedrijven. Met name geldt dit ten aanzien van de keuze of ondernemers aan het plein gevestigd dienen te zijn, en zo ja hoe dit dan precies wordt uitgewerkt, of dat het ook mogelijk is dat horecaondernemers vanuit zijstraten van het plein kunnen meedingen.

Naar de mening van BEA leidt het kunnen meedingen van ondernemers vanuit zijstraten onvermijdelijk tot lastige en subjectieve keuzes. Met name moet worden afgebakend hoe 'diep' in een zijstraat c.q. hoe ver van het plein een horecaonderneming gevestigd mag zijn om in aanmerking te komen voor een terras op het plein. Als, bijvoorbeeld, wordt gekozen voor 10 meter afstand, is de kans reëel dat er ondernemers zullen zijn die op net iets grotere afstand gevestigd zijn en bezwaar zullen maken.

Loodlijnen
vanuit gevel

Ook de eis dat ondernemers 'aan het plein' gevestigd zijn verdient een concretiserings-slag. Deze eis kan nader vormgegeven worden door te eisen dat de loodlijnen vanuit de gevel van het betreffende aan het plein gelegen pand uitkomen op het plein¹⁶. Deze eis is

¹⁶ Een loodlijn staat loodrecht (met een hoek van 90 graden) op het betreffende object.

juridisch houdbaar gebleken in rechtsgang met betrekking tot de verdeling van terrassen op pleinen door de gemeente Maastricht¹⁷. Door de Rechtbank Limburg is aangegeven dat het loodlijncriterium niet in strijd is met de hiervoor toegelichte artikelen 9 en 10 van de Europese Dienstenrichtlijn.

Hierbij is van belang dat het loodlijncriterium met name ook relevant is om als horecaexploitant voldoende toezicht te kunnen houden op het terras. In de Maastrichtse terrasverordening is daarom opgenomen dat, om in aanmerking te komen voor een terras op het plein, een loodlijn vanuit de voorgevel van de horecalokaleiteit op het te verdelen pleinterras moet uitkomen. Hiervoor is gekozen in verband met (onder meer) de openbare orde en de (verkeers)veiligheid.

Eventueel kan als aanvullende eis, naast het loodlijncriterium, worden geformuleerd dat vanuit het betreffende horecapand voldoende zicht is op het terras, bijvoorbeeld doordat de ingang aan het plein gevestigd is dan wel dat er via ramen voldoende zicht is vanuit het pand op het terras.

Een andere invalshoek die erbij betrokken kan worden is die van logistiek en bedrijfsvoering. Vanuit dit perspectief is het minder logisch als horecamedewerkers met dienbladen door zijstraten moeten lopen om hun gasten te kunnen bedienen. Het lijkt ook ongewenst om te grote afstand te hebben tussen de horecagelegenheid 'binnen' en het terras, ook als de horecagelegenheid op zich wel aan het betreffende plein gevestigd is.

Vanuit het perspectief van logistiek en bedrijfsvoering lijkt het ook wenselijk om vast te leggen dat horecaondernemers, om in aanmerking te komen voor een terrasvergunning, moeten beschikken over horecaruimte die gelegen is op straatniveau.

Overdag open als toelatingscriterium Een ander mogelijk door de gemeente Apeldoorn te hanteren verdeelcriterium is de eis dat de horecaexploitant ook overdag, nader te specificeren, het terras geopend heeft en dat er behalve drank ook eten geserveerd wordt. Voor de huidige exploitanten van pleinterrassen op het Raadhuisplein geldt dat dit het geval is. Het is niet het geval of in mindere mate voor de overige pleinen. De eis dat het pleinterras ook overdag geopend is, voorkomt dat overdag een deel van de pleinterrassen wel geopend is en een ander deel niet, waardoor bezoekers van het pleinterras aankijken tegen opgestapelde terrasstoelen op een aanpalend terras.

De eis om ook overdag geopend te zijn kan ook voorkomen dat een pleinterras feitelijk alleen 's avonds en 's nachts geopend is en vooral dient als plek waar bezoekers kunnen roken.

¹⁷ Zie <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak?ecli=ECLI:NL:RBLIM:2021:9907>.

