

TERUGVERDIENTIJD IN DE UTRECHTSE VERGUNDE SEKSBRANCHE

SCHAARSE VERGUNNINGEN VOOR EXPLOITANTEN

RAPPORTAGE

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

JOOST WITTEMAN, MARILOU VLAANDEREN, NARD KOEMAN, JOHAN WOLSWINKEL (TILBURG UNIVERSITY)

IN OPDRACHT VAN

GEMEENTE UTRECHT

AMSTERDAM, OKTOBER 2024

Samenvatting

Ondernemers die een seksbedrijf willen beginnen in de gemeente Utrecht hebben hiervoor een vergunning nodig. Bij wet mogen vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend wanneer deze schaars zijn. In plaats daarvan moet de duur worden gerelateerd aan de periode die nodig is om noodzakelijke investeringen terug te verdienen: de terugverdientijd. Op basis van empirisch onderzoek schatten we de terugverdientijd in Utrecht op vijf jaar.

Achtergrond

De Gemeente Utrecht is het vergunningenbeleid voor seksondernemingen aan het herzien om beter te voldoen aan de behoeften van zowel exploitanten als sekswerkers. De gemeente Utrecht heeft als onderdeel van deze hervormingen SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de terugverdientijd van investeringen van exploitanten in de vergunde seksbranche in kaart te brengen.

Het doel van het onderzoek is om een schatting te maken van de terugverdientijd van investeringen door een efficiënte toetreder op de Utrechtse markt voor seksexploitatie. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel juridische als bedrijfseconomische parameters. Het onderzoek maakt gebruik van verschillende methoden, waaronder bureauonderzoek, interviews met exploitanten en data-analyse op basis van gegevens uit openbare bronnen. De terugverdientijd wordt berekend door te kijken naar de verwachte inkomsten en uitgaven van een exploitatiebedrijf in de toekomst. Deze toekomstige bedragen worden vertaald naar de huidige waarde, zodat we kunnen zien of en wanneer de investering zich terugbetaalt.¹

Analytisch kader

In het juridische kader wordt besproken hoe de duur van vergunningen wettelijk moet worden vastgesteld op basis van de terugverdientijd van investeringen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'beleidsmatig schaarse' en 'natuurlijk schaarse' vergunningen. Voor beide geldt dat de looptijd van de vergunning voldoende moet zijn om de gemaakte investeringen terug te verdienen, maar niet langer dan nodig om concurrenten ook een kans te geven op toetreding.

Het bedrijfseconomische kader richt zich op de schatting van inkomsten, operationele marges, investeringen en het redelijke rendement op kapitaal. Het concept van de 'efficiënte toetreder' wordt hierbij gehanteerd om een neutrale basis te bieden voor de berekening van de terugverdientijd.

Bedrijfseconomische parameters

Voor de schatting van de omzet van een efficiënte toetreder in Utrecht is gebruikgemaakt van verschillende methoden. Op basis van de vraag- en aanbodzijde wordt de potentiële omzet voor de gehele regio Utrecht geschat op 19 tot 56 miljoen euro. De verwachte marktaandeelverdeling varieert, afhankelijk van factoren zoals het aantal vergunningen en de mate van onvergunde thuissekswerk. Een efficiënte toetreder kan naar verwachting in elk geval een marktaandeel van 1/20e van de totale markt bereiken.

¹ In economische termen: de netto contante waarde van de kasstromen. Zie pagina 26 voor een overzicht van alle begrippen.

De operationele marge² voor seksbedrijven wordt geschat op 7 procent op basis van benchmarkgegevens uit vergelijkbare sectoren. De initiële investeringen voor een nieuwe onderneming worden geraamd op enkele honderdduizenden euro's, afhankelijk van het bedrijfsmodel en de gekozen locatie.

Tabel S.1 Naar schatting zijn investeringen in het vijfde jaar terugverdiend

Jaar	1	2	3	4	5
Omzet					
Markt (€)	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Btw percentage	21%	21%	21%	21%	21%
Marktaandeel	2,5%	5%	5%	5%	5%
Netto omzet ondernemer (€) ^a	395.000	790.000	790.000	790.000	790.000
Marge					
Operationele marge	3,5%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Belastingvoet	25,8%	25,8%	25,8%	25,8%	25,8%
Netto operationele winst na belastingen (€) ^b	10.258	41.033	41.033	41.033	41.033
Investeringsuitgaven					
Investeringsuitgaven ³ (€)	500.000				
Afschrijvingen (€) ^c	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Kasstromen					
Kasstroom (€) ^d	-389.742	141.033	141.033	141.033	141.033
Discontovoet	8%	8%	8%	8%	8%
Verdisconteerde kasstroom (€)	-360.872	120.913	111.956	103.663	95.984
Cumulatieve verdisconteerde kasstroom (€) ^e	-360.872	-239.959	-128.003	-24.340	71.644

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Toelichting: ^a Marktomzet verminderd met btw-afracht keer marktaandeel. ^b Omzet ondernemer keer marge verminderd met belastingen. ^c 20 procent van de investeringsuitgaven. ^d Winst na belastingen plus afschrijvingen minus investeringen. ^e De cumulatieve verdisconteerde kasstroom aan wanneer de investering is terugverdiend. In het eerste jaar dat de kasstroom positief is, is het moment dat de investeerder zijn/haar/hun initiële investering volledig heeft terugverdiend.

Bepaling terugverdientijd

Op basis van een conservatief scenario wordt de terugverdientijd voor een efficiënte toetreder geschat op ongeveer vijf jaar (Tabel S.1). Dit scenario gaat uit van een marktomvang van 20 miljoen euro, een marktaandeel van 5 procent, een operationele marge van 7 procent en een initiële investering van 500.000 euro. In een gevoeligheidsanalyse

² Zie de begrippenlijst op pagina 26 voor een definitie.

³ Bij de raming van de initiële investering van €500.000 is rekening gehouden met alle kosten die noodzakelijk zijn om een sekswerkonderneming operationeel te maken. Dit omvat niet alleen de fysieke inrichting van het bedrijf, zoals de huur van panden en de aankoop van apparatuur, maar ook de middelen en uren die worden besteed aan de voorbereidingen vóór de opening. Denk hierbij aan personeelskosten, advieskosten, juridische en administratieve voorbereidingen, evenals marketinguitgaven om klanten aan te trekken.

blijkt dat veranderingen in marktomvang, operationele marge of investeringsniveau de terugverdientijd met één jaar kunnen verkorten, maar dat ook voor minder gunstige aannames de terugverdientijd gelijk blijft aan 5 jaar.⁴

⁴

Een terugverdientijd van vijf jaar geldt voor zowel seksbedrijven met als seksbedrijven zonder sekswerkers.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.2 Achtergrond	1
1.3 Aanleiding, onderzoeksvraag en -methode	2
2 Analytisch kader	4
2.1 Juridische overwegingen	4
2.2 Bedrijfseconomische overwegingen	11
3 Bedrijfseconomische parameters	15
3.1 Omzet	15
Operationele marge	17
3.2 Investerings en afschrijvingen	20
3.3 Redelijk rendement	21
4 Bepaling terugverdientijd	23
4.1 Basisvariant	23
4.2 Gevoeligheidsanalyse	24
Begrippenlijst	26
Referenties	27

1 Inleiding

Ondernemers die een seksbedrijf willen beginnen in de gemeente Utrecht, moeten hiervoor een vergunning aanvragen. Omdat een beperkt aantal vergunningen wordt verleend, moeten deze schaarse vergunningen voor een bepaalde duur worden verleend. De looptijd van deze vergunning dient recht te doen aan de terugverdientijd van de investeringen die exploitanten doen. Dit rapport geeft zicht op de terugverdientijd voor exploitanten in de Utrechtse vergunde seksbranche.

1.2 Achtergrond

Vergunningenstelsel voor seksondernemingen

Het beleid rondom seksinrichtingen in Nederland, met name wat betreft de exploitatie van seksbedrijven, is doorgaans geregeld via een stelsel van schaarse vergunningen. Kort gezegd betekent dit dat elke exploitant die een seksbedrijf wil beheren, zoals een privéhuis, hiervoor een vergunning van het betreffende gemeentebestuur moet verkrijgen. Deze vergunning stelt hen in staat om binnen de wettelijke kaders te opereren en zorgt ervoor dat er toezicht is op de veiligheid en gezondheid van zowel sekswerkers als hun klanten. De voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning omvatten onder andere het naleven van arbeids- en veiligheidsnormen en het bieden van een veilige werkomgeving.

De vergunningen worden voor een beperkte duur verleend, wat betekent dat exploitanten periodiek moeten aantonen dat zij aan alle voorwaarden blijven voldoen om opnieuw een vergunning te krijgen voor een nieuwe periode. Dit systeem zorgt voor continue controle en aanpassingen waar nodig, om ervoor te zorgen dat seksbedrijven blijven opereren volgens de geldende wet- en regelgeving. Het type seksbedrijf kan variëren, van een kleinschalige erotische massagesalon tot een groter escortbureau met meerdere werknemers, maar alle exploitanten moeten voldoen aan de gestelde vergunningsvoorwaarden.

Verplichtingen rondom schaarse vergunningen

De looptijd van de vergunningen voor exploitanten moet conform de richtlijnen overeenkomen met de terugverdientijd. Zo heeft in 2016 de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵ een algemeen juridisch kader ontwikkeld voor de verdeling van schaarse vergunningen. Centraal hierin staat de verplichting voor de overheid om mededingingsruimte te creëren bij de verdeling van schaarse vergunningen. Die verplichting heeft ook gevolgen voor de looptijd van schaarse vergunningen:

"Uit deze rechtsnorm vloeit voort dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd, doch alleen tijdelijk kunnen worden verleend. De vergunninghouder wordt immers bij verlening voor onbepaalde tijd onevenredig bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is om nog toe te treden tot de markt."

⁵ Uitspraak Raad van State 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (speelautomatenhal Vlaardingen)

Een vergelijkbare verplichting tot beperking van de looptijd van schaarse vergunningen heeft zich ontwikkeld onder het Europese beginsel van het vrije verkeer van diensten en de Dienstenrichtlijn: de toegang tot de interne markt voor dienstverrichters mag niet onnodig lang worden afgesloten. In plaats daarvan moet de lengte van de vergunningsduur aansluiten bij de terugverdientijd.

1.3 Aanleiding, onderzoeksvraag en -methode

Utrechtse vergunde seksbranche

In de gemeente Utrecht wordt het vergunde seksbeleid momenteel vernieuwd en aangepast om beter te voldoen aan de behoeften van sekswerkers en de samenleving. Dit beleid wordt deels vormgegeven door middel van proeftuinen, waarin nieuwe regels en werkwijzen worden getest. Zo wordt het bijvoorbeeld vanaf eind 2024 mogelijk voor sekswerkers om vanuit hun eigen woning te werken, onder bepaalde voorwaarden.⁶ Daarnaast onderzoekt de gemeente de mogelijkheid om kleinschalige locaties te creëren waar sekswerkers een ruimte kunnen huren om te werken. De gemeente werkt hierin samen met sekswerkers, hulpverleners en andere betrokkenen.

De vergunde seksbranche in Utrecht is in omvang momenteel vrij beperkt in vergelijking met andere grote steden in Nederland. De gemeente Utrecht staat een maximum van zes vergunningen voor seksbedrijven toe, waarvan er drie zijn verleend. Deze vergunningen hebben een looptijd van drie jaar, waarna een nieuwe vergunning voor de daaropvolgende periode kan worden aangevraagd. Hoewel dit in theorie voor onzekerheid kan zorgen, hebben exploitanten aangegeven dat de vergunningen de facto als vergunningen voor onbepaalde tijd worden ervaren vanwege de continuïteit waarmee zij vergunning na vergunning hebben ontvangen in het verleden.

Er zijn verschillende typen seksbedrijven die een vergunning kunnen krijgen, zoals seksbioscopen, sekstheaters, clubs, erotische massagesalons en escortbedrijven. Momenteel is er geen vergunning verleend voor raamsekswerk. Het vaststellen van de geldigheidsduur van vergunningen in de vergunde seksbranche is een taak van de gemeente. Volgens de wet, en specifiek de Europese Dienstenrichtlijn, moet het gemeentebestuur ervoor zorgen dat de looptijd van deze vergunningen voldoende lang is om de noodzakelijke investeringen terug te verdienen. Dit met oog voor de specifieke kenmerken van de vergunde seksbranche en de lokale omstandigheden.