6.3 Stap 3: op basis van welke maatstaven wordt ruimte pleinterrassen verdeeld?

Nadat bepaald is wie mogen meedingen naar schaarse terrasruimte, is de vraag op basis van welke maatstaven deze ruimte wordt verdeeld. In grote lijnen ziet BEA de volgende mogelijkheden:

- Op basis van gevelbreedte.
- Op basis van oppervlakte binnen van de betreffende horecazaak.
- Naar rato van het aantal ondernemers dat mag meedingen.

Aan de mogelijk te hanteren verdeelmaatstaf, of combinatie daarvan, kunnen diverse eisen worden gesteld:

- Pragmatische criteria, zoals objectieve meetbaarheid en stabiliteit in de tijd.
- Bedrijfsvoeringscriteria, zoals balans tussen 'binnen' en 'buiten'.
- Herkenbaarheid voor de bezoekers aan het plein.

BEA beoordeelt de voorliggende verdeelmaatstaven voor de schaarse ruimte voor pleinterrassen als volgt:

Eisen aan verdeelmaatstaven	Verdeling omvang terras-ruimte op basis van		
	gevelbreedte	oppervlakte binnen*	aantal ondernemers
• Objectief meetbaar	+	+/-	+
• Niet beïnvloedbaar door ondernemer	+	+/-	+
• Balans omvang 'binnen' en 'buiten'	+/-	+	-
• Stabiliteit in de tijd	+/-	+/-	+/-
• Praktische uitvoerbaarheid	+	+/-	+/-
• Herkenbaar voor bezoekers plein	+	+/-	+/-
Waardering overall	+/-	-/+	-/+

* voor zover in gebruik voor horeca

Nota bene: net zoals bij de te maken keuze in stap 2, kan de nu voorliggende keuze niet worden gebaseerd op louter 'harde' economische criteria.

BEA beoordeelt de drie mogelijk te hanteren verdeelmaatstaven voor de omvang van het pleinterras als volgt:

- Ten aanzien van de objectiviteit en meetbaarheid ligt er een uitdaging als wordt uitgegaan van de verdeelmaatstaf 'oppervlakte binnen'. Aandachtspunten zijn onder meer:
 - Of deze binnenruimte nader wordt gespecificeerd als voor gasten toegankelijke horecaruimtes, eventueel in combinatie met ruimte voor een keuken. Diverse horecapanden hebben aan de achterzijde ruimtes voor opslag of zouden hier extra ruimte kunnen creëren.
 - De vraag is of en zo ja hoe voor gasten toegankelijke ruimtes op bovenliggende verdiepingen meetellen.

- In het verlengde van deze eis aan te hanteren verdeelmaatstaven, is het onwenselijk als horecaondernemers de score op de verdeelmaatstaf kunnen beïnvloeden. Dit is niet het geval bij verdeling op basis van gevelbreedte, maar bij een verdeling op basis van oppervlakte binnen zijn er waarschijnlijk meer mogelijkheden. Ook een verdeling op basis van het aantal ondernemers dat mag meedingen is objectief vast te stellen en niet te beïnvloeden door horecaondernemers.
- Een overweging kan zijn dat het redelijk is als de omvang van een terras de omvang van de horecazaak (binnen) weerspiegelt. De horecaexploitant heeft dan betere mogelijkheden om continuïteit in de personele bezetting te organiseren voor alle seizoenen. Gevelbreedte scoort dan minder goed omdat er ook horecazaken zijn met een smalle gevel maar een groot oppervlak binnen vanwege de grote diepte van de zaak. Een verdeling op basis van het aantal ondernemers heeft helemaal geen relatie met de omvang van de betreffende horecazaken.
- Van belang is verder dat bezoekers van het plein en de daar gevestigde horecazaken weten welk terras bij welke zaak hoort. Vanuit dit perspectief is het logisch als een pleinterras in het verlengde gelegen is van de gevel van de betreffende horecazaak. Als wordt gekozen voor een verdeling op basis van oppervlakte binnen, is het onvermijdelijk dat horecabedrijven met veel oppervlakte binnen hun terras deels voor de gevel van de burens krijgen. Dit zal ook het geval zijn als alle horecabedrijven aan het plein een terras krijgen van gelijke omvang. Zaken met een brede gevel krijgen dan deels het terras van één of meer burens voor de deur en omgekeerd krijgen horecabedrijven met een smalle gevel een terras dat deels voor de gevel van één of twee burens ligt.
- De praktische uitvoerbaarheid van het verdelen van terrasruimte op basis van oppervlakte binnen of zodanig dat elk terras even groot is, is ruimtelijk niet goed uitvoerbaar. Met name, maar niet alleen, in de hoeken van de pleinen wringt het dan.

De aan verdeelmaatstaven voor de omvang van de pleinterrassen te stellen eisen leveren geen eenduidige voorkeursvariant op. Aan elke verdeelmaatstaf kleven meerdere nadelen.

Een alternatieve verdeelwijze richt zich niet primair op de omvang van het pleinterras dat horecaondernemers krijgen maar gaat in eerste aanleg uit van de vanuit ruimtelijk perspectief meest logische plek voor het pleinterras van een horecagelegenheid. Kort geformuleerd: in principe krijgt de horecagelegenheid dan het deel van het plein dat bestemd is voor pleinterrassen en dat gelegen is in het verlengde van haar gevel en haar eventuele gevelterras. De gevelbreedte is dan van belang maar niet bepalend voor de omvang van het terras omdat de 'diepte' van het terras niet wordt beïnvloed door de gevelbreedte maar door andere, praktische en ruimtelijke overwegingen.

De horecaexploitant die mag meedingen naar de schaarse publieke ruimte voor pleinterrassen heeft dan recht op de volgende terrasruimte:

- Allereerst, indien ruimtelijk mogelijk, een gevelterras dat direct grenst aan de gevel van het betreffende horecapand en dat aan de andere zijde begrensd wordt door een weg of doorgang voor voetgangers en/of fietsers.
- En vervolgens een pleinterras dat in het verlengde ligt van gevel en gevelterras van de betreffende horecagelegenheid en dat zich uitstrekt tot het moment dat het stuit op:
 - een door de gemeente gewenste publieke functie op of van het plein (bijvoorbeeld een fontein, een fietsenstalling of een standbeeld).
 - het pleinterras van één of meer collega-horecaondernemers op het plein.

Wat het laatste betreft, kan dit aan de orde zijn als op een plein op twee tegenover elkaar gelegen zijden van het plein horecagelegenheden gevestigd zijn. Of indien twee horecagelegenheden gevestigd zijn in eenzelfde hoek van het plein maar in twee verschillende op elkaar aansluitende pleinvanden.

Voor dergelijke situaties kan dan de gevelbreedte worden gebruikt als verdeelmaatstaf voor de ruimte voor het pleinterras die in het verlengde ligt van de gevels van de beide horecagelegenheden.

Het inrichtingsprincipe dat horecagelegenheden in principe aanspraak kunnen maken op de voor pleinterrassen beschikbare ruimte 'recht voor hun gevel', sluit goed aan op de logistieke bedrijfsvoering van de horecazaken en is begrijpelijk voor bezoekers van het plein. In het nieuwe terrassenbeleid kan de gemeente Apeldoorn vastleggen dat een horecabedrijf in beginsel de ruimte 'recht voor dit bedrijf' kan gebruiken voor terras. Dit uitgangspunt kan vervolgens nader worden uitgewerkt langs de volgende lijnen:

- Horecabedrijven die in een hoek van het plein gelegen zijn, delen het terras recht voor hun gevel met het horecabedrijf dat in dezelfde hoek van het plein gevestigd is en waarvan de gevel haaks staat op die van dit horecabedrijf.
- Het inrichtingsprincipe zegt nog niets over de 'diepte' van het pleinterras. Bij de zuivere toepassing van gevelbreedte als verdeelcriterium van terrasruimte over horecabedrijven aan een plein, bepaalt de gevelbreedte het aandeel van dit bedrijf in de totale terrasruimte op het plein. Zoals aangegeven is dit uitgangspunt in de hoeken van een plein niet logisch c.q. nauwelijks goed uitvoerbaar. Delen van terrasruimte is daar min of meer onvermijdelijk. De ruimtelijke realiteit van een plein kan ook doorwerken bij de toepassing van het uitgangspunt dat een horecazaak in principe een terras kan exploiteren in het verlengde van de eigen gevel
 - namelijk dat dit het geval is totdat het terras dan raakt aan het deel van het plein dat de gemeente vrij wil houden van terrassen of waar fysiek geen terras mogelijk is (bijvoorbeeld door een doorgang voor voetgangers, publieke zitbankjes of een fontein).
 - dan wel totdat het terras komt te overlappen met het pleinterras van een collega-horecaondernemer gevestigd in de gevel die haaks staat op die van de betreffende horecaondernemer. Als dat het geval is, wordt in principe de dan nog beschikbare ruimte weer gedeeld door beide ondernemers.