Onderzoeksvraag

In het kader van de modernisering van het vergunde seksbeleid heeft de gemeente Utrecht SEO Economisch Onderzoek gevraagd om de terugverdientijd in de gemeente in kaart te brengen. De kern van dit onderzoek draait daarmee om het empirisch vaststellen van de terugverdientijd van de investeringen in de Utrechtse vergunde seksbranche voor exploitanten.

Methode en leeswijzer

Het empirisch vaststellen van de terugverdientijd vereist data. Deze data zijn niet altijd openbaar en/of in een gestructureerd format beschikbaar. Daarom benut dit onderzoek verschillende bronnen van dataverzameling, waaronder bureauonderzoek, interviews en analyse van gegevens uit openbare bronnen. Op basis van deze

⁶ Deze voorwaarden zijn a) maximaal één en dezelfde ter plaatse ingeschreven bewoner mag sekswerk in de woning verrichten; b) de sekswerker staat ten minste drie maanden ingeschreven in de Basisregistratie Personen op een woonadres in Nederland; c) afdracht van verdiensten uit thuissekswerk aan een derde is niet toegestaan; d) er is geen sprake van bemiddeling door derden, met uitzondering van advertentiesites waar de sekswerker zelf adverteert; e) de werkruimte is hygiënisch; f) de sekswerker is ten minste 21 jaar oud; en g) de sekswerker ontvangt tussen 01.00 uur 's nachts en 06.00 uur 's ochtends geen klanten in de woning.

gegevens maakt dit onderzoek vervolgens een inschatting van de terugverdientijd van een efficiënte toetreders op de Utrechtse markt voor seksinrichtingen. Deze inschatting van de terugverdientijd dient aan een aantal juridische en economische parameters te voldoen. Hoofdstuk 2 beschrijft het juridische en bedrijfseconomische kader hiervoor. Hoofdstuk 3 dat daarop volgt is inventariserend van aard door relevante economische grootheden voor de Utrechtse vergunde seksbranche in kaart te brengen. Uit de toepassing van deze grootheden met het analysekader volgt daarna de terugverdientijd. De afleiding hiervan is beschreven in Hoofdstuk 4.

2 Analytisch kader

Het analytische kader biedt een juridisch en bedrijfseconomisch perspectief op de looptijd van schaarse vergunningen in de vergunde seksbranche. Het combineert juridische eisen voor mededingingsruimte en terugverdiëntijd met economische parameters om te bepalen hoe lang vergunningen moeten duren om investeringen terug te verdienen.

2.1 Juridische overwegingen

Deze paragraaf zet het juridische kader uiteen dat van toepassing is op de looptijd van schaarse vergunningen voor het verrichten van sekswerk. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op de terugverdiëntijd als (belangrijke) factor voor het bepalen van die looptijd, maar ook op andere factoren die hiervoor mede van belang kunnen zijn.

2.1.1 Regulering van sekswerk

Momenteel wordt sekswerk (vrijwel) niet landelijk gereguleerd, maar vooral gemeentelijk. Op grond van artikel 151a van de Gemeentewet, dat in 2000 is ingevoerd bij de opheffing van het algemene bordeelverbod, kan de gemeenteraad namelijk een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Binnen de gemeente Utrecht is in dit verband 'Hoofdstuk 3. Seksinrichtingen e.d.' van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van belang.⁷ Op grond hiervan is het verboden om zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren, waarbij ten aanzien van seksinrichtingen een maximum aan het aantal te verlenen vergunningen is gesteld.⁸ Voorts bepaalt de APV dat een vergunning voor de exploitatie van een seksinrichting of escortbedrijf - ongeacht of het aantal te verlenen vergunningen op voorhand is beperkt - drie jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan vervalft of zoveel eerder als in de vergunning wordt aangegeven, met dien verstande dat geen vervaltermijnen van minder dan één jaar in de vergunning worden opgenomen.⁹

Naast gemeentelijke regelgeving is voor de regulering van sekswerk ook het Unierecht van belang. Sekswerk geldt namelijk als een vorm van dienstverrichting, in welk verband de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten van belang zijn.¹⁰ In het bijzonder is de Europese Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) van toepassing op

⁷ Binnen de gemeente Utrecht is in dit verband 'Hoofdstuk 3. Seksinrichtingen e.d.' van de huidige *Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010* van belang, zoals gepubliceerd op [Lokale regelgeving Overheid](#). Hierbij wordt opgemerkt dat een nieuwe versie van de APV in de maak is.

⁸ Artikel 3.6 APV Utrecht.

⁹ Artikel 3.7 APV Utrecht.

¹⁰ Artikel 3.7 APV Utrecht.

sekswerk.¹¹ Deze richtlijn bevat algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.¹² Voor de toepasselijkheid van de bepalingen in de Dienstenrichtlijn die betrekking hebben op vergunningstelsels (art. 9-13) is in dit verband niet relevant of de dienst wel of niet een grensoverschrijdend karakter heeft.¹³ Ook zogeheten 'zuiver interne situaties' (waarbij geen andere nationaliteit in het geding is) worden daarom beheerst door deze bepalingen. Dat geldt in het bijzonder voor de artikelen 11 en 12 van de Dienstenrichtlijn die (mede) betrekking hebben op de looptijd van (schaarse) vergunningen en die zijn geïmplementeerd in artikel 33 van de Dienstenwet.

2.1.2 De duur van schaarse vergunningen of de terugverdientijd als factor

Regelmatig wordt ervoor gekozen om sekswerk te reguleren met behulp van zogeheten 'schaarse vergunningen'. Dit houdt in dat het gemeentebestuur op voorhand het aantal vergunningen dat kan worden verleend, beperkt tot een maximumaantal (zoals in de gemeente Utrecht bij bepaalde modaliteiten van sekswerk het geval is). Wanneer sprake is van een beperkt aantal vergunningen, heeft dat gevolgen voor de looptijd van deze vergunningen. Uit artikel 11 van de Dienstenrichtlijn volgt dat zogeheten beleidsmatig schaarse vergunningen, ofwel vergunningen waarvan het beschikbare aantal is beperkt vanwege zogeheten 'dwingende redenen van algemeen belang', niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend. Wanneer het bestuur namelijk over beoordelingsruimte zou beschikken ten aanzien van de duur van de vergunning, zou volgens het Hof van Justitie afbreuk kunnen worden gedaan aan het doel van artikel 11 van de Dienstenrichtlijn, namelijk het waarborgen van de toegang van dienstverrichters tot de betrokken dienstenmarkt.¹⁴ Schaarse vergunningen voor sekswerk kunnen worden gerekend tot deze beleidsmatig schaarse vergunningen, omdat het aantal beschikbare vergunningen wordt beperkt ten behoeve van een dwingende reden van algemeen belang, namelijk handhaving van de openbare orde en in het bijzonder voorkoming van strafbare feiten ten aanzien van sekswerkers (zoals mensenhandel, gedwongen prostitutie en prostitutie door minderjarigen).¹⁵

Ten aanzien van vergunningen die om andere redenen schaars zijn, namelijk de zogeheten 'natuurlijk of technisch schaarse vergunningen', bepaalt artikel 12 lid 2 Dienstenrichtlijn zelfs meer specifiek dat een dergelijke vergunning voor 'een passende beperkte duur' moet worden verleend en niet automatisch mag worden verlengd. Evenmin mag ten aanzien van die schaarse vergunningen enig ander voordeel worden toegekend aan de dienstverrichter wiens vergunning zojuist is verlopen of aan personen die een bijzondere band met die dienstverrichter hebben. Een natuurlijk schaarse vergunning mag blijkens overweging 62 van de Dienstenrichtlijn niet 'buitensporig lang geldig' zijn. In het bijzonder moet de geldigheidsduur van dergelijke schaarse vergunningen zodanig worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.¹⁶ Overweging 62 van de Dienstenrichtlijn maakt dus duidelijk dat bij het bepalen van de looptijd van een natuurlijk schaarse vergunning een balans moet worden gevonden tussen het belang van de terugverdientijd voor de vergunninghouder en het belang van concurrenten dat in de toekomst opnieuw mededingingsruimte ontstaat voor

¹¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *PbEU* 2006, L 376/36 (hierna: Dienstenrichtlijn). Zie uitgebreider over de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn op sekswerk de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (*Kamerstukken II* 2020/21, 35 715, nr. 3, p. 29-33).

¹² Art. 1 lid 1 Dienstenrichtlijn.

¹³ *Appingedam*, ECLI:EU:C:2018:44, r.o. 110.

¹⁴ *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 62-63.

¹⁵ Vgl. *Trijber en Harmsen*, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 68.

¹⁶ Zie overweging 62 van de Dienstenrichtlijn.

een schaarse vergunning. De terugverdientijd van de vergunninghouder (in het kader van de afschrijving van zijn investeringen) vormt dus een (juridische) ondergrens bij de vaststelling van de looptijd van een natuurlijk schaarse vergunning, maar in combinatie met een billijke (redelijke) vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal tevens een juridische bovengrens.

Inmiddels is in de nationale rechtspraak verduidelijkt dat de looptijd van een beleidsmatig schaarse vergunning op dezelfde wijze moet worden bepaald als die van een natuurlijk schaarse vergunning. Ook beleidsmatig schaarse vergunningen moeten dus voor 'een passende beperkte duur' worden verleend. Bovendien moet bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen 'als factor' worden meegenomen. Dit betekent dat de duur van de verleende schaarse vergunningen voldoende tijd moet bieden om de door vergunninghouders noodzakelijk gemaakte investeringen en de investeringen die zij lopende de geldigheidsduur van de vergunningen redelijkerwijs moeten maken, te kunnen afschrijven.¹⁷

De terminologie van de artikelen 11 en 12 van de Dienstenrichtlijn maakt overigens duidelijk dat de verplichting tot beperking van de vergunningsduur geldt zodra het aantal voor verlening beschikbare vergunningen is beperkt. Het is dus niet van belang of het aantal aanvragers ook daadwerkelijk groter blijkt dan het aantal beschikbare vergunningen.¹⁸ Die lezing sluit aan bij de ratio van de bepaling inzake de looptijd van schaarse vergunningen: wanneer schaarse vergunningen eenmaal voor onbepaalde tijd worden verleend, is het voor nieuwkomers vrijwel onmogelijk om op een later moment de markt alsnog te betreden.

2.1.3 Mededingingsruimte

De regel dat schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend, staat niet op zichzelf, maar is een afgeleide van het gelijkheidsbeginsel of – specifiek in de context van het Unierecht – van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en de hieruit voortvloeiende verkeersvrijheden (waaronder de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten). De ratio achter de eis van een beperkte duur van een schaarse vergunning is immers dat die vergunning na afloop van die duur weer beschikbaar komt voor verdeling. Op dat moment kunnen alle geïnteresseerde partijen dus (opnieuw) meedingen naar die schaarse vergunning. De verplichting om de looptijd van een schaarse vergunning te beperken, hangt dus samen met het beginsel van gelijke behandeling: de hieruit voortvloeiende verplichting van de overheid om mededingingsruimte te creëren bij de verdeling van schaarse vergunningen zou vrijwel teniet worden gedaan indien deze vergunningen vervolgens voor onbepaalde tijd zouden worden verleend.

Omgekeerd betekent deze samenhang tussen de duur van de vergunning en het bieden van mededingingsruimte dat de noodzaak van een beperkte looptijd van een schaarse vergunning wegvalt als er een juridische rechtvaardiging bestaat voor onderhandse vergunningverlening, d.w.z. zonder transparante selectieprocedure. In dat geval zou de schaarse vergunning na afloop van de beperkte duur namelijk sowieso niet beschikbaar komen voor een verdeling waarbij alle geïnteresseerde partijen kunnen meedingen, maar opnieuw rechtstreeks aan een bepaalde partij kunnen worden verleend. Onderhandse vergunningverlening zonder voorafgaande oproep tot mededinging zou bijvoorbeeld gerechtvaardigd kunnen zijn indien op voorhand vaststaat dat de te vergunnen

¹⁷ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588, r.o. 4.2. Ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie bleek reeds dat de noodzaak om investeringen af te schrijven ook relevant is voor de beoordeling van de looptijd van beleidsmatig schaarse vergunningen. Zie *Engelmann*, ECLI:EU:C:2010:506, r.o. 48.

¹⁸ Zie reeds *Kamerstukken II* 2019/20, 32637, nr. 418, p. 11-12.

activiteit slechts door één specifieke partij kan worden verricht, maar dergelijke situaties zijn eerder uitzondering dan regel.

Tot slot is de (vastgestelde) looptijd van de vergunning ook van belang voor de verdelingsprocedure. Wanneer de looptijd voorafgaand aan de verdelingsprocedure wordt aangekondigd, kunnen potentiële gegadigden hun aanvraag hierop afstemmen. Om die reden strekt de eis uit de rechtspraak dat het bestuur 'een passende mate van openbaarheid' moet verzekeren met betrekking tot 'de toe te passen criteria'¹⁹ zich ook uit tot de looptijd van de schaarse vergunning. De looptijd van een schaarse vergunning zal dus voorafgaand aan de verdeling moeten worden bekendgemaakt, zodat aanvragers hun aanvraag hierop kunnen afstemmen. De enige uitzondering hierop betreft de situatie waarin de looptijd zelf als vergelijkingscriterium fungeert op basis waarvan de verdeling plaatsvindt en dus voorafgaand aan de verdeling nog niet bekend kan zijn.

2.1.4 Andere factoren dan terugverdiëntijd

Hoewel bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdiëntijd van noodzakelijke investeringen 'als factor' moet worden meegenomen, rijst de vraag in hoeverre ook andere omstandigheden als factor kunnen worden meegenomen bij het bepalen van de (beperkte) looptijd van een schaarse vergunning. Hieronder worden enkele van deze belangen besproken.

Belang van gelijktijdige verdeling

In bepaalde gevallen kan de overheid er belang bij hebben dat meerdere schaarse vergunningen gelijktijdig worden verdeeld, bijvoorbeeld om een doelmatige verdeling te realiseren of om administratieve uitvoeringslasten te beperken. Bij een gelijktijdige verdeling worden schaarse vergunningen gezamenlijk verdeeld en wordt dus het aantal verdelingsmomenten beperkt. Dit kan ook in het belang van concurrenten zijn, omdat ze dan meerdere mogelijkheden hebben om schaarse vergunningen (gelijktijdig) te verwerven.

Om een dergelijke gelijktijdige verdeling te kunnen realiseren, kan de overheid er belang bij hebben dat schaarse vergunningen gelijktijdig aflopen, zelfs als ze op verschillende momenten zijn verleend.²⁰ Overigens kan dit ook betekenen dat aan het einde van de looptijd van een schaarse vergunning deze vergunning voor korte duur wordt verlengd teneinde die gelijktijdige verdeling mogelijk te maken.

Belang van zorgvuldige beleidsvorming

Hoewel voorkomen moet worden dat het bestuur schaarse vergunningen onnodig lang 'op de plank' laat liggen, kan het belang van een zorgvuldige beleidsvorming (voorbereiding van de verdeling) met zich meebrengen dat het moment waarop een schaarse vergunning zou moeten aflopen op basis van de terugverdiëntijd, niet (volledig) samenvalt met het moment waarop een schaarse vergunning opnieuw wordt verdeeld.²¹ Dit belang zal zich overigens met name manifesteren indien na afloop van de looptijd van de schaarse vergunning blijkt dat nog geen (nieuw) beleid is gevormd en schaarse vergunningen dus niet direct opnieuw kunnen worden verdeeld.²² Het ligt

¹⁹ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

²⁰ Vgl. Rb. Rotterdam 26 januari 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BH1202 waarin wordt gewezen op de mogelijkheid tot totale herschikking als gevolg van de verlenging van bepaalde schaarse vergunningen.

²¹ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2892.

²² Overigens zal ook in dat geval gewicht moeten worden toegekend aan het belang van het bieden van mededingingsruimte, die juist ontbreekt bij een verlenging (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924, r.o. 7.1).

minder voor de hand dat dit belang al op het moment van verlening van de schaarse vergunning een vaststelling van de looptijd rechtvaardigt die verder gaat dan de terugverdientijd van de vergunninghouder.²³

Belang van zittende partijen (overgangsregeling)

Een bijzondere situatie betreft de verdeling van schaarse vergunningen die in het verleden voor onbepaalde – of in elk geval: te lange – tijd zijn verleend. Volgens de rechtspraak kan in een situatie waarin wordt overgegaan van schaarse vergunningen voor onbepaalde tijd naar vergunningen met een beperkte geldigheidsduur, aanleiding bestaan om de betrokken vergunninghouders wellicht extra tijd te bieden om de door hen met het oog op de eerdere situatie gemaakte (kapitaal)investeringen redelijkerwijs te kunnen afschrijven. Gelet op het doel van de Dienstenrichtlijn moet het daartoe mogelijk vergunnen van een overgangstermijn echter beperkt blijven tot bijzondere situaties, zoals die waarin het desbetreffende beleid plotseling is gewijzigd of de recent gemaakte investeringen sterk afwijken van de investeringen die gemiddeld gezien worden gemaakt.²⁴

Onderhandse vergunningverlening

Omdat de verplichting tot vergunningverlening voor beperkte duur een afgeleide is van de verplichting om mededingingsruimte te bieden, rijst de vraag of die laatste verplichting tot het bieden van mededingingsruimte altijd van toepassing is. Ten aanzien van beleidsmatig schaarse vergunningen is in dit verband van belang dat de verplichting om mededingingsruimte ('een passende mate van openbaarheid') te bieden – anders dan bij natuurlijk schaarse vergunningen²⁵ – niet voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn.²⁶ In plaats daarvan wordt deze transparantieplicht afgeleid uit de vrijheid van vestiging (artikel 49 VwEU) of het vrije verkeer van diensten (artikel 56 VwEU).²⁷ Onder deze rechtsgrondslag in het primaire Unierecht bestaat echter – in elk geval in theorie – de mogelijkheid dat een uitzondering op de transparantieplicht wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, zoals de noodzaak om het rechtszekerheidsbeginsel te eerbiedigen.²⁸ In dat geval zou kunnen worden betoogd dat wanneer de transparantieplicht niet van toepassing is, eveneens de grondslag komt te ontvallen aan de verplichting om een schaarse vergunning voor bepaalde tijd te verlenen. Vergunningverlening voor beperkte duur beoogt immers juist mogelijk te maken dat mededingingsruimte wordt geboden.

Interessant is in dit verband dat in de context van kansspelen een uitzondering op de transparantieplichting is aanvaard die specifiek samenhangt met de bijzondere aard van kansspelen.²⁹ Volgens het Hof van Justitie is de transparantieplichting niet van toepassing wanneer sprake is van verlening van een schaarse vergunning voor kansspelen aan een openbare exploitant wiens beheer onder rechtstreeks toezicht staat van de Staat of aan een particuliere exploitant op wiens activiteiten de overheid een strenge controle kan uitoefenen.³⁰ In de nationale rechtspraak is in dit verband verduidelijkt dat het criterium van een 'strenge controle' door de overheid betrekking heeft op de bijzondere relatie die de particuliere exploitant aan wie de vergunning wordt verleend heeft met de

²³ In ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2892 (Lovers) wordt juist een beperkte looptijd van een schaarse ligplaatsvergunning gemotiveerd met een beroep op de totstandkoming en uitvoering van nieuw beleid. De terugverdientijd speelt in deze uitspraak geen rol.

²⁴ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588, r.o. 4.2

²⁵ Artikel 12 lid 1 van de Dienstenrichtlijn

²⁶ Dit is wel het geval bij natuurlijk of technische schaarse vergunningen (art. 12 lid 1 Dienstenrichtlijn).

²⁷ *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 70.

²⁸ *Promoimpresa*, ECLI:EU:C:2016:558, r.o. 71.

²⁹ In dat verband wordt gewezen op 'de bijzonderheden van morele, religieuze of culturele aard, alsmede de aan kansspelen en weddenschappen verbonden moreel en financieel schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving' (*Sporting Exchange*, ECLI:EU:C:2010:307, r.o. 27).

³⁰ *Sporting Exchange*, ECLI:EU:C:2010:307, r.o. 62.

overheid. Als gevolg daarvan kan de overheid een strenge controle uitoefenen die zij niet kan uitoefenen op een exploitant met wie zij een zodanige relatie niet heeft. Om die reden houdt de enkele bevoegdheid om aan een schaarse vergunning 'strenge voorwaarden' te verbinden, geen 'strenge controle' in, omdat de vergunningverlener deze bevoegdheid kan aanwenden ten opzichte van een ieder die naar die vergunning meedingt, ongeacht of dat een openbare of particuliere exploitant is.³¹ De rechtspraak inzake de uitzondering van 'strenge controle' is echter nog niet toegepast buiten de context van kansspelen, zodat het de vraag is of die in het kader van de regulering van sekswerk aan de orde kan zijn.

Belang van periodieke herbeoordeling: dubbele rechtvaardiging van beperkte duur

Artikel 11 van de Dienstenrichtlijn maakt duidelijk dat er verschillende redenen kunnen zijn om de duur van een vergunning te beperken. Naast het (beleidsmatig) schaarse karakter van een vergunning kan een beperkte duur van een vergunning ook worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Zo is in de uitspraak coffeeshop Roermond aanvaard dat de duur van een vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop kon worden beperkt ter bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Interessant aan deze uitspraak is dat de beperkte duur van de vergunning niet enkel wordt gerechtvaardigd door het schaarse karakter van deze vergunning, maar eerst en vooral door het belang om op basis van een vast toetsingsmoment te kunnen beoordelen of een vergunning opnieuw verleend zal worden, of dat - gelet op het belang van de openbare orde - vergunningverlening niet langer wenselijk is.³² Opvallend genoeg wordt in deze uitspraak niet stilgestaan bij de rechtvaardiging van de specifieke duur van de schaarse vergunning; volstaan wordt met de overweging dat de beperking van de duur van de vergunning evenredig is met bovengenoemde reden van algemeen belang, bovendien geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en tot slot niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken. In elk geval lijkt de beperkte duur vanwege het schaarse karakter van de vergunning de beperkte duur vanwege de noodzaak van een periodieke herbeoordeling te volgen. Dit betekent dat bij een 'dubbele' rechtvaardiging van de beperkte duur van een schaarse vergunning de looptijd hiervan mogelijk verder kan worden beperkt. Tegelijk rijst de vraag of in dat geval na afloop van die (kortere) looptijd direct een verplichting bestaat om mededingingsruimte te bieden, omdat die verplichting juist samenhangt met het schaarse karakter van de vergunning.

Differentiatie in vergunningsduur (en sekswerk)

Tot slot rijst de vraag of er een bevoegdheid (of zelfs een verplichting) bestaat om bij het bepalen van de (beperkte) duur van een vergunning onderscheid te maken tussen verschillende typen activiteiten die onder het betreffende vergunningstelsel vallen. Uit de rechtspraak volgt inmiddels dat de beperkte duur van een schaarse vergunning niet per afzonderlijke vergunning of vergunninghouder hoeft te worden bepaald, omdat dit zou leiden tot willekeur en daarom niet verenigbaar is met de vereiste rechtszekerheid voor de betrokken vergunninghouders en (potentiële) gegadigden voor de vergunningen. Wel kan per branche, met inachtneming van de tijd waarin de noodzakelijke investeringen van vergunninghouders binnen die branche 'gemiddeld genomen' worden terugverdiend, worden vastgesteld binnen welke termijn de hiervoor bedoelde afschrijvingen 'redelijkerwijs' kunnen worden gedaan.³³

Dat roept de vraag op welke modaliteiten (branches) van sekswerk zinvol kunnen worden onderscheiden. Hoewel de Wet regulering sekswerk geen geldend recht is, kunnen uit dit wetsvoorstel³⁴ wel aanknopingspunten worden afgeleid voor het differentiëren tussen verschillende modaliteiten van sekswerk. Sekswerk wordt in dit wetsvoorstel gedefinieerd als 'het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander'. Dit begrip is een

³¹ ABRvS 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8768, r.o. 2.10.8 en 2.10.9.

³² ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3482, r.o. 8.4.

³³ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588, r.o. 4.2.

³⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 715, nr. 2.

koopelterm voor seksuele handelingen die real-time tegen betaling worden verricht met een ander (prostitutie) of voor een ander (onder meer live seksshows, webcamseks, peepshows, striptease-bars).³⁵ Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen een seksbedrijf en andere vormen van sekswerk. Onder een 'seksbedrijf' wordt in dit verband beschouwd 'de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde of voor een derde tegen betaling'. De nadruk ligt bij het seksbedrijf dus op de bedrijfsmatige exploitatie van sekswerk. Daarnaast kan sekswerk worden verricht zonder dat hierbij een seksbedrijf betrokken is, dus waarbij de sekswerker als zelfstandige optreedt.

Binnen seksbedrijven wordt onderscheid gemaakt tussen seksbedrijven, escortbedrijven en andere seksbedrijven (die elk zijn onderworpen aan een meer of minder vergaand regime van regulering). Seksbedrijven zijn in dit verband een bijzondere vorm van een seksbedrijf, waarbij sprake is van seksuele handelingen met een ander. Een escortbedrijf is op zijn beurt weer een bijzondere vorm van een seksbedrijf, waarbij sprake is van bemiddeling met het oog op sekswerk dat plaatsvindt op een ander adres dan de woning van de sekswerker of een seksinrichting.³⁶ Een seksbedrijf met een seksinrichting wordt daarentegen aangeduid als een locatiegebonden seksbedrijf ('bordeel'). Onder andere seksbedrijven vallen bijvoorbeeld bedrijven die striptease acts of live seksshows aanbieden.³⁷ Buiten het begrip 'seksbedrijven' vallen tot slot bedrijven die vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbieden (zoals 'seksbioscopen'), omdat bij vertoningen van films in seksbioscopen geen real-time handelingen worden verricht en er dus geen sprake is van sekswerk.³⁸

Overigens is een verdere verfijning van vormen van sekswerk mogelijk. Zo wordt in de huidige APV van de gemeente Utrecht een onderscheid gemaakt tussen raamseksbedrijven en andere seksbedrijven.³⁹ Kenmerkend voor raamsekswerk is daarbij dat het werven van klanten overwegend gebeurt vanuit de werkruimten door sekswerkers die zichtbaar zijn vanaf een openbare plaats.⁴⁰ In het advies van de Commissie Sorgdrager (2022) worden zelfs acht vormen van sekswerk onderscheiden: raamsekswerk, straatsekswerk, sekswerk in een seksclub of een privéclub, escortwerkzaamheden via een bureau, sekswerk in massagesalons, zelfstandige escortwerkzaamheden, thuisontvangst en contactloos sekswerk (webcamwerk, peepshows, seksbioscopen).

Voor de bepaling van de looptijd van een vergunning is bij het onderscheid in modaliteiten van sekswerk allereerst van belang of een vergunning al dan niet schaars is. Voor zover een vergunning voor een bepaalde modaliteit van sekswerk niet schaars is, kan de enige reden voor beperking van de duur van die vergunning verband houden met een dwingende reden van algemeen belang, maar niet met het schaarse karakter van die vergunning. Voor zover een vergunning voor een bepaalde modaliteit van sekswerk daarentegen wel schaars is, zal moeten worden beoordeeld of de specifieke kenmerken van die modaliteit (branche) leiden tot een andere terugverdientijd dan voor andere modaliteiten. Vervolgens zal moeten worden beoordeeld of een eventueel verschil in terugverdientijd gevolgen moet hebben voor de looptijd van die vergunning. Daarbij is van belang dat naast de terugverdientijd

³⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 35 715, nr. 3, p. 7.*

³⁶ Zie de definitiebepalingen in het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (*Kamerstukken II 2020/21, 35 715, nr. 2*) en de toelichting hierop (*Kamerstukken II 2020/21, 35 715, nr. 3, p. 58-59*).

³⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 35 715, nr. 3, p. 7.*

³⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 35 715, nr. 3, p. 58.*

³⁹ In de APV die per 4 november 2024 ingaat, wordt onderscheid gemaakt tussen seksbedrijven met en zonder sekswerkers. Dit onderscheid wijkt af van het onderscheid in de huidige APV. Het onderzoek naar de terugverdientijd is van toepassing op de huidige situatie en de situatie per 4 november.

⁴⁰ Artikel 3.1 APV Utrecht. Overigens vallen de begripsomschrijvingen in de APV Utrecht en het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk niet geheel samen. Zo maakt de APV Utrecht duidelijk dat onder 'seksinrichting' (dus niet 'seksbedrijf') in elk geval wordt verstaan 'prostitutiebedrijf, raamprostitutiebedrijf, seksbioscoop of sekstheater, al dan niet in combinatie met elkaar'.

ook andere factoren van belang kunnen zijn bij het bepalen van die looptijd, waaronder mogelijk het belang van periodieke herbeoordeling van de vergunning (ongeacht of deze schaars is).

2.1.5 Conclusie

Op grond van de Dienstenrichtlijn moeten schaarse vergunningen voor een passende beperkte duur worden verleend. Bij de vaststelling van deze passende beperkte duur moet in elk geval rekening worden gehouden met de terugverdientijd van de vergunninghouder voor zijn gemaakte investeringen. Daarbij moet ook een 'billijke' vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal worden betrokken. Deze terugverdientijd (inclusief redelijk rendement) fungeert dus als juridische ondergrens voor de looptijd van de schaarse vergunning vanuit het perspectief van de vergunninghouder. Deze ondergrens voor de vergunninghouder fungeert tevens als bovengrens voor concurrenten: de duur van schaarse vergunningen mag niet langer zijn dan nodig is om de gedane investeringen terug te verdienen.

De terugverdientijd moet in elk geval als 'een factor' worden betrokken bij het bepalen van de looptijd van een schaarse vergunning. In bepaalde gevallen kunnen ook andere factoren daarbij worden betrokken. Zo kan het bestuur uit een oogpunt van een optimale verdeling belang hebben bij een gelijktijdige verdeling van meerdere schaarse vergunningen. Dat belang mag er echter niet toe leiden dat schaarse vergunningen onnodig lang op de plank blijven liggen of dat schaarse vergunningen onnodig worden verlengd. Ook kan het bestuur belang hebben bij zorgvuldige beleidsvorming, hetgeen in bepaalde omstandigheden met zich mee kan brengen dat de looptijd van bepaalde vergunningen wordt verlengd. Tot slot is mogelijk dat een beperking van de looptijd ook wordt gerechtvaardigd door een andere omstandigheid dan het schaarse karakter van de vergunning, bijvoorbeeld het belang van een periodieke herbeoordeling.

Bij schaarse vergunningen is ter voorkoming van willekeur noodzakelijk dat de (beperkte) duur van de vergunning niet per vergunninghouder wordt bepaald. In plaats daarvan moet worden uitgegaan van de periode waarbinnen de noodzakelijke investeringen van vergunninghouders 'gemiddeld genomen' worden terugverdiend. Daarvoor is van belang binnen welke termijn de afschrijvingen van deze investeringen 'redelijkerwijs' kunnen worden gedaan, hetgeen een zekere beoordelingsmarge veronderstelt. Het is mogelijk om daarbij te differentiëren tussen verschillende modaliteiten (branches), bijvoorbeeld als de terugverdientijd per modaliteit sterk uiteenloopt. Onder omstandigheden kan hiertoe op basis van het gelijkheidsbeginsel zelfs een rechtsplicht bestaan, namelijk omdat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld naar de mate van hun ongelijkheid.

2.2 Bedrijfseconomische overwegingen

2.2.1 Uitgangspunten

De terugverdientijd geeft aan hoeveel maanden of jaren een onderneming nodig heeft om de investeringen terug te verdienen. Een te korte of te lange vergunningsduur ten opzichte van de terugverdientijd kan negatieve gevolgen hebben voor de marktwerking. Als de terugverdientijd langer is dan de vergunningsduur, loopt de ondernemer het risico de investeringen niet terug te kunnen verdienen. Een te korte vergunningsduur kan dan ook negatieve economische effecten hebben, bijvoorbeeld doordat bedrijven minder investeren dan ze zouden doen bij een langere vergunningsduur of blijven zitten met een verlies als de vergunning is afgelopen. Als de terugverdientijd daarentegen (veel) korter is dan de vergunningsduur, bestaat het risico dat de vergunningverlenende instantie onnodig de toegang tot de markt beperkt.

Efficiënte toetreders

De terugverdiëntijd wordt in beginsel bepaald door verschillende factoren, maar uiteindelijk is de vraag in welke termijn de ondernemer van een seksbedrijf vermogensverschaffers (waaronder de ondernemer indien die uit eigen vermogen investeert) kan compenseren voor het verschaft vermogen terwijl voor de ondernemer een positieve businesscase resteert. Dit kan verschillen voor verschillende ondernemers, bijvoorbeeld doordat meer of minder succesvolle ondernemers kiezen voor meer of minder succesvolle bedrijfsmodellen.

De vraag is daarmee *welke* terugverdiëntijd dan maatgevend dient te zijn voor de vergunningsduur. Economisch is het wenselijk om geen onderscheid te maken tussen zittende en toetredende ondernemers. Voor beide moet immers een gelijk speelveld bestaan. Daarnaast kan gelden dat de zittende ondernemers in een gesloten vergunningstelsel weinig prikkels tot efficiënte bedrijfsvoering kunnen ervaren doordat concurrentie *door het vergunningstelsel* wordt begrensd. In de (beleidseconomische) literatuur rondom de verdeling van schaarse rechten wordt daarmee (de fictie van) een *efficiënte toetreders* in de regel als uitgangspunt genomen. Dit idee van een efficiënte toetreders voorkomt dat in de bepaling van de terugverdiëntijd zittende spelers beloond worden voor hun (mogelijke) inefficiëntie, terwijl het voor efficiënte spelers nog steeds rendabel blijft om toe te treden. Merk op dat hiermee een eventuele zittende speler niet verdrongen hoeft te worden: zittende spelers die voldoende efficiënt zijn moeten kunnen wedijveren met een potentiële efficiënte toetreders.

Vergoeding voor kapitaalkosten / redelijk rendement

Het juridische kader laat zien dat de looptijd van een schaarse vergunning wordt bepaald door de terugverdiëntijd van investeringen, inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal. Dit redelijke rendement doet recht aan het feit dat een efficiënte toetreders ook iets anders had kunnen doen met diens tijd, moeite en (risico op geïnvesteerd) kapitaal. Deze opportuniteitskost behoeft vergoeding.

Neutraliteit in keuze voor bedrijfsvoering

Een vergunningsduur dient neutraal te zijn met betrekking tot de keuzes die de ondernemer maakt anders dan afwijkingen van de keuzes die een efficiënte toetreders had gemaakt. Een berekening van terugverdiëntijd dient dan een zekere neutraliteit in keuzes voor de bedrijfsvoering te betrachten. Voor de bepaling van de terugverdiëntijd voor een efficiënte toetreders, zou dan niet relevant moeten zijn *hoe* wordt toegetreden, e.g. via verwerving van een bestaande onderneming of door een nieuwe concurrerende onderneming te starten. Voor de bepaling van de terugverdiëntijd voor een efficiënte toetreders, zou dan ook niet relevant moeten zijn welk bedrijfsmodel deze toetreders verkiest te exploiteren. De efficiënte toetreders wordt in de analyse immers geacht het meest rendabele bedrijfsmodel te kiezen.