6.4 Mogelijkheid om ondernemers zelf verdeelplan te laten opstellen

Voorwaarden De gemeente Apeldoorn zou ervoor kunnen kiezen om aan de ondernemers te vragen om zelf met een verdeelplan te komen voor de schaarse publieke ruimte die op het betreffende plein benut zou kunnen worden voor pleinterrassen. Bij een dergelijke keuze moet wel voldaan worden aan een aantal voorwaarden, waarbij in ieder geval wat BEA betreft de navolgende voorwaarden belangrijk zijn:

- Bij het verdeelplan worden alle potentiële gegadigden betrokken i.c. alle horecaondernemers die nu een pleinterras op het betreffende plein exploiteren plus alle potentieel andere gegadigden die nu nog geen pleinterras hebben op het betreffende plein.
- Het verdeelplan dient gesteund te worden door alle potentiële gegadigden. Met andere woorden: er kan niet met een bepaalde meerderheid worden besloten waardoor één of meer potentiële gegadigden die zich niet kunnen vinden in het plan kunnen worden 'overruled'.

Indien aan de voorgaande voorwaarden niet is voldaan, is het verdeelplan dat ondernemers zelf opstellen naar de mening van BEA juridisch aanvechtbaar.

Nota bene: aan de mogelijkheid van een door ondernemers zelf op te stellen verdeelplan kunnen nog meer juridische en wettelijke voorwaarden verbonden zijn. BEA heeft het voorliggende onderzoeksrapport opgesteld op basis van de bij het bureau beschikbare algemeen beleidsmatige en economische expertise. Indien de gemeente Apeldoorn de mogelijkheid overweegt van het door ondernemers zelf laten opstellen van een verdeelplan, adviseert BEA op de mogelijkheid daarvan en de dan van toepassing zijnde wettelijke en juridische voorwaarden nader advies in te winnen vanuit de eigen ambtelijke organisatie of zo nodig extern.

Voorbeeld Arnhem Een voorbeeld waar ondernemers zelf tot een verdeelplan zijn gekomen, betreft de Jansplaats in Arnhem. De gemeente Arnhem heeft min of meer tegelijkertijd gewerkt aan een verdeelplan voor twee binnenstadspleinen, te weten:

- Korenmarkt.
- Jansplaats.

Voor de Korenmarkt geldt dat de ondernemers uiteindelijk geen overeenstemming konden bereiken over een gezamenlijk gedragen verdeelplan. Voor de Jansplaats is dit wel gelukt. Onder regie van de gemeente is voor zowel de Jansplaats als voor de Korenmarkt onder begeleiding van een externe projectleider een proces doorlopen waarin ondernemers hebben nagedacht over een nieuwe verdeling van het voor pleinterrassen beschikbare middengedeelte van de respectievelijke pleinen¹⁸. Het doel van de gemeente was om in te zetten op draagvlak voor het nieuwe verdeelplan door participatie van de betrokken on-

¹⁸ Zie Gemeente Arnhem, *Eerste aanvulling op het Arnhemse Terrassenbeleid 2020*, collegenota, zaaknummer 3939182, datum in college: 3 oktober 2023.

dernemers in de voorbereiding van het hierover door de gemeente te nemen besluit. Een en ander was het uitvloeisel van een verzoek hiertoe van de raad aan het college.

Zoals in hoofdstuk 3 toegelicht, acht BEA de kans klein dat op het Raadhuisplein, het Caterplein of het Leienplein de potentiële gegadigden voor een pleinterras gezamenlijk tot een unaniem gedragen verdeelplan komen. Anders ligt dit voor het Stationsplein. De oorzaak hiervan is voornamelijk dat de schaarste op de eerste drie binnenstadspaleinen veel groter is wat betreft de te verdelen ruimte voor pleinterrassen dan op het Stationsplein. Verder hebben de horecaondernemers op het Stationsplein de afgelopen tijd samengewerkt aan een gezamenlijke visie op de inrichting van het plein en de daarop te realiseren pleinterrassen.

6.5 Tussenconclusies wat betreft verdeelwijze

De voorgaande beschouwingen resulteren in de volgende conclusies:

- BEA ziet in de Apeldoornse situatie met name voor het Stationsplein mogelijkheden om de daar gevestigde horecaondernemers de kans te bieden om te komen tot een eigen, unaniem gedragen verdeelplan voor de voor pleinterrassen beschikbare publieke ruimte.

Op de overige binnenstadspaleinen lijkt die kans veel kleiner:

 - De schaarste is op met name Caterplein en Raadhuisplein en in mindere mate het Leienplein groter dan op het Stationsplein.
 - Op alle paleinen kunnen panden een horecafunctie krijgen die dat nu nog niet hebben, waarna zij in principe zouden kunnen meedingen naar de schaarse ruimte voor pleinterrassen, waardoor de schaarste nog groter wordt.
 - De onderlinge verhoudingen tussen horecaexploitanten lijken op Raadhuisplein, Caterplein en Leienplein ook minder gunstig dan op het Stationsplein om tot een gezamenlijk gedragen verdeelplan te komen.
- Bij de verdeelwijze van de schaarse publieke ruimte voor pleinterrassen kan de gemeente Apeldoorn de volgende uitgangspunten hanteren:
 - Ondernemers die in aanmerking willen komen voor een pleinterras, dienen horecaondernemer te zijn en de betreffende horecagelegenheid dient aan het plein gelegen te zijn, waarbij dit kan worden geconcretiseerd met behulp van het 'loodlijncriterium' (een horecagelegenheid kan meedingen naar schaarse ruimte voor pleinterrassen indien de loodlijnen vanuit de gevel van het betreffende pand uitkomen op het plein).
 - Als aanvullend toelatingscriterium kan gelden de eis dat de horecaexploitant niet alleen 's avonds het terras heeft geopend maar ook overdag. Dit om te voorkomen dat bezoekers van een overdag wel geopend pleinterras tegen opgestapelde terrasstoelen aankijken bij de bureen en om bij te dragen aan de uitstraling van het plein.
 - Voor de horecaexploitanten die voldoen aan deze toelatingseisen voldoen, kan de omvang van het pleinterras worden bepaald aan de hand van bijvoorbeeld gevelbreedte, oppervlakte van de horecazaak binnen of naar rato van het aantal mee-

dingende horecaexploitanten. Geen van deze verdeelmechanismen is probleemloos toe te passen in de specifieke situatie van de Apeldoornse binnenstadspelen (met de kanttekening dat op het Stationsplein betere randvoorwaarden aanwezig zijn voor toepassing van dergelijke verdeelmaatstaven omdat de beschikbare ruimte voor pleinterrassen relatief groot is).

- Een alternatieve verdeelwijze gaat niet uit van verdeelmaatstaven die gericht zijn op het bepalen van de omvang van een pleinterras, maar van een vanuit ruimtelijk oogpunt logischer inrichtingsprincipe, namelijk dat in principe de horecagelegenheid aanspraak kan maken op het deel van de voor pleinterrassen beschikbare ruimte dat is gelegen 'recht voor de betreffende gevel'. Dit inrichtingsprincipe zegt niets over de 'diepte' van het terras en dus ook niet over de omvang in m². De diepte van het pleinterras wordt dan begrensd doordat het stuit op een deel van het plein dat de gemeente vrij wil houden van pleinterrassen dan wel omdat het stuit op het pleinterras van een collega-horecaondernemer aan het plein. In dat laatste geval wordt de betreffende ruimte voor een pleinterras waarop beide exploitanten aanspraak kunnen maken onderling gedeeld.

* * *

Bijlage I: overzicht gesprekspartners

Ten behoeve van het voorliggende onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met:

- Centrummanager Apeldoorn
- Bestuurslid Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Apeldoorn.
- Regiomanager Koninklijke Horeca Nederland, Gelderland.
- Senior bestuursadviseur Economie (thema's Binnenstad, Horeca & Detailhandel), gemeente Arnhem.
- Ten behoeve van het onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met een aantal horecaondernemers met één of meer vestigingen op en om één of meer van de pleinen in de binnenstad van Apeldoorn:
 - Raadhuisplein (3 ondernemers).
 - Caterplein (3 ondernemers).
 - Leienplein (2 ondernemers).
 - Stationsplein (1 ondernemer).

Nota bene: in totaal hebben gesprekken plaatsgevonden met acht ondernemers (één ondernemer exploiteert horecabedrijven op twee pleinen).

* * *



Bureau voor Economische Argumentatie

Stad van Cahen, Muurhuizen 104
3811 EL Amersfoort

t 06 - 43 03 51 16
e info@bea.nl
i www.bea.nl