2.2.2 Operationalisatie

De waarde van een activum is de verdisconteerde waarde van de kasstromen

In de waarderingstheorie wordt de waarde van een activum berekend door de toekomstige kasstromen van dat activum terug te rekenen naar hun huidige waarde. Deze methode houdt rekening met de timing van inkomsten en uitgaven, en gebruikt een discontovoet (een percentage) om ervoor te zorgen dat toekomstige bedragen eerlijk worden vergeleken met de waarde die ze vandaag zouden hebben. De discontovoet vertegenwoordigt de kosten van het kapitaal, of de opbrengst die het geïnvesteerde geld elders had kunnen opbrengen (opportuniteitskosten). De kern van de berekening is het bepalen van het moment waarop de verdisconteerde kasstromen (de verwachte inkomsten minus de uitgaven) positief worden. Met andere woorden: wanneer zijn de inkomsten, teruggerekend

naar vandaag, voldoende om de investering terug te verdienen? Dit wordt gedaan door de vrije kasstromen van elk jaar op te tellen en die terug te rekenen met de discontovoet totdat de som positief wordt.

In formulevorm is de berekening:

$$NPV(t) = \sum_s^t \frac{FCFF_s}{(1+r)^s} \rightarrow t \text{ s.t. } NPV(t) > 0$$

Waarbij $FCFF_s$ staat voor vrije kasstromen (*Free Cash Flow to the Firm*) in jaar s , $NPV(t)$ staat voor netto contante waarde (*Net Present Value*) op het moment van de eerste investering t en r staat voor de discontovoet.

Sleutelgrootheden in de berekening zijn dan de vrije kasstroom $FCFF$, de discontovoet r en de termijn waarin we geïnteresseerd zijn t .

Hoe de relevante grootheden te benaderen?

Voor het schatten van de $FCFF$ en r bestaan twee routes, namelijk de marktbenadering of het opstellen van een businesscase.

De marktbenadering kijkt naar gerealiseerde terugverdientijden (uit het verleden) in de relevante markt voor sekswerkvergunningen of in voldoende vergelijkbare markten. In een competitieve markt voor zulke vergunning onthult dit de eigenlijke terugverdientijd die in de markt tot stand is gekomen. Die route is theoretisch prettig, maar niet altijd haalbaar en dat is zij ook hier niet. Er zijn geen gerealiseerde terugverdientijden voor de Utrechtse markt voor seksondernemingen beschikbaar en zelfs als deze beschikbaar waren geweest is onduidelijk of deze in een competitieve markt tot stand zouden zijn gekomen. De mogelijkheid om gebruik te maken van inzichten uit andere gemeenten wordt beperkt door potentiële verschillen in marktomstandigheden. Bovendien is het onzeker of de waarneembare marktresultaten in deze gemeenten daadwerkelijk zijn voortgekomen uit een competitieve markt. Door de specifieke lokale omstandigheden en verschillen in vergunningstelsels is het zelfs waarschijnlijk dat dit niet het geval is.

In deze benadering maken we een schatting van de vrije kasstromen ($FCFF$) en de discontovoet (r) voor de seksbedrijven in Utrecht. De discontovoet (r) kunnen we redelijkerwijs inschatten, maar de vrije kasstroom ($FCFF$) is wat ingewikkelder, omdat dit afhankelijk is van meerdere factoren. De vrije kasstroom wordt bepaald door de operationele winst na belastingen, vermeerderd met afschrijvingen, en verminderd met investeringen. Dit betekent dat de vrije kasstroom in jaren met veel investeringen lager zal zijn, en in jaren met hogere winst juist hoger. We berekenen de terugverdientijd door te kijken naar de winst (na belastingen), de omzet, en de investeringen om zo te bepalen wanneer de initiële investeringen zijn terugverdiend.

Voor het afschatten van deze grootheden bestaat een aantal routes, waaronder de bottom-up, de top-down en de benchmark. Box 2.1 licht deze verder toe.

Box 2.1 Investeringsanalyse: een combinatie van bottom-up en top-down benaderingen

Bottom-up

De bottom-up benadering doen we op basis van een investeringsanalyse. Deze investeringsanalyse neemt de businesscase van een gemiddeld efficiënte toetredende partij als uitgangspunt. Deze partij is hypothetisch en kan zowel een nieuwkomer als een gevestigde ondernemer zijn. Dit uitgangspunt sluit aan bij marktgerichte waarderingsmethoden voor schaarse vergunningen, zoals beschreven in de economische literatuur. Deze methode wordt onder andere in Nederland en internationaal toegepast voor de waardering van vergunningen in markten zoals die voor spectrum.⁴¹

De bottom-up investeringsanalyse baseren we op veldwerk. Op basis van (online) gesprekken verzamelen we gegevens bij verschillende ondernemers. Dit zijn onder anderen ondernemers die al actief zijn in de vergunde seksbranche, in Utrecht of in een andere gemeente. Ook spreken we met ondernemers wiens businessmodel in een of meerdere opzichten lijkt op een of meerdere vormen van seksbedrijven. Deze gesprekken helpen ons om zicht te krijgen op de omzet, ondernemersrisico's en de verschillende investeringen en kosten die gemoeid zijn met het runnen van een seksbedrijf.

Top-down

Voor het uitvoeren van een top-down benadering van de terugverdientijd in de vergunde seksbranche maken we gebruik van diverse gegevens en economische principes. Deze aanpak begint bij een brede inschatting van de marktpotentie en eindigt met het bepalen van de terugverdientijd op basis van de verwachte cashflows en investeringen. Allereerst wordt de potentiële klantenbasis bepaald door te kijken naar demografische gegevens, zoals de populatiegrootte en de verdeling naar leeftijd en geslacht. Op basis van deze gegevens kunnen we een schatting maken van het aantal mogelijke klanten binnen de vergunde seksbranche. Hierbij houden we rekening met het percentage van de bevolking dat gebruik maakt van sekswerk, wat ons een eerste indicatie geeft van de marktgrootte.

Vervolgens analyseren we de financiële gegevens van vergelijkbare ondernemingen, waarbij we kijken naar gemiddelde inkomsten, uitgaven en winstmarges. Deze informatie helpt bij het opstellen van een realistische schatting van de verwachte omzet en kosten in de vergunde seksbranche. We nemen zowel vaste kosten, zoals huur en vergunningen, als variabele kosten, die afhankelijk zijn van het aantal klanten, in beschouwing. De initiële investeringen worden berekend op basis van de verwachte opstartkosten, inclusief de kosten voor het verkrijgen van vergunningen, het inrichten van werkruimtes en het uitvoeren van marketingactiviteiten. Deze investeringen vormen de basis voor het berekenen van de terugverdientijd.

Met de verzamelde gegevens over verwachte inkomsten en uitgaven kunnen we vervolgens de jaarlijkse cashflows berekenen. Deze cashflows worden gebruikt om te bepalen hoe lang het duurt voordat de initiële investering is terugverdiend. Hierbij is het belangrijk om te kijken naar de netto cashflow per jaar, waarin zowel de inkomsten als de operationele kosten zijn meegenomen.

Om de betrouwbaarheid van de berekeningen te vergroten, voeren we scenario-analyses uit. Dit betekent dat we verschillende mogelijke uitkomsten simuleren, afhankelijk van factoren zoals marktgroei, prijsveranderingen of wijzigingen in de regelgeving. Deze analyses helpen ons een breder beeld te krijgen van de mogelijke risico's en kansen.

⁴¹ In Poort e.a. (2010), p. 15 wordt het principe van opportuniteitskosten toegepast op de waardering van commerciële radiovergunningen. Dit economische principe stelt dat de waarde van een vergunning gelijk is aan de inkomsten die een efficiënte nieuwe deelnemer met die vergunning zou kunnen genereren. In een efficiënte markt zou de huidige vergunninghouder dezelfde prijs kunnen krijgen als hij de vergunning aan deze nieuwe deelnemer verkoopt. Als hij besluit de vergunning zelf te behouden, loopt hij deze inkomsten mis, wat wordt aangeduid als de opportuniteitskost. Deze kost vertegenwoordigt ook de waarde van de vergunning in een hypothetische veiling.

3 Bedrijfseconomische parameters

We bepalen parameters voor de marktomvang, de operationele marge, investeringen en kapitaalkosten.

3.1 Omzet

Welke omzet kan een efficiënte toetreders verwachten op de Utrechtse sekswerkmakrt? We splitsen deze vraag op in twee delen, namelijk:

1. de potentiële omzet in de markt; en
2. een redelijk marktaandeel en ingroeipad.

3.1.1 Potentiële omzet

Tabel 3.1 bevat een aantal inschattingen van de potentiële omzet voor een efficiënte toetreders. De onderbouwing voor elk van deze inschattingen lichten we hieronder verder toe.

Tabel 3.1 Schattingen van marktomvang variëren tussen de 19 en 56 miljoen euro

Schattingsmethode	Schatting	Toelichting
Toerekening macrototaal marktomvang	EUR 56 mln. voor de gehele regio Utrecht	Nederlandse marktomvang toegerekend naar verzorgingsgebied Utrecht.
Bottom-up schatting marktomvang via de vraag	EUR 19 mln. voor de gehele regio Utrecht	Aantal klanten en hun uitgaven
Bottom-up schatting marktomvang via het aanbod	EUR 25 mln. voor de gehele regio Utrecht	Aantal sekswerkers en hun verdiensten

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS (2024), Bleeker (2021) en CBS Statline.

Schatting 1: Toerekening macrototaal marktomvang

Voor het verslagjaar 2021 raamde het CBS de productie en consumptie van sekswerk op 869 miljoen euro (Hooijmaaijers & IJmker, 2024). Dit getal omvat zowel legale als illegaal sekswerk, maar geen export van sekswerk aangezien dat jaar er weinig (seks)toerisme is geweest als gevolg van de COVID-pandemie. Voor de toerekening van deze productie naar de gemeente Utrecht overwegen we twee componenten, namelijk een volumecomponent en een prijscomponent.

Voor de volumecomponent wegen we naar bevolking. In Nederland woonden in 2023 14,2 miljoen mensen van 20 jaar en ouder, waarvan 1,1 miljoen in de COROP-regio Utrecht of 7,6 procent van het totaal.⁴² Als we de Nederlandse marktomvang daarmee wegen is de markt in de Utrechtse COROP-regio 66 miljoen euro. Voor de prijscomponent wegen we naar prijsverschillen. In 2021 was de gemiddelde prijs per uur voor de diensten van sekswerkers die advertenties plaatsen 167 euro (Bleeker, 2021). Bij twee Utrechtse privéhuizen bedragen de uurtarieven 140 euro.⁴³ De tarieven in Utrecht liggen daarmee 16,2 procent onder het landelijk gemiddelde. Indien we dit verrekenen in de schatting van de marktomvang, dan is er een Utrechtse markt van 56 miljoen euro.

⁴² Zie CBS Statline, Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio.

⁴³ Op basis van raadpleging website in augustus 2024.

Schatting 2: Bottom-up schatting marktomvang

In 2017 rapporteerden De Graaf & Wijsen (2017) dat 3 procent van de mannen onlangs betaalde voor seks. Bij vrouwen was dit aandeel verwaarloosbaar (de Graaf & Wijsen, 2017). In 2023 woonden er 530 duizend mannen van 20 jaar of ouder in de COROP-regio Utrecht. Bij een bezoekersaantal van 3 procent betaalden dan in 2023 ongeveer 16 duizend mannen in de Utrechtse COROP-regio voor seks. Onder de aanname dat mannen die een sekswerker bezoeken dat 1 keer per maand doen en dan 100 euro uitgeven, dan resteert een marktomvang van 19 miljoen euro.

Schatting 3: Bottom-up schatting marktomvang 2

In Utrecht zijn tussen de 400 en 500 sekswerkers actief (Commissie Sorgdrager, 2022). Indien hun verdiensten gemiddeld per dag 150 euro zijn, verdienen elk van deze sekswerkers zo'n 55 duizend euro per jaar. Bij 450 sekswerkers is de marktomzet dan zo'n 25 miljoen euro per jaar.

3.1.2 Marktaandeel en ingroeipad

Marktaandeel

In de gemeente Utrecht zijn zes vergunningen beschikbaar waarvan er thans drie vergeven zijn. Niet alle sekswerkers zijn werkzaam binnen dit vergunde circuit. Zo'n $2/3^e$ van de sekswerkers zou (onvergund) thuiswerkend zijn en dit aandeel zou met de tijd zijn toegenomen (Commissie Sorgdrager, 2022). Gegeven deze uitgangssituatie, welk marktaandeel kan een efficiënte toetreder redelijkerwijs verwachten?

In een competitieve markt waarin alle vergunningen vergeven zijn en er geen onvergunde productie is, is een redelijke verwachting van het marktaandeel $1/6^e$ (deling door het aantal vergunningen). Zo'n competitieve markt dwingt namelijk af dat alle spelers op de markt competitief zijn, waarmee vragers van sekswerk veelal indifferent zijn tussen de verschillende aanbieders. Marktdruk dwingt dan gelijke marktverdeling af, onafhankelijk van hun volgorde van toetreding. Een dergelijke competitieve verdeling is in Utrecht thans echter onwaarschijnlijk. Het beschikbare aantal vergunningen knelt niet omdat er meer mogelijke dan thans gebruikte vergunningen zijn. Een ondergrens voor de marktaandelen is dan $1/3^e$ (deling door het aantal vergeven vergunningen na overname van een bestaande ondernemer door de toetreder) tot $1/4^e$ (deling door het aantal vergeven vergunningen na toetreding van een speler met een nieuwe onderneming). Dit marktaandeel kan hoger uitvallen wanneer de toetreder efficiënter is dan de zittende spelers. Die zittende spelers worden niet gedwongen uit te treden door knellende vergunningen en blijven dus zolang zij marginaal winstgevend blijven. Dit kan wel betekenen dat het marktaandeel van de toetreder groter is dan in een competitieve markt tot stand was gekomen.

In de praktijk bestaat onvergunde thuiswerk. Thans is dit $2/3^e$ van het totaal. Indien dit na de toetreding van de nieuwe efficiënte speler onveranderd blijft schalen de voorgaande marktaandelen met een factor van $1/3^e$. Voorstelbaar is echter dat een efficiënte toetreder een deel van het huidige onvergunde circuit naar zich toe kan trekken, bijvoorbeeld door het bieden van fijnere werkplekken voor sekswerkers, een betere ervaring voor klanten, of een betere matchmakingfunctie voor sekswerkers en hun klanten. Wanneer daarmee $1/6^e$ van de markt zich verplaatst van het onvergunde naar het vergunde segment, daalt het aandeel thuissekswerk daarmee van $2/3^e$ naar $1/2^e$. Het marktaandeel van de efficiënte toetreder neemt daarmee toe.

Tabel 3.2 vat de scenario's voor de potentiële marktaandelen samen. Gelet op de huidige marktverhoudingen waarin een deel van de vergunningen niet vergeven is lijkt op basis van deze tabel een potentieel marktaandeel

voor een efficiënte toetreders van $1/10^e$ niet onredelijk. Tegelijkertijd kan het marktaandeel volgens Tabel 3.2 ook lager uitvallen. Voorzichtigheidshalve rekenen we daarom met een marktaandeel van $1/20^e$ in de doorrekening.

Tabel 3.2 Verkenning van mogelijke marktaandelen

Aantal vergunningen	Vergeven vergunningen	Thuissekswerk	Marktaandeel voor efficiënte toetreders
6	6	n/a	$1/6^e$
6	3	n/a	$1/3^e$ + eventueel efficiëntievoordeel
6	4	n/a	$1/4^e$ + eventueel efficiëntievoordeel
6	6	$2/3^e$	$1/6^e \times 1/3^e = 1/18^e$
6	3	$2/3^e$	$1/3^e \times 1/3^e = 1/9^e$ + eventueel efficiëntievoordeel
6	4	$2/3^e$	$1/4^e \times 1/3^e = 1/12^e$ + eventueel efficiëntievoordeel
6	6	$1/2^e$	$1/6^e \times 1/2^e = 1/12^e$
6	3	$1/2^e$	$1/3^e \times 1/2^e = 1/6^e$ + eventueel efficiëntievoordeel
6	4	$1/2^e$	$1/4^e \times 1/2^e = 1/8^e$ + eventueel efficiëntievoordeel

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Ingroeipad

Een toetreders verwerft in de regel niet direct diens potentiële marktaandeel. Bij toetreding is de toetreders vaak onbekend en zittende spelers hebben binding met hun klanten. In de regel is daarmee sprake van een ingroeipad. Voor de duur van dit ingroeipad zijn veelal bepalend de mate waarin er onbediende vraag is, hoe goed de toetreders potentiële klanten weet te bereiken en/of de mate waarin de toetreders een beter product of dienst biedt dan de concurrentie. We veronderstellen dat de efficiënte toetreders een goed zo niet beter product kan bieden dan in de huidige markt beschikbaar is en er ook in slaagt om via effectieve marketing een doelgroep te bereiken. Voor de mate waarin er onbediende vraag is overwegen we dat de potentiële marktomvang in de tientallen miljoenen loopt (zie Tabel 3.1), terwijl thans niet alle vergunningen vergeven zijn en het onwaarschijnlijk is dat de zittende vergunninghouders thans tientallen miljoenen aan omzet genereren. Hiermee veronderstellen we dat een toetreders met twee jaar een redelijk potentieel marktaandeel kan verwerven en daar lineair naartoe groeit.

Operationele marge

Tabel 3.3 bevat een aantal inschattingen van de operationele voor een efficiënte toetreders. De onderbouwing voor elk van deze inschattingen lichten we hieronder verder toe.

Tabel 3.3 Schattingen van operationele marges variëren tussen 6 en 10 procent

Schattingmethode	Schatting	Toelichting
Benchmark macrostatistiek	6-10%	Op basis van bedrijfstakken persoonlijke dienstverlening en logiesverstrekking.
Kostenraming	7%	Zie Tabel 3.4

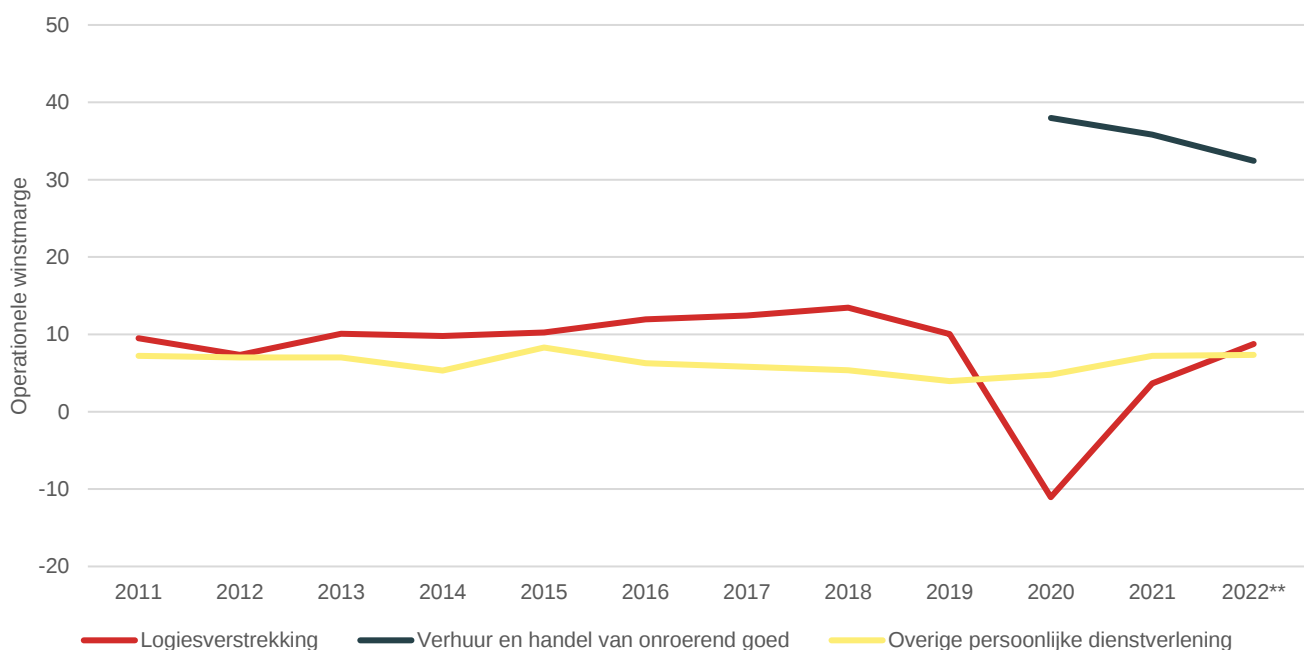
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Statline en kostenraming (eigen berekeningen).

Schatting 1: Benchmarks macrostatistiek

Seksbedrijven lijken in hun activiteiten en kostenstructuur in potentie redelijk op andere ondernemingen. Ondernemingen die zelf een seksbedrijf uitoefenen leveren in essentie persoonlijke diensten. Loonkosten en kosten

voor de werkruimte zullen dan betrekkelijk grote kostenposten zijn. Andere kosten bestaan uit bedrijfsmiddelen en verbruiksartikelen. Ondernemingen die werkruimtes voor sekswerk ter beschikking stellen lijken meer op bedrijven in het onroerend goed of het hotelwezen. De marges in zulke bedrijfstakken dienen dan als een benchmark voor de eventuele operationele marges voor de exploitatie van sekswerk. Een rationele ondernemer zal immers geen seksonderneming willen exploiteren indien de daarmee gemaakte marges veel slechter zijn dan deze ondernemer met andere bedrijvigheid had kunnen verdienen. Hier geldt ook dat seksbedrijven in de statistieken van het CBS ook geteld worden als bedrijven in de persoonlijke dienstverlening of in de verhuur van onroerend goed. Figuur 3.1 laat de historische operationele winstmarges zien voor deze bedrijfstakken, aangevuld met die van het hotelwezen. De operationele marges in het vastgoed liggen boven de 30 procent, maar dat komt omdat de financieringslasten voor vreemd vermogen buiten de operationele marge vallen en de vastgoedsector relatief hoge kapitaallasten heeft. Voor logiesverstrekking en persoonlijke dienstverlening gaat het om gemiddeld 6 tot 8 of 10 procent (afhankelijk van of de COVID-periode voor de logiesverstrekking meegenomen wordt of niet).

Figuur 3.1 6 à 10 procent winstmarges in bedrijfstakken persoonlijke dienstverlening en logiesverstrekking



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Statline ** betreft voorlopige gegevens.

Schatting 2: Kostenraming

Zijn de percentages uit de macrobenchmark redelijk voor een seksbedrijf? Tabel 3.4 bevat een verkenning voor een gestileerde seksonderneming. Zo'n onderneming is in essentie een dienstenonderneming. Grote kostenposten daarmee zijn loon en een pand. Deze kosten zijn in essentie vast en vragen daarmee om een zekere minimale schaal van een onderneming. Zo'n minimale schaal betekent echter ook dat het pand voldoende groot moet zijn en dat er genoeg werknemers zijn om de bedrijfsvoering te kunnen runnen.

Tabel 3.4 Simulatie van kosten-gebaseerde marges

Posten	Laag	Hoog	Opmerkingen
Loon	144.887	186.200	
Dga gebruikelijk loon	56.000	56.000	Gebruikelijk loon dga 2024
Werknemers	88.887	130.200	2,5 FTE tegen minimumloon of modaal + 24% werkgeverslasten
Pand	130.500	165.750	
m2	150	150	Aanname
prijs m2 huur / jaar	470	705	Ongewogen gemiddelde huurprijzen zakelijk vastgoed x 2 of 3
prijs m2 energie / jaar	35	35	Gemiddelde energieprijs zakelijk vastgoed
prijs m2 schoonmaak / dag	1	1	Kosten zakelijke schoonmaker per m2 / uur x 2 en productiviteitsnorm van 60m2 / uur
Andere kosten	10.000	20.000	
Forfait	10.000	20.000	Forfait voor bankkosten, telefoon, reclame, etc.
Subtotaal kosten	285.387	371.950	
Omzet exclusief btw na betaling sekswerkers⁴⁴			
Scenario 1	288.350	288.350	Op basis van 100 euro / dag en 10 sekswerkers
Scenario 2	360.438	360.438	Op basis van 125 euro / dag en 10 sekswerkers
Scenario 3	432.525	432.525	Op basis van 150 euro / dag en 10 sekswerkers
Geraamde operationele marge excl. afschrijvingen			
Scenario 1	1%	-29%	
Scenario 2	21%	-3%	
Scenario 3	34%	14%	

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Voor de loonkosten nemen we aan dat de ondernemer zichzelf in elk geval gebruikelijk loon uitkeert. In 2024 is dit gebruikelijk loon 56 duizend euro. Daarnaast nemen we aan dat de ondernemer twee werknemers op de loonlijst heeft staan die elk tussen een wettelijk minimum en modaal salaris ontvangen, waarover de ondernemer ook 24 procent werkgeverslasten verschuldigd is. De kosten voor het pand hangen onder andere af van de omvang van het pand. We gaan hier uit van 150 m². Bij een jaarhuurprijs per m² van tussen de 470 en 705 euro, energielasten van 35 euro per m² per jaar en schoonmaakkosten van 1 euro per m² per dag bedragen de kosten voor het pand tussen de 135 en 165 duizend euro per jaar. Verdere vaste kosten voor bijvoorbeeld de bank, telefonie etc.

⁴⁴ Een alternatieve interpretatie van deze getallen is dat dit de omzet is die een exploitant boekt die zelf geen sekswerkers in dienst heeft, maar hun bedrijvigheid faciliteert door bijvoorbeeld de verhuur van werkruimte.

veronderstellen we forfaitair op tussen de 10 en 20 duizend euro op jaarbasis. Afschrijvingen zijn in deze berekening nog niet betrokken. Deze verschillen immers met de omvang van de investeringen waar de volgende paragraaf over gaat. Merk verder wel op dat hoewel afschrijvingen de operationele marge verlagen, zij de kasstroom niet verlagen omdat zij als *non-cash* uitgaven weer worden toegevoegd aan de operationele winst in de terugverdiëntijdberekening.

Resteert bij deze kosten een rendabele business case? Dat hangt af van de omzet die resteert na btw-afrachten en betalingen van sekswerkers voor de exploitant. Bij 10 sekswerkers die elk tussen de 100 en 150 voor baat van de exploitant omzetten, resteren hoe dan ook positieve marges bij omzet van voldoende omvang, en zeker wanneer de kosten voor arbeid en huur aan de onderkant van de bandbreedtes in Tabel 3.5 zitten. Tabel 3.5 suggereert daarmee dat de marges uit de macrostatistiek ook voorstelbaar zijn voor seksbedrijven met voldoende schaal.

3.2 Investerings en afschrijvingen

Hoe groot zijn de investeringen voor een toetreder? Tabel 3.5 bevat een aantal schattingen.

Tabel 3.5 Naar schatting enkele tonnen aan investeringen per toetreder

Schattingsmethode	Schatting	Toelichting
Benchmark macrostatistiek	EUR 100k – EUR 650k	Op basis van bedrijfstakken persoonlijke dienstverlening, zakelijk onroerend goed en logiesverstrekking.
Interviews	Enkele tonnen afgeschreven over 5 jaar	Onzekerheid afhankelijk van aantal factoren

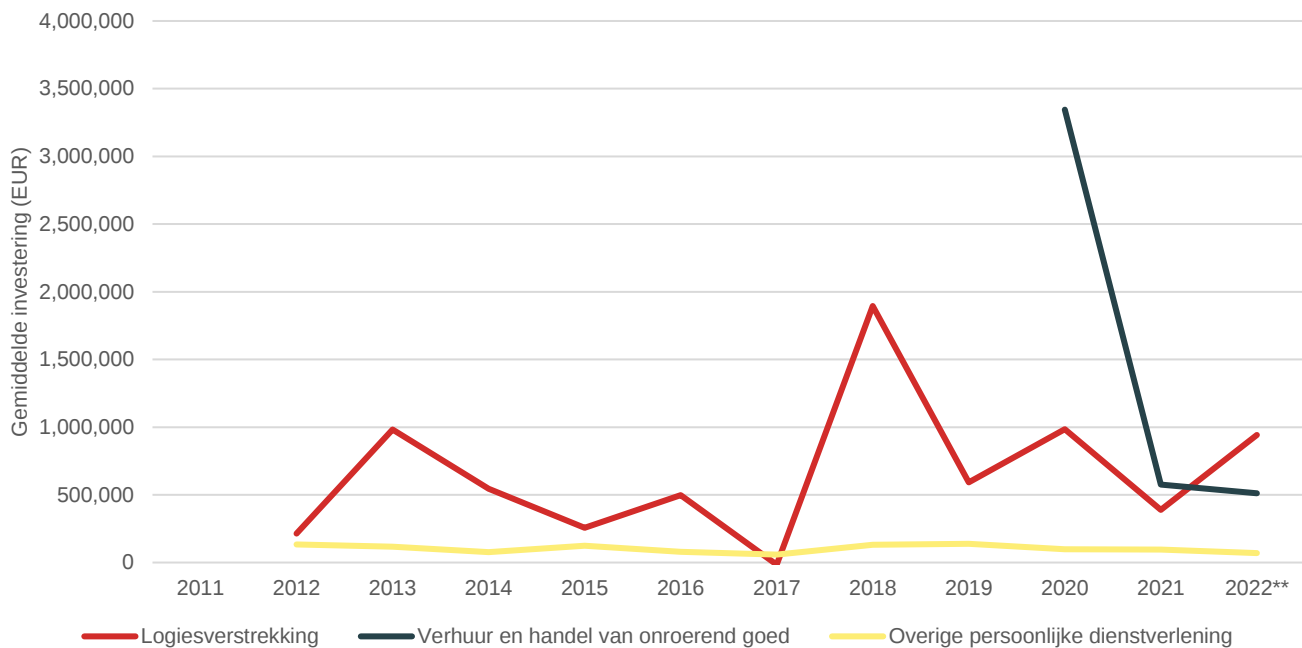
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Statline en veldwerk.

Schatting 1: Benchmark macrostatistiek

Seksbedrijven vallen in de statistieken van het CBS onder bedrijfstakken persoonlijke dienstverlening of verhuur van onroerend goed. Interviewpartners benoemen verder dat sommige bedrijfsmodellen in de vergunde seksbranche ook kunnen lijken op het hotelwezen. Op basis van gegevens van CBS Statline kunnen we schatten wat de jaarlijkse investeringen in deze bedrijfstakken zijn door de afschrijvingen te vermeerderen met de verandering van de vaste activa. Deling hiervan door het aantal ondernemingsgroepen in deze bedrijfstakken geeft een schatting van de jaarlijkse gemiddelde investeringen. Figuur 3.2 laat het resultaat hiervan zien. Merk op dat de getallen in Figuur 3.2 een combinatie van vervangings-, uitbreidings- en toetredingsinvesteringen zijn aangezien we de reden voor de investeringen niet observeren.

Figuur 3.2 laat zien dat de gemiddelde jaarlijkse investeringen tussen de bedrijfstakken sterk verschillen. In de logiesverstrekking gaat het om zo'n 650 duizend euro per jaar. Als we de uitbijter in het onroerend goed buiten haken plaatsen gaat het in die bedrijfstak gemiddeld om zo'n 500 duizend euro per jaar. Investerings zijn het kleinste in de persoonlijke dienstverlening, namelijk gemiddeld zo'n 100 duizend euro per jaar.

Figuur 3.2 Aanzienlijke verschillen in gemiddelde investeringen tussen bedrijfstakken



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Statline ** betreft voorlopige gegevens.

Schatting 2: Interviews

We hebben interviewpartners gevraagd naar hun investeringen en een inschatting van de investeringskosten die een toetreders zou hebben. Interviewpartners benoemen in hun antwoorden dat dit sterk verschilt afhankelijk van het gekozen bedrijfsmodel, de wijze waarop wordt toegetreden (overname of start nieuwe onderneming) en de marktomstandigheden. Getalsmatig schetsen interviewpartners evenwel investeringen die in de regel lopen in de enkele honderdduizenden euro. Daarnaast geven interviewpartners aan dat zij in de regel in vijf jaar afschrijven.

3.3 Redelijk rendement

Investeringen worden gedaan uit kapitaal. Dat kapitaal kan vreemd of eigen vermogen zijn, maar in beide gevallen behoeft de inzet van kapitaal vergoeding. Deze vergoeding is een redelijk rendement. Het bieden van deze vergoeding is nodig om kapitaal aan te trekken en doet recht aan het feit dat de inzet van kapitaal een opportuiniteitskost heeft. Rekentechnisch krijgt dit uitdrukking in de discontovoet in de berekening. Veelal is deze discontovoet de gewogen gemiddelde kapitaalkostenvoet (*weighted average cost of capital*), waarbij de kostenvoeten van vreemd en eigen vermogen (gewogen) gemiddeld worden. Interviewpartners geven echter aan dat het betrekken van vreemd vermogen voor investeringen in de regel lastig is, omdat bijvoorbeeld banken niet happig zijn om seksbedrijven te financieren. In plaats daarvan financiert de ondernemer vaak uit eigen vermogen. Tabel 3.6 bevat schattingen voor de kostenvoet van dit eigen vermogen.

Tabel 3.6 Redelijk rendement naar verwachting ten minste 7 procent

Schattingsmethode	Schatting	Toelichting
Literatuur	7-11,5%	Voor Nederland afhankelijk van de steekproef op basis van Jorda et al. (2019)
Benchmark macrostatistiek	7-9%	Op basis van bedrijfstakken persoonlijke dienstverlening, zakelijk onroerend goed en logiesverstrekking.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Jorda et al. (2019) & CBS Statline.

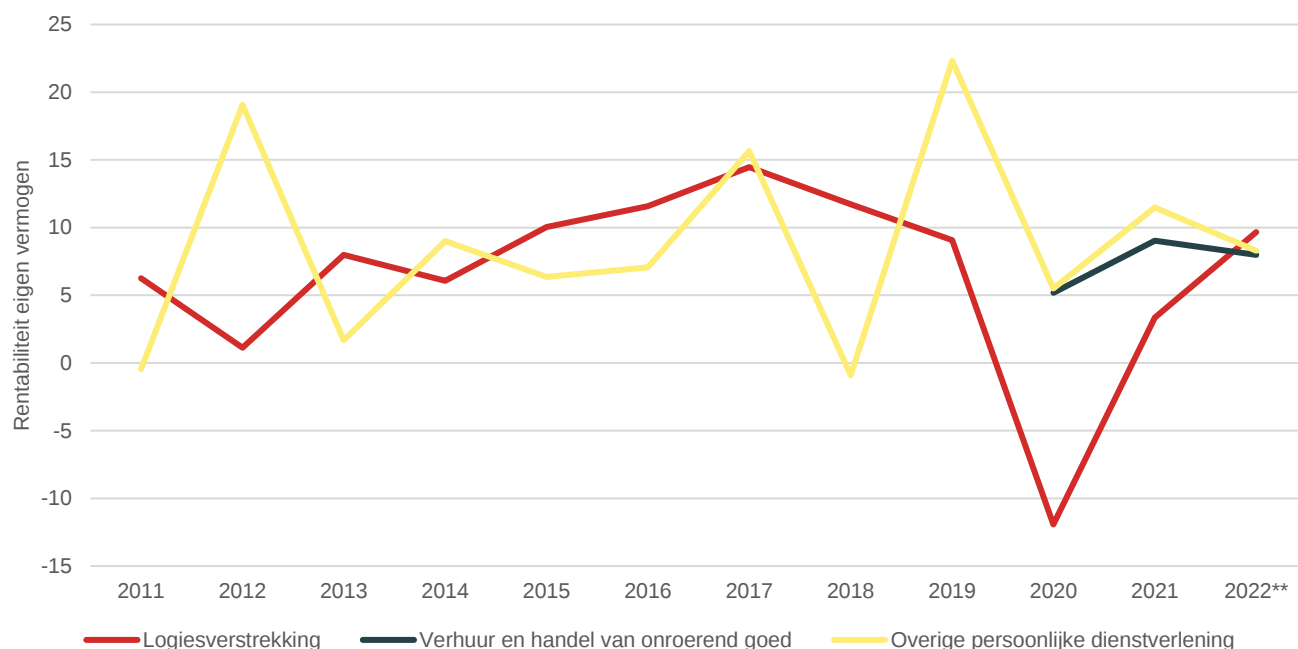
Schatting 1: Literatuur

Jorda et al. (2019) meten de rendementen op verschillende activaklassen voor de periode 1870-2015 voor een set aan landen waaronder Nederland. Afhankelijk van de steekproefperiode ligt het rendement op risicodragend vermogen tussen de 7 en 11,5 procent.

Schatting 2: Benchmark macrostatistiek

Seksbedrijven vallen in de statistieken van het CBS onder bedrijfstakken persoonlijke dienstverlening of verhuur van onroerend goed. Interviewpartners benoemen verder dat sommige bedrijfsmodellen in de vergunde seksbranche ook kunnen lijken op het hotelwezen. Wat is in deze sectoren de rentabiliteit op eigen vermogen? Figuur 3.3 laat dit zien. Gemiddeld ligt deze rentabiliteit tussen de 7 procent en 9 procent afhankelijk van de sector en of de COVID-jaren meegenomen worden of niet.

Figuur 3.3 Rentabiliteit tussen de 7 en 9 procent in de macrostatistieken



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Statline.

4 Bepaling terugverdientijd

Een efficiënte toetreder verdient investeringen (conservatief gerekend) naar verwachting na vijf 5 jaar terug. Andere aannames verkorten de terugverdientijd met één jaar.

4.1 Basisvariant

Kader

De berekening van de terugverdientijd begint met het inschatten van de toekomstige geldstromen van de onderneming, beginnend bij het moment dat de investering wordt gedaan. Vanaf dat moment worden de toekomstige inkomsten en uitgaven voor elk jaar berekend. Dit omvat de som van de verwachte inkomsten (omzet), minus operationele kosten, investeringen en afschrijvingen. Vervolgens rekenen we voor ieder jaar deze toekomstige bedragen terug naar hun huidige waarde, een proces dat "verdisconteren" wordt genoemd. Hierbij gebruiken we een percentage, de discontovoet, om rekening te houden met het feit dat geld in de toekomst minder waard is dan vandaag. De som van deze verdisconteerde geldstromen tellen we bij elkaar op, en de terugverdientijd is het eerste jaar waarin deze totale waarde positief wordt, wat betekent dat de initiële investering is terugverdiend.

Parameters

Welke waarden zijn gelet op het voorgaande hoofdstuk gepast? Ondanks dat we uitgaan van een efficiënte toetreder, stellen we voor een conservatieve benadering te hanteren. Deze conservatieve benadering krijgt gestalte door voor de parameters een voor de terugverdientijd ongunstige waarde te kiezen uit de bandbreedtes die in het vorige hoofdstuk zijn vastgesteld. De berekende terugverdientijd is dan eerder een over- dan een onderschatting.

We benaderen de omzet door een potentiële markt van 20 miljoen euro te veronderstellen. Hiervan kan een efficiënte toetreder na twee jaar 5 procent naar zich toetrekken. De toetreder groeit hier lineair naartoe. Op deze omzet boekt de toetreder vanaf jaar 2 een operationele marge van 7 procent. In jaar 1 is de operationele marge maar de helft hiervan. We veronderstellen dat de toetreder 500 duizend euro aan investeringen doet die daarna in vijf jaar worden afgeschreven. De resulterende kasstromen verdisconteren we tegen 8 procent.

Resultaat

Tabel 4.1 laat de kasstromen die uit de voorgaande aannames resulteren over vijf perioden. Als gevolg van de investeringen is de kasstroom in het eerste jaar negatief (-390 duizend euro). In de jaren daarna resulteert een positieve kasstroom van 141 duizend euro. De verdisconteerde waarde van deze toekomstige kasstromen is lager dan dit nominale bedrag. Met de tijd loopt de toetreder het negatieve saldo uit jaar 1 weer in. In het vijfde jaar is de verdisconteerde som van de kasstromen voor het eerst positief.

Tabel 4.1 Positieve kasstroom in het vijfde jaar

Jaar	1	2	3	4	5
Omzet					
Markt (€)	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
Btw percentage	21%	21%	21%	21%	21%
Marktaandeel	2,5%	5%	5%	5%	5%
Netto omzet ondernemer (€)	395.000	790.000	790.000	790.000	790.000
Marge					
Operationele marge	3,5%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Belastingvoet	25,8%	25,8%	25,8%	25,8%	25,8%
Netto operationele winst na belastingen (€)	10.258	41.033	41.033	41.033	41.033
Investerings					
Investeringsuitgaven ⁴⁵ (€)	500.000				
Afschrijvingen (€)	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Kasstroom					
Kasstroom (€)	-389.742	141.033	141.033	141.033	141.033
Discontovoet	8%	8%	8%	8%	8%
Verdisconteerde kasstroom (€)	-360.872	120.913	111.956	103.663	95.984
Cumulatieve verdisconteerde kasstroom (€)	-360.872	-239.959	-128.003	-24.340	71.644

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

4.2 Gevoeligheidsanalyse

Technische bepaling gevoeligheid voor rekenparameters

De voorgaande berekening van de terugverdientijd kent aannames. Tabel 4.2 bevat daarom een gevoeligheidsanalyse. De tabel laat zien dat wijzigingen in de aannames hoogstens zorgen voor een verkorting van de terugverdientijd van vijf jaar naar vier jaar. Ook in het geval van minder gunstige aannames, blijft de terugverdientijd op vijf jaar. Dit komt omdat in het basismodel de investeringen in het begin van het vijfde jaar worden terugverdiend. Ook onder minder gunstige omstandigheden worden investeringen in het vijfde jaar terugverdiend, zij het met een lager nettobedrag onderaan de streep van het vijfde jaar.

⁴⁵ Bij de raming van de initiële investering van €500.000 is rekening gehouden met alle kosten die noodzakelijk zijn om een sekswerkonderneming operationeel te maken. Dit omvat niet alleen de fysieke inrichting van het bedrijf, zoals de huur van panden en de aankoop van apparatuur, maar ook de middelen en uren die worden besteed aan de voorbereidingen vóór de opening. Denk hierbij aan personeelskosten, advieskosten, juridische en administratieve voorbereidingen, evenals marketinguitgaven om klanten aan te trekken.

Tabel 4.2 Andere aannames leiden alleen tot een verkorting van de terugverdientijd

Gevoeligheidsanalyse	Effect terugverdientijd
Verdubbeling marktomvang	-1 jaar
Verdubbeling marktaandeel	-1 jaar
Operationele marge 10%	-1 jaar
Halvering investering	-1 jaar
Halvering marktomvang	<i>geen verandering</i>
Halvering marktaandeel	<i>geen verandering</i>
Operationele marge 5%	<i>geen verandering</i>
Verdubbeling investering	<i>geen verandering</i>
Verlenging ingroeipad marktaandeel en marge met 1 jaar	<i>geen verandering</i>
Negatieve marge -7% in jaar 1	<i>geen verandering</i>
Negatieve marge -14% in jaar 1	<i>geen verandering</i>
Discontovoet 10%	<i>geen verandering</i>

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Gevoeligheid voor conceptuele keuzes in doorrekening

In de doorrekening zijn we veelal impliciet uitgegaan van een onderneming waar ook sekswerkers voor last en risico van de exploitant werkzaam zijn. Dit is in beginsel een keuze voor de exploitant. Exploitanten kunnen ook een (seks)onderneming drijven waar geen sekswerkers actief zijn (bijvoorbeeld een parenclub) of waar sekswerkers als zelfstandigen, en dus niet voor last en risico van de exploitant, werkzaam zijn (bijvoorbeeld raamverhuur).⁴⁶ We verkennen de gevoeligheid voor deze aanname aan de hand van het voorbeeld van een parenclub: resulteert voor dit bedrijfsmodel ook een haalbare businesscase? Voor het voorbeeld van de parenclub is de vraag wat het verdienpotentieel is. Uit literatuur is bekend dat 3,3 procent van de volwassenen er een consensuele non-monogame relatie heeft, waarvan 0,7 procent een polyamoreuze. Van de polyamoreuzen is bekend dat 25 procent van hen ook *swingt*. Toepassing van deze kengetallen op de bevolking in de regio Utrecht suggereert dat tussen de 4.500 en 15.000 paren mogelijk swingen. Wanneer deze paren hier jaarlijks 200 euro aan uitgeven, is een omzet van tussen de 900 duizend en 3 miljoen euro mogelijk. Bij marges die vergelijkbaar zijn met een horecaonderneming of een seksbedrijf met sekswerkers, moet dan een rendabele businesscase haalbaar zijn. Gelet op het feit dat de ondergrens van deze omzet in de buurt ligt van de omzet in de berekening in Tabel 4.1 lijkt een terugverdientijd van vijf jaar ook redelijk.

⁴⁶ Volledigheidshalve zie de noot bij Tabel 3.4 waarin we wel een alternatieve interpretatie bieden bij de omzetscenario's.

Begrippenlijst

Afschrijvingen	Het geleidelijk in de boekhouding verwerken van de kosten van een investering, bijvoorbeeld een pand of machines, over meerdere jaren.
Discontovoet	Een percentage dat wordt gebruikt om toekomstige geldstromen (inkomsten en uitgaven) terug te rekenen naar hun huidige waarde.
Efficiënte toetreders	Een hypothetische partij, die zowel een nieuwkomer als een gevestigde ondernemer kan zijn, die op een voordelige manier een nieuwe markt betreedt en daarmee laat zien wat een redelijke winst is.
Kapitaalkosten	De kosten die een onderneming maakt voor het gebruiken van kapitaal, bijvoorbeeld rente op leningen of een vergoeding voor het geïnvesteerde eigen geld.
Kasstroom	Het geld dat binnenkomt en uitgaat in een onderneming.
Marktaandeel	Het deel van de markt dat een bedrijf bedient ten opzichte van alle andere bedrijven in dezelfde sector.
Netto contante waarde (NPV)	Een methode om te berekenen of een investering rendabel is door alle toekomstige inkomsten en uitgaven naar hun huidige waarde om te rekenen.
Omzet	De totale inkomsten van een bedrijf uit verkopen of diensten binnen een bepaalde periode.
Operationele marge	Deel van de inkomsten dat overblijft als winst na aftrek van alle bedrijfskosten, zoals huur, lonen, en materialen, maar vóór belastingen en kapitaalkosten.
Rendement	De winst die wordt behaald op een investering, uitgedrukt als percentage van het geïnvesteerde bedrag.
Terugverdientijd	De periode die een ondernemer nodig heeft om zijn/haar/hun investeringen terug te verdienen uit de winst van zijn bedrijf.
Vergunningsduur	De tijd dat een vergunning geldig is.
Vrije kasstroom (FCFF)	Dit is het geld dat een bedrijf overhoudt na het betalen van alle kosten en belastingen, en nadat het heeft geïnvesteerd in nieuwe projecten of onderhoud van bestaande activa. Dit is het geld dat beschikbaar is voor de investeerders of om schulden af te lossen.

Referenties

Bleeker, Y. (2021). *De Nederlandse seksbranche. Een onderzoek naar omvang en aard, beleid, toezicht en handhaving*. Amsterdam: Regioplan.

Cushman & Wakefield (2024). *Vastgoedmonitor Provincie Utrecht 2024*. Amsterdam: Cushman & Wakefield.

Commissie Sorgdrager (2022). *Sekswerk in Utrecht. Openlijk, anoniem en nooit ongezien: van repressief naar inclusief*. Utrecht: Commissie Sorgdrager

De Graaf, H. & Wijsen, C. (2017). *Seksuele gezondheid in Nederland*. Utrecht: Rutgers.

Hooijmaaijers, S. & IJmker, S. (2024). *De raming van illegale activiteiten in de nationale rekeningen*. Den Haag: CBS.

Jordà, Ò., Knoll, K., Kuvshinov, D., Schularick, M., & Taylor, A. M. (2019). The rate of return on everything, 1870–2015. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1225-1298.

Poort, J., M. Kerste, J. Prins, E. Scavenius e.a. (2010). *Waarde commerciële radiovergunningen*. SEO-rapport, 2010-06, Amsterdam: SEO, TNO, UVA-IViR.



“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2024-108
ISBN 978-90-5220-439-0

Informatie & Disclaimer

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

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

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

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl