

Vergaderjaar 2007–2008

31 430

Tijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing ten behoeve van aanvullende activiteiten van samenwerkende ondernemers mede in het publiek belang (Experimentenwet BGV-zones)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Zowel ondernemers als gemeenten hebben belang bij investeringen in de bedrijfsomgeving. Voor het bedrijfsleven is de kwaliteit en veiligheid van de bedrijfsomgeving een belangrijke factor voor de aantrekkelijkheid van een onderneming voor klanten. Voor de lokale overheid is een veilige en leefbare publieke ruimte van belang om bedrijven (werkgelegenheid) en bezoekers aan te trekken. Een leefbare bedrijfsomgeving heeft invloed op de leefbaarheid van het omliggende gebied; burgers willen een veilige en leefbare omgeving om in te werken, te wonen en te winkelen. Het collectieve belang van de ondernemers valt op deze punten samen met het algemene belang van een kwalitatief hoogwaardige bedrijfsomgeving. Gezamenlijke investeringen liggen voor de hand omdat dit synergievoordelen oplevert en het effect van de investeringen groter wordt. In Nederland zien veel ondernemers voordeel in het verbeteren van de bedrijfsomgeving in samenwerking met de gemeente, getuige de vele vormen van gebiedsmanagement zoals centrummanagement, parkmanagement en samenwerkingsverbanden op het gebied van Keurmerken Veilig Ondernemen. Structurele financiering en een evenwichtige verdeling van de lasten zijn echter zwakke punten. Hierdoor komen dergelijke gezamenlijke investeringen moeizaam van de grond of sneuvelen voortijdig.

In het buitenland zijn sinds het eind van de jaren zestig goede ervaringen opgedaan met Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering (BGV) in het buitenland «Business Improvement Districts» (BID's) genoemd, om investeringen door ondernemers in bedrijvenlocaties te faciliteren en zodoende de kwaliteit van bedrijvenlocaties te verbeteren. Dit resulteert in schonere, veiligere en aantrekkelijkere bedrijvenlocaties. De activiteiten van een BGV-zone zijn in aanvulling op de diensten van de gemeente en worden door een vereniging of stichting van ondernemers uitgevoerd. De activiteiten worden via een bestemmingsheffing (BGV-bijdrage) collectief gefinancierd door de ondernemers. De gemeente faciliteert de ondernemers door de BGV-bijdrage te innen en uit te keren aan de vereniging of stichting die de activiteiten namens de ondernemers in het gebied uitvoert. Een BGV-zone maakt het zodoende voor ondernemers mogelijk om gezamenlijk te investeren in hun bedrijfsomgeving, waarbij alle ondernemers

in het gebied meebetalen. Vanuit de gedachte dat de activiteiten van een BGV-zone zowel het gezamenlijk belang van de ondernemers dienen als het algemeen belang, kan de gemeente er tevens toe besluiten om haar voorzieningenniveau in het gebied te verhogen of de ondernemers extra subsidie te geven.

In Nederland is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden, het draagvlak en de voorwaarden voor het instellen van dergelijke zones in ons land. Zo is een belangrijk uitgangspunt dat een BGV-zone «voor en door ondernemers» is en alleen ingesteld kan worden als er aantoonbaar draagvlak bestaat onder de ondernemers in het gebied. Binnen het huidige wettelijke kader is het niet mogelijk om BGV-zones in te stellen. Het kabinet heeft in haar beleidsprogramma aangegeven experimenten te willen realiseren. Een experiment kan uitwijzen in hoeverre BGV-zones in Nederland toepasbaar zijn en een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van de bedrijfsomgeving in de Nederlandse context. Op lokaal niveau bestaat bij ondernemers en gemeenten veel interesse. Er zijn circa 100 bedrijvenlocaties in circa 60 gemeenten die interesse hebben getoond in de uitvoering van een experiment. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om experimenten in Nederland mogelijk te maken.

Het kabinet hecht veel waarde aan initiatieven die de lokale kwaliteit, leefbaarheid en veiligheid van bedrijvenlocaties bevorderen, getuige de ambities rond de wijkaanpak uit het regeerakkoord en de reeds bestaande ambities ten aanzien van Veilig Ondernemen en het ontwikkelen en herstructureren van bedrijventerreinen. Met het Actieplan Veilig Ondernemen willen Kabinet en bedrijfsleven de criminaliteit in 2010 met 25% teruggedrongen hebben (ten opzichte van 2004). Ook in het Actieplan Bedrijventerreinen is aangegeven dat gezocht zal worden naar oplossingen voor knelpunten, die optreden bij de ontwikkeling van nieuwe en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Het gaat hierbij ook om thema's als criminaliteit, waarvoor aangesloten zal worden bij het Actieplan Veilig Ondernemen, samenwerking en parkmanagement. Vanwege de relatie met herstructurering zou het meerwaarde hebben als (minimaal) één van de experimenten met het BGV-instrument plaats kan vinden met parkmanagement (of andere vormen van terreinbeheer) in een voormalig herstructureringsgebied. Ook in een aantal krachtwijken is aangegeven dat men met BGV zou willen experimenteren. Om deze ambities te realiseren is de actieve betrokkenheid, het verantwoordelijkheidsgevoel en bovenal de concrete inzet van gemeenten en het lokale bedrijfsleven essentieel. Het wetsvoorstel experimenten BGV-zones ondersteunt groepen ondernemers die zelf willen bijdragen aan een aantrekkelijker en veiliger bedrijfsomgeving in hun wijk. De verwachting is dat BGV-zones in Nederland een belangrijke toegevoegde waarde kunnen leveren en een aantal problemen op kunnen lossen waardoor gezamenlijke investeringen door ondernemers makkelijker van de grond komen en de samenwerking met de gemeente beter verloopt.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Gemeenten krijgen tijdelijk de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen (BGV-zone) waarbinnen een nieuwe bestemmingsheffing (de BGV-bijdrage) mag worden geheven ter financiering van door een bepaalde meerderheid van de bijdrageplichtigen gewenste extra voorzieningen. De voorzieningen dienen zowel het gezamenlijk belang van de ondernemers als het algemeen belang. In een informele voorfase zullen de initiatiefnemende ondernemers zich organiseren in een vereniging of een stichting en formuleren zij hun gezamenlijke ambities voor het

gebied. Vervolgens zullen zij in gesprek gaan met de gemeente over het beoogde gebied, de beoogde activiteiten en het voor de ambities benodigde tarief van de BGV-bijdrage. Indien een uitvoeringsovereenkomst tot stand komt tussen de gemeente als beoogde subsidieverlener en de vereniging of stichting als toekomstige uitvoerder kan de gemeente de vereniging of stichting in een ontwerp voor een verordening opnemen. Desgewenst kunnen ondernemers en gemeente in deze uitvoeringsovereenkomst ook nadere afspraken maken over het niveau van dienstverlening door de gemeente gedurende de looptijd in de BGV zone. Ook kan de gemeente op reguliere wijze aanvullende subsidie verstrekken. De uitvoeringsovereenkomst zal uiteraard moeten bepalen dat deze alleen van toepassing is als de verordening uiteindelijk ook daadwerkelijk in werking treedt. De verordening wordt vervolgens op reguliere wijze ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad die daarbij de gebruikelijke afwegingen zal (moeten) maken. Voordat een eenmaal vastgestelde verordening echter in werking kan treden dient te worden onderzocht of de meerderheid van de beoogde bijdrageplichtige ondernemers het initiatief en het instellen van de heffing in deze vorm steunt. Als er sprake is van voldoende draagvlak treedt de verordening in werking en wordt de BGV-zone ingesteld. Vervolgens zorgt de gemeente op met de heffing van de onroerende zaakbelasting vergelijkbare wijze voor inning van de BGV-bijdrage waarvan de opbrengst in de vorm van subsidie wordt uitgekeerd aan de vereniging of stichting. De vereniging of stichting is krachtens de uitvoeringsovereenkomst verplicht er de beloofde activiteiten van te financieren en moet op grond van de wet inzage geven in de stukken met betrekking tot rekening en verantwoording aan alle bijdrageplichtigen. De uitvoering van de heffing van de BGV-bijdrage is inhoudelijk en procedureel zoveel mogelijk gelijkgetrokken met de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en de bepalingen rond de heffing van de onroerendezaakbelasting in de Gemeentewet. Op deze wijze ontstaat een innovatieve toepassing van een al bestaande «klassieke» gemeentelijke belasting.

Het wetsvoorstel beoogt een kader te bieden waarbinnen ondernemers en gemeente met elkaar in gesprek gaan over elkaars verantwoordelijkheden en de vraag wie waarin investeert. In het buitenland investeren «BGV-zones» voornamelijk in activiteiten ter bevordering van «schoon, heel en veilig» en daarnaast in gebiedsmarketing ter verhoging van klanttevredenheid, bezoekersaantallen en winst. Activiteiten waaraan gedacht kan worden betreffen de inhuur van gezamenlijke surveillance diensten, camerabewaking, vaker schoonmaken, graffiti verwijdering, herstel van schade, extra onderhoud van groen en opwaardering van de publieke ruimte; activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte van de BGV-zone.

2. Probleemanalyse

Op veel bedrijvenlocaties in Nederland bestaat bij de daar gevestigde ondernemers behoefte aan een hogere kwaliteit van de bedrijfsomgeving dan het niveau dat de gemeente biedt. Het budget van de gemeenten is immers schaars en gemeenten zijn genoodzaakt om prioriteiten te stellen. De samenwerking tussen ondernemers onderling en tussen ondernemers en de gemeente komt bovendien vaak moeizaam van de grond, vooral op verouderde bedrijventerreinen en in binnensteden.

Vaak is er onvoldoende organisatievermogen bij de ondernemers om de financiering van een plan rond te krijgen. Voor de initiatiefnemers van collectieve maatregelen gaat er veel energie zitten in het overreden van andere ondernemers om mee te doen, waarbij er vaak een groep ondernemers is die zich moeilijk laat overtuigen. Daardoor wordt er te weinig (zichtbaar) resultaat boekt en neemt het draagvlak onder ondernemers

voor collectieve investeringen af. Daarbij speelt mee dat de verantwoordelijkheden tussen ondernemers en gemeente vaak niet helder zijn afgebakend. Ook is het voor de gemeente lastig om afspraken te maken met ondernemers als deze slecht georganiseerd zijn.

Hierdoor komt het voor dat alleen het minimum aan onderhoud wordt gepleegd aan de bedrijfsomgeving. Daardoor kan het terrein in een vicieuze cirkel terechtkomen met afnemende bezoekersaantallen, omzetten die onder druk staan en zelfs leegstand, verloedering en onveiligheid. Dit heeft een negatief effect op het ondernemersklimaat, de leefbaarheid van het omliggende gebied en de uitstraling van de stedelijke kwaliteit.

Voor het consolideren van de resultaten van reeds gerealiseerde herstructurering op bestaande bedrijventerreinen en het op peil houden van de kwaliteit van nieuw aangelegde bedrijventerreinen is een succesvol parkmanagement van die terreinen cruciaal. Parkmanagement draagt mede zorg voor een goed verzorgd terreinbeheer en bijvoorbeeld collectieve veiligheidsmaatregelen op het bedrijventerrein. Deze investeringen in de bedrijfsomgeving zijn van belang om te voorkomen dat verloedering en criminaliteit een kans krijgen. Goede preventie en samenwerking tussen ondernemers, gemeente en politie zijn hierbij de sleutel. Het zelfde geldt voor centrumgebieden, ook daar zijn collectieve investeringen in het gebied van belang om verloedering en onveiligheid tegen te gaan en het gebied aantrekkelijk te houden voor klanten. De (inter)nationale stedenconcurrentie versterkt het belang van een veilige en aantrekkelijke bedrijvenlocatie voor de binnensteden. Parkmanagement en centrummanagement kunnen echter alleen effectief functioneren als daarvoor voldoende deelname is van betrokken partijen.

Op veel nieuwe bedrijventerreinen en planmatige winkelcentra (met één eigenaar) worden aanvullende investeringen in de bedrijfsomgeving georganiseerd door middel van parkmanagement of centrummanagement waarbij ondernemers verplicht lid zijn van deze organisatie. Vaak zit deze verplichte bijdrage in de huur versleuteld en/of is er sprake van een kettingbeding. Dit verplichte lidmaatschap blijkt een goed vehikel te zijn om ondernemers met elkaar in gesprek te laten gaan over de verantwoordelijkheden van de gemeente en de bijdrage die de ondernemers zelf kunnen leveren aan een kwalitatief goede bedrijfsomgeving. In bestaande winkelgebieden en bedrijventerreinen met een versnipperd vastgoed is dit verplichte lidmaatschap echter geen optie. Structurele financiering en een evenwichtige verdeling van de lasten vormt daar vaak een probleem. Sommige gemeenten zijn bereid en in staat om initiatieven op het gebied van parkmanagement en centrummanagement tijdelijk te ondersteunen met subsidie, vaak met als doel om dergelijke initiatieven aan te jagen. Ook dit biedt echter geen (structurele) oplossing, omdat ondernemers hiermee afhankelijk blijven van de financiële ruimte en prioriteiten van de gemeente en de continuïteit niet gewaarborgd is. In verschillende steden wordt op initiatief van (georganiseerde) ondernemers gekeken naar de mogelijkheid van fondsvorming door ondernemers met behulp van een belasting door de gemeente, waaraan alle ondernemers meebetalen. Het bekendste voorbeeld van een ondernemersfonds in Nederland is het «Leidse model» dat via een opslag op de OZB niet-woningen wordt gefinancierd. Het Leidse model heeft een hoge opbrengstpotentie en lage perceptiekosten. De ervaringen tot dusver met het Leidse Ondernemersfonds zijn positief. Een belangrijke beperking is echter dat de OZB niet gebiedsgericht is, de opslag geldt voor de gemeente als geheel. De opbrengst uit de opslag op de OZB niet-woningen wordt overgemaakt aan het ondernemersfonds, waarna het budget wordt toebedeeld aan diverse gebieden en ondernemers worden uitgenodigd om plannen in te dienen. Sommige gebieden willen meer investeren, terwijl er in andere gebieden te weinig initiatieven zijn om het budget op te maken. Het BGV-instrument werkt andersom. Het sluit aan

bij een concrete, door de ondernemers zelf naar voren gebrachte behoefte in een bepaald gebied. Ondernemers in een bepaald gebied nemen het initiatief, formuleren een plan, maken afspraken met de gemeente en verwerven draagvlak voor hun initiatief. Pas als er aantoonbaar draagvlak is kan de BGV-bijdrage worden ingevoerd. De BGV-bijdrage heeft een duidelijke bestemming en is geormerkt voor de uitvoering van de geformuleerde plannen in het desbetreffende gebied.

Ook in sommige andere gemeenten wordt nagedacht over invoering van het Leidse model of andersoortige ondernemersfondsen. De mogelijkheden van dergelijke fondsen via bestaande heffingen als de OZB, baatbelasting, reclamebelasting of precariobelasting zijn echter beperkt omdat deze heffingen ofwel onvoldoende opbrengstpotentie hebben, ofwel onvoldoende gebiedsgericht kunnen worden ingezet, ofwel te hoge perceptiekosten hebben (Regioplan, 2006). Dit maakt de toepasbaarheid voor een specifieke wijkaanpak moeilijk. Er is op lokaal niveau grote behoefte aan een gebiedsgerichte inzet van middelen, waarbij het initiatief bij de ondernemers ligt en er vóór het instellen van de heffing bepaald wordt of er voldoende draagvlak is. Dit kabinet hecht veel waarde aan lokale initiatieven en vindt het van belang om te bezien of ze ondernemers op bestaande bedrijventerreinen en winkelcentra kan helpen om een soortgelijke organisatie als op nieuwe bedrijvenlocaties op te zetten. Deze organisaties moeten wel aantoonbaar draagvlak hebben onder de meerderheid van de ondernemers in het gebied.

3. BGV in het buitenland (BID)

In het buitenland zijn sinds het eind van de jaren zestig goede ervaringen opgedaan met het instrument Business Improvement District (BID). Om uiting te geven aan de Nederlandse invulling van het instrument spreken we in Nederland van Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering (BGV). Het BGV-instrument geeft ondernemers op bestaande locaties de kans om tot eenzelfde financiering en organisatieniveau te komen als op nieuwe bedrijventerreinen en planmatige winkelcentra. De wettelijke invulling verschilt per land, maar de gedachte is steeds dezelfde: bij voldoende draagvlak onder de bijdrageplichtigen voeren ondernemers gezamenlijk een aantal activiteiten uit ter bevordering van de kwaliteit van hun bedrijvenlocatie, op basis van een evenwichtige verdeling van lasten (alle ondernemers betalen mee) en goede afbakening van activiteiten ten opzichte van de gemeente. De verdeling van de lasten en de afbakening ten opzichte van de gemeente zijn punten waarop bestaande initiatieven in Nederland vaak sneuvelen.

Het BGV-instrument, zoals vormgegeven in dit wetsvoorstel, bevat hiervoor bindende procedures en voorwaarden voor de samenwerkende ondernemers en de gemeente. Voldoende draagvlak onder de bijdrageplichtigen is geborgd binnen deze procedures doordat het draagvlak onderzocht moet worden en hier minimale eisen aan te verbinden. Een bepaalde representatieve meerderheid moet zich voor instelling van een BGV-zone hebben uitgesproken. Door de investeringen in de kwaliteit van de bedrijfsomgeving gezamenlijk te realiseren kunnen synergie- en schaalvoordelen worden behaald. Dit kan voor ondernemers leiden tot een verbetering van hun bedrijfsresultaat (door omzetverhoging, dan wel kostenverlaging).

In diverse landen zijn al veel BGV-organisaties actief. Naar schatting waren er anno 2006 in de VS 800 BGV-organisaties en in Canada 400. Daarnaast zijn er BGV-organisaties actief in Nieuw-Zeeland, Zuid-Afrika, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Slovenië. Uit onderzoek (Menger, 2005) blijkt dat de BGV-organisaties in het buitenland het grootste deel van hun budget investeren in «schoon, heel en veilig» of andere taken die in het verlengde van de publieke taak liggen. Een klein deel van het budget wordt besteed aan andere zaken zoals gebiedsmarketing en het

oplossen van lokale problemen. Het succes van het BGV-instrument in het buitenland blijkt uit de positieve resultaten van BGV-zones op het gebied van werkgelegenheid, bestrijding van leegstand en bestrijding van criminaliteit. Bekende voorbeelden van dit laatste zijn Philadelphia, New York Grand Central (daling 60%) en New York Times Square (daling 59%) (Menger, 2005). In Duitsland trekken BGV-zones aanvullende publieke en private investeringen in een gebied aan, waarbij ook nieuwe publiek-private samenwerkingsverbanden ontstaan (Müller, 2007). De tevredenheid onder ondernemers en klanten over BGV-zones is over het algemeen groot (Menger, 2005). Dat blijkt onder andere uit de vele initiatieven om een BGV-organisatie op te richten en de vele voortzettingen van BGV-zones na de eerste periode (waarbij een meerderheid van de betrokken ondernemers de BGV-zone wil continueren). Ondernemers raken meer betrokken bij het gebied en merken het effect van hun inspanningen op de bedrijfsomgeving en het bedrijfsresultaat. Negatieve energie van het overtuigen van een (kleine) minderheid die niet mee wil doen, wordt bij een BGV-zone omgezet in positieve energie om een gezamenlijk plan te maken waar de ondernemers in het gebied van profiteren. Daarnaast zijn er positieve effecten door de samenwerking van ondernemers en gemeente. De ondernemers die zich verenigen en gezamenlijk activiteiten ondernemen, hebben meer onderhandelingskracht richting de gemeente. De gemeente krijgt op haar beurt een gesprekspartner die voor alle ondernemers in de BGV-zone kan spreken.

4. Rechtvaardiging van de inzet van een gemeentelijke bestemmingsheffing

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, is het instellen van BGV-zones een veelbelovende methode om een aantal urgente problemen in Nederland op te lossen.

De vorm die het wetsvoorstel daarvoor kiest is het op een innovatieve manier inzetten van een verder klassiek vormgegeven gemeentelijke belasting. Het invoeren van een nieuwe bestemmingsheffing is voor betrokkenen een ingrijpende maatregel. Hoewel de opbrengst wordt ingezet voor activiteiten in de BGV-zone waar een meerderheid van de betrokken ondernemers voorstander van is, is er wel sprake van een nieuwe verplichting – ook voor de tegenstanders – om een bedrag af te dragen aan de overheid. Er moet dus overwogen worden of de doelstellingen van het wetsvoorstel ook op andere, minder ingrijpende wijze bereikt zouden kunnen worden. Indien die vraag ontkennend is beantwoord moet inzet van de belasting om de problematiek aan te pakken nog afgewogen worden tegen de ingrijpendheid van de maatregel.

Zoals in de probleemanalyse (zie paragraaf 3) is onderbouwd kan de doelstelling van de instelling van een BGV-zone niet bereikt worden met het bestaande instrumentarium van convenanten, subsidies en bestaande heffingen. Ook laat de huidige wetgeving niet toe dat gemeenten al een gebiedsgerichte heffing voor financiering van BGV-activiteiten opleggen, waarbij draagvlakbepaling en terugvloeiën van de opbrengst naar de ondernemers in de BGV-zone gewaarborgd zijn. Gelet op de problematiek is de noodzaak van nieuwe regelgeving daarmee gegeven.

Vervolgens is bezien of er, gegeven de noodzaak van nieuwe wetgeving, alternatieven zijn voor een klassieke publiekrechtelijke heffing ter financiering van een BGV-zone. In zijn algemeenheid zijn minder ingrijpende varianten niet voor handen aangezien uiteindelijk alle ondernemers verplicht moeten kunnen worden om financieel bij te dragen. Welke vorm deze verplichting uiteindelijk krijgt is voor de ingrijpendheid op zichzelf niet van belang. Varianten die echter niet met de waarborgen van een belasting omgeven zijn, zoals het invoeren van de mogelijkheid om een overeenkomst van ondernemers algemeen verbindend te verklaren, stuiten op beperkingen van internationaalrechtelijke aard, doen afbreuk

aan het uitgangspunt dat alle ondernemers moeten meebetalen of zijn bezwaarlijk uit oogpunt van uitvoerbaarheid en /of handhaafbaarheid. Er is een zekere parallel tussen een aantal uitgangspunten van dit wetsvoorstel en bepaalde elementen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zoals de collectieve belangen van ondernemers en toepassing van het heffingsinstrumentarium. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is echter opgezet als een permanent bestaand openbaar lichaam ten dienste van horizontaal of verticaal georganiseerd bedrijfsleven. Voor handhaving van de overige uitgangspunten van dit wetsvoorstel zoals periodieke heroverweging, draagvlakmeting onder alle beoogde bijdrageplichtigen, en mede dienstbaarheid aan het algemeen belang zou de systematiek van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie dermate moeten worden aangepast dat de voordelen van aansluiting bij een bestaande systematiek tenietgedaan worden. Tenslotte geldt ook hiervoor dat heffing door een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet minder ingrijpend is dan heffing door de gemeente. Heffing door de gemeente ligt echter wel voor de hand, aangezien gemeentelijke betrokkenheid een noodzakelijke voorwaarde is voor het wetslagen van een BGV-zone. De activiteiten die de ondernemers gezamenlijk willen initiëren liggen immers in het verlengde van de publieke taak.

Ingrijpendheid van de heffing wordt ook bepaald door de mogelijke hoogte van de heffing in relatie tot de belastingplichtigen. Het wetsvoorstel neemt bewust een potentieel tamelijk ruime kring belastingplichtigen als uitgangspunt, te weten alle gebruikers van onroerende zaken die niet tot woning dienen in de zone. In de praktijk zijn dat – afhankelijk van het soort gebied waar het om gaat – lang niet allemaal ondernemers. Zo kunnen bijvoorbeeld ook sportclubs of bibliotheken gebruiker zijn van een niet woning. Omgekeerd is het niet gezegd dat alleen «echte» ondernemers belang hebben bij de instelling van een BGV-zone. Immers ook een ziekenhuis heeft belang bij een (extra) veilige of schone omgeving, ook een sportclub of gezelligheidsvereniging kan belang hebben bij bepaalde collectieve veiligheidsmaatregelen. In de gemeentelijke heffingsverordening kan gebruikmakend van de mogelijkheden tot tariefdifferentiatie die artikel 2 biedt en met inachtneming van de lokale omstandigheden, de beoogde activiteiten en de opvattingen ter zake in de gemeenteraad recht gedaan worden aan de diversiteit binnen de door de wet bepaalde kring van belastingplichtigen. Met inachtneming van die aanvullende rol van de gemeente op dit punt en met inachtneming van de waarborgen en uitgangspunten in dit wetsvoorstel – waaronder het vereiste van voldoende draagvlak is inzet van het heffingsinstrumentarium gerechtvaardigd.

5. Uitgangspunten wetsvoorstel

Bij de totstandkoming van een BGV-zone zijn veel partijen met verschillende belangen betrokken. Het gaat dan niet alleen om de beoogde bijdrageplichtigen, maar ook om de vereniging of stichting die de BGV-zone uitvoert, de raad en het college van de betrokken gemeente en belanghebbenden zoals bijvoorbeeld omwonenden. Daar komt bij dat instelling van een BGV-zone ingrijpend is, omdat de gemeente als gevolg daarvan een BGV-bijdrage oplegt aan alle ondernemers binnen de zonegrens. Dit gebeurt weliswaar alleen als een ruime meerderheid van de ondernemers dit zelf wil, maar ook de minderheid die tegen het initiatief is of zich daarover niet heeft uitgesproken, moet meebetalen.

In het buitenland blijkt dat een succesvolle BGV-zone onderling vertrouwen vergt van de betrokken partijen. Het opbouwen van dit vertrouwen vergt tijd en inspanning maar vooral ook een zorgvuldige procedure en eerlijke «spelregels» waarin alle relevante belangen aan bod komen. Om te bepalen aan welke randvoorwaarden experimenten met BGV-zones moeten voldoen heeft er onderzoek plaatsgevonden naar het

draagvlak en de voorwaarden voor toepassing van het BGV-instrument in Nederland. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en gemeenten geraadpleegd.

De uitgangspunten van het wetsvoorstel zijn de volgende.

1. Een BGV-zone is «van, voor en door ondernemers». De initiatiefnemende ondernemers bepalen welke activiteiten zij in de BGV-zone willen ontplooiën, richten een vereniging of stichting op en gaan in overleg met de gemeente. Als de BGV-zone tot stand komt, wordt de opbrengst van de BGV-bijdrage als subsidie uitgekeerd aan de vereniging of stichting, die vervolgens zelf zorgt dat de activiteiten worden uitgevoerd.
2. Instelling van een BGV-zone dient het gezamenlijk belang van de ondernemers en geschiedt tevens in het algemeen belang (bijvoorbeeld leefbaarheid of veiligheid). De gemeente beoordeelt of de activiteiten in voldoende mate het algemeen belang dienen.
3. Een BGV-zone is voor aanvullende activiteiten ten opzichte van de diensten van de gemeente.
4. Een BGV-zone kan alleen ingesteld worden als er aantoonbaar draagvlak is onder de ondernemers op de bedrijvenlocatie.
5. De organisatie van de BGV-zone moet transparant en kostenefficiënt zijn en verantwoording afleggen aan de ondernemers in de BGV-zone.
6. BGV-zones hebben een beperkte duur (maximaal vijf jaar). Om de BGV-zone te verlengen moet de procedure herhaald worden (een nieuwe verordening en een nieuw draagvlakonderzoek).

6. Opzet en doelstelling experiment

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is het georganiseerde bedrijfsleven (MKB-Nederland, VNO-NCW en Koninklijke Horeca Nederland) en de VNG geconsulteerd (zie paragraaf 10). Als resultaat hiervan is gekozen voor een experimentenwet met een beperkte duur. De bedoeling is om gedurende een aantal jaren met BGV te experimenteren, dan te evalueren en te besluiten of een definitief wetsvoorstel gewenst is. Het experiment moet uitwijzen in hoeverre BGV in Nederland toepasbaar is en in hoeverre en in welke vorm een definitieve wet gewenst is. Ingeval het experiment succesvol is ligt het voor de hand om een structurele bestemmingsheffing voor BGV vorm te geven als een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet.

6.1 Doelstelling experiment

De voortgang en resultaten van de experimenten zullen nauwgezet worden gevolgd, via een eenduidige en vergelijkbare monitoring. Dit zal tijdens de instelling van de BGV-zones en gedurende de looptijd gebeuren.

Uit de experimenten moet blijken:

- of het BGV-instrument in de Nederlandse context een positieve bijdrage levert aan het lokale ondernemingsklimaat en maatschappelijke kwesties, zoals veiligheid en tegengaan van verloedering;
- of het BGV-instrument wordt gewaardeerd door ondernemers en lokale overheden.
- of en zo ja welke (aanvullende) randvoorwaarden er nodig zijn om te waarborgen dat een BGV-zone in Nederland voldoende democratische legitimiteit kent en een goede toepassing van het instrument gewaarborgd is.

Dit kan geëvalueerd worden aan de hand van de volgende criteria:

- resultaten BGV-zones: worden de in de aanvraag geformuleerde doelstellingen behaald? Hierbij kan gedacht worden aan doelstellingen op het gebied van criminaliteitscijfers, klanttevredenheid, bedrijfsomzet;

- tevredenheid van ondernemers en gemeente: wil men de BGV-zone continueren? Zijn er experimenten die een tweede stemming hebben gehouden? Zo ja, hoe heeft de stemverhouding tussen voor en tegenstanders zich ontwikkeld?
- toets specifieke vormgevingsaspecten uit het wetsvoorstel: procedure totstandkoming, stemming, meerderheidsbepaling, heffingsgrondslag, functioneren vereniging/stichting, samenwerking ondernemers en gemeente, uitvoering gemeente etc.
- evaluatie administratieve lasten voor het bedrijfsleven en kosten voor gemeenten (en in hoeverre deze verder te verminderen zijn);
- vergelijking met andere initiatieven met een vergelijkbaar doel.

Als blijkt dat de experimenten succesvol zijn, kan worden besloten om BGV-zones structureel mogelijk te maken. De resultaten van de evaluatie van de experimenten zullen dan worden gebruikt om het daartoe strekkende wetsvoorstel vorm te geven.

6.2 Beperkte looptijd van het wetsvoorstel en de experimenten

Het experimentele karakter van de wet blijkt primair uit de tijdelijke werking als gevolg van de horizonbepaling die bepaalt dat de wet in beginsel per 1 januari 2015 vervalst. Indien er aan de hand van de evaluatie geen wetsvoorstel voor een definitieve regeling wordt ingediend, zullen de experimentele zones bij verval van de wet automatisch ophouden te bestaan. Ervaringen uit het buitenland leren dat het oprichten van een BGV-zone één tot twee jaar in beslag neemt. Om een tijdige start van de experimenten te bevorderen en een tijdige evaluatie mogelijk te maken, bepaalt het wetsvoorstel dat de verordeningen binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet vastgesteld moet zijn.

Experimenten hebben na inwerkingtreding van de wet twee jaar de tijd om te starten. Na drie jaar moeten de experimenten resultaten opleveren, zodat evaluatie van de experimenten tijdig kan plaatsvinden en afgewogen kan worden of een wetsvoorstel voor structurele invoering zal worden ingediend.

De experimentele zones krijgen een beperkte looptijd van maximaal vijf jaar om periodieke heroverweging te verzekeren. De gemeente kan de looptijd volgens dezelfde procedure verlengen. Indien het wetsvoorstel vervalst, vervallen echter ook de op dat moment ingestelde BGV-zones. Dit is slechts anders indien inmiddels is geconcludeerd dat de experimenten zijn geslaagd en er een wetsvoorstel is ingediend dat beoogt BGV-zones structureel mogelijk te maken. In dat geval moet worden voorkomen dat succesvolle BGV-zones hun activiteiten moeten afbreken in afwachting van de definitieve wet. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een speciaal regime (artikel 11, tweede lid).

7. Proces, procedure en juridische vormgeving BGV-zone

Gemeenten krijgen de *bevoegdheid* om BGV-zones in te stellen indien een ruime meerderheid van de ondernemers in de beoogde BGV-zone dit wenst. Voordat er daadwerkelijk een BGV-zone wordt ingesteld, kan met een betrekkelijk eenvoudige procedure worden volstaan. Het zorgvuldig doorlopen van de procedure voor het oprichten van een BGV-zone is van belang aangezien het draagvlak onder ondernemers cruciaal is voor het welslagen van een BGV-zone. Er zal veel overleg en communicatie nodig zijn om voldoende draagvlak te creëren onder de ondernemers in het gebied. Daarnaast is er overleg met de gemeente nodig aangezien de gemeente bereid moet zijn om de BGV-zone te faciliteren en de resultaten van het overleg tot uiting moeten komen in de uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en vereniging of stichting en in de verordening die de gemeente opstelt. Het heeft experimentele betekenis om te bezien hoe de

procedure in de praktijk doorlopen wordt, aangezien de uitgangspunten en de voorziene waarborgen (procedure, draagvlakmeting, keuze gebied en activiteiten) voor een belangrijk deel verwezenlijkt worden in het proces van totstandkoming. Om de eenvoud van het wetsvoorstel te bewaren, is de beoogde procedure niet volledig in wetgeving vastgelegd, maar is kritisch bezien welke elementen moeten worden geformaliseerd en wat overgelaten kan worden aan het informele proces. Het proces kan dan ook onderverdeeld worden in een informele fase waar initiatief/organisatie, planvorming en overleg tussen ondernemers en de gemeente in tot uiting komen en in een formele fase waarin de resultaten hiervan in een verordening worden vastgelegd en wordt vastgesteld of er voldoende draagvlak is. De fasen worden hieronder nader toegelicht.

7.1 Informele overlegfase: initiatief, planvorming en organisatie

Het proces start met overleg tussen ondernemers onderling en tussen ondernemers en de gemeente. De initiatiefnemers formuleren hun ambitie voor het gebied en bespreken hun plannen met overige ondernemers in het gebied en de gemeente. Hierbij wordt de animo voor het instellen van een BGV-zone gepolst. Dit overleg leidt (bij gebleken animo) tot het verder uitwerken van de plannen. Aandachtspunten hierbij zijn hoe de ondernemers de BGV-zone willen organiseren, welke activiteiten zij willen gaan ontplooiën, welke ondernemers precies binnen de BGV-zone vallen, wat deze ondernemers zouden moeten betalen, wat de uitvoeringsperiode van de BGV-zone is en of de gemeente van haar kant bereid is extra activiteiten te ontplooiën en/of bereid is ook een financiële bijdrage te leveren. Daarnaast zetten de initiatiefnemers een goede organisatie en samenwerking op voor de uitvoering van de beoogde activiteiten. Deze organisatie moet uiteindelijk de vorm krijgen van een vereniging of stichting die aan de wettelijke criteria voldoet. De initiatiefnemers communiceren met alle ondernemers in het gebied over hun ambities en creëren draagvlak. Hieronder worden deze aspecten nader toegelicht.

7.1.1 Initiatief

De instelling van een BGV-zone start met het initiatief van ondernemers in een bepaald gebied. Een initiatief kan gestart worden vanuit een bestaande ondernemersvereniging, winkeliersvereniging, centrummanagementorganisatie of parkmanagementorganisatie, maar het is ook denkbaar dat het gaat om ondernemers die zich nog niet georganiseerd hebben. De gemeente, Kamers van Koophandel, vastgoedeigenaren, kunnen het idee om een BGV-zone te starten opperen bij ondernemers, maar uiteindelijk zal het daadwerkelijk initiatief van de ondernemers uit het gebied zelf moeten komen aangezien de BGV-zone ook uitgevoerd en gedragen dient te worden door de ondernemers uit het gebied.

7.1.2 Activiteiten

Een BGV-zone is gericht op het verrichten van aanvullende activiteiten ten opzichte van de diensten van de gemeente. Het bestaande voorzieningenniveau vormt daarbij het uitgangspunt. Immers een BGV-zone kan alleen tot een verbetering van de kwaliteit leiden als het bestaande voorzieningenniveau minimaal gehandhaafd blijft. De activiteiten die de ondernemers in aanvulling daarop willen uitvoeren kunnen nieuwe aanvullende voorzieningen betreffen of kunnen gaan om een intensivering van bestaande activiteiten (zoals bijvoorbeeld vaker schoonmaken). In het buitenland zijn de activiteiten veelal gericht op de thema's schoon, heel en veilig of een ander thema met een (mede) publiek belang zoals bijvoorbeeld de bereikbaarheid van het gebied. Concreet kan gedacht worden aan activiteiten als het verbeteren van de verkeersvoorzieningen,

de bewegwijzering, de groenvoorziening, afvalinzameling, verlichting, schoonmaak, onderhoud, brandveiligheid, graffitiwrijving en het vergroten van de veiligheid door bijvoorbeeld extra surveillance, hekwerken en camerabewaking.

7.1.3 Afstemming dienstenniveau BGV-zone en gemeente

De doelstelling van een BGV-zone is om de veiligheid en/of de aantrekkelijkheid van de bedrijfsomgeving voor de ondernemers en voor hun klanten te vergroten. Vanuit de gedachte dat de BGV-zone zowel het publieke belang dient, als de belangen van de betrokken ondernemers, dienen zowel de ondernemers als de gemeente bereid te zijn om een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de BGV-zone. Door deze bijdragen goed op elkaar af te stemmen kan het effect van de wederzijdse activiteiten worden versterkt. Een BGV-zone richt zich hierbij op activiteiten die in het verlengde liggen van de publieke taak. Ondernemers en gemeente dienen het eens te worden over wat zij van elkaar kunnen verwachten. Om een succesvolle BGV-zone te bewerkstelligen hoort het dienstenniveau dat de gemeente bereid is te leveren te corresponderen met de (hoge) ambitie van de ondernemers. Ondernemers en gemeente doen er daarom goed aan nadere afspraken te maken over het niveau van dienstverlening door de gemeente en/of een eventuele financiële bijdrage en de extra activiteiten die de ondernemers gezamenlijk ontplooiën. Dergelijke afspraken kunnen worden vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst die gemeente en vereniging moeten sluiten. Als de gemeente bereid is om extra te investeren in het gebied, zal dit naar alle waarschijnlijkheid ook positief uitwerken op het draagvlak onder de ondernemers. In Engeland waar BGV-zones reeds veelvuldig worden toegepast is het gebruikelijk dat ondernemers en gemeenten een «Service level agreement» afsluiten waarin een nauwkeurige kwantitatieve beschrijving wordt vastgelegd van de activiteiten die de gemeente tijdens de duur van de BGV-zone blijft of gaat verrichten. De gemeente legt zich dan vast op dit niveau van dienstverlening gedurende de looptijd van de BGV.

7.1.4 De begroting en belasting

In de verordening dient de hoogte van de heffing te worden vastgesteld. Hierbij dient een goede balans gevonden te worden tussen maatwerk en uitvoerbaarheid. De mogelijkheid om het tarief zo goed mogelijk toe te snijden op de lokale situatie kan bijdragen aan het draagvlak onder de ondernemers. Uit onderzoek van Decisio blijkt dat een gebrek aan deelname aan gezamenlijke investeringen te maken kan hebben met de manier waarop de kosten worden verdeeld (Decisio, 2004). Voor de gemeente is een eenduidig en objectief vastgesteld tarief hierbij van belang om de uitvoeringskosten zo laag mogelijk te houden en onduidelijkheid over de wijze van vaststelling van het tarief te voorkomen. Als er sprake is van een homogene groep ondernemers kan er gekozen worden voor een vaste bijdrage per ondernemer. Als objectief kan worden vastgesteld dat verschillende bedrijven in verschillende mate belang zullen hebben bij de activiteiten (bijvoorbeeld bij een hoofdstraat en zijstraten in een winkelgebied), kunnen de ondernemers en gemeente er voor kiezen de BGV-bijdrage te differentiëren op basis van objectieve criteria die het belang bij de activiteiten weerspiegelen. Deze criteria en de hoogte van de BGV-bijdragen moeten objectief, meetbaar en uitvoerbaar zijn, bijvoorbeeld de locatie of soort onderneming. Hierbij is het tarief gekoppeld aan de WOZ-waarde en dit werkt door bij de vaststelling van het benodigde draagvlak: het oordeel van degenen die zwaarder wordt aangeslagen, weegt ook zwaarder in de draagvlakmeting. Aan de basis voor de vaststelling van de hoogte van het tarief ligt een begroting van de

voorgenomen activiteiten en de wijze waarop dit zal worden gefinancierd. De totaal benodigde middelen zullen moeten worden toeberekend aan de bijdrageplichtige ondernemers in het gebied. De initiatiefnemers kunnen voor de financiering ook bezien of (financiële) ondersteuning mogelijk is vanuit andere bronnen. Dit zou het totale benodigde opbrengst van de heffing dan kunnen verlagen. Mogelijk dat (semi-)publieke of private partijen zoals gemeente, provincie, vastgoedeigenaren, het Hoofd Bedrijfschap Detailhandel, de Kamers van Koophandel of andere partijen bereid zijn om de BGV-organisatie financiële of organisatorische steun te bieden. Als besloten wordt tot het instellen van een BGV-zone, betalen alle ondernemers in het gebied mee aan de maatregelen in de BGV-zone, vanuit de gedachte dat alle ondernemers een belang hebben bij de BGV-zone. Het gaat hierbij om de ondernemers die gebruik maken van de panden om hun bedrijf in uit te oefenen. Zij zijn ook degenen wier oordeel bepalend is voor het vaststellen van het draagvlak.

De eigenaren van de panden zijn niet verplicht een bijdrage te leveren voor zover ze niet tevens gebruiker zijn. Het wetsvoorstel beoogt aanvullende voorzieningen in de openbare ruimte van het gebied ten dienste van de in dát gebied actieve ondernemers. Vanuit die gedachte richt het wetsvoorstel zich primair op de gebruikers van de panden, omdat dit degenen zijn die in ieder geval een direct belang hebben bij de kwaliteit van de bedrijfsomgeving. Vanuit dat belang zullen zij naar verwachting in de regel andere belangen hebben en dus andere afwegingen maken als het gaat om de investeringen in het gebied dan vastgoedeigenaren die niet tevens gebruiker zijn. De bedrijfsvoering van de onderneming van deze categorie vastgoedeigenaren staat in een veel losser verband tot het gebied waardoor een minder betrokkenheid bij de bedrijfsomgeving waarschijnlijk is. Naar verwachting kan deze categorie ook de nodige ver weg gevestigde rechtspersonen bevatten die het betrokken vastgoed als een tijdelijke belegging beschouwen. Ondernemers die zowel eigenaar als gebruiker zijn zouden ook niet in beide hoedanigheden aangeslagen moeten worden aangezien er dan een relatief nadeel ontstaat voor ondernemingen met eigen vastgoed dat niet gerechtvaardigd wordt door de doelstellingen van het wetsvoorstel.

Een verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsomgeving kan overigens afhankelijk van de omstandigheden ook een positief effect hebben op de waarde van het vastgoed en de huurprijs die kan worden gevraagd, zodat vastgoedeigenaren ook een zekere mate van profijt kunnen hebben. Het is om die reden ook heel wel denkbaar dat de vastgoedeigenaren een vrijwillige bijdrage leveren. Op die manier kunnen vastgoedeigenaren de gebruikers van het vastgoed stimuleren om te investeren in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving. Dat biedt vastgoedeigenaren de mogelijkheid om investeringen die ze plegen in de fysieke kwaliteit van het vastgoed te (laten) ondersteunen met maatregelen die de kwaliteit van de openbare ruimte verhogen.

Afhankelijk van het soort activiteiten en het soort gebied is denkbaar dat bewoners van een woning in de BGV-zone ook in enigerlei mate profijt hebben van de stijging van de kwaliteit van de bedrijfsomgeving. Deze stijging van de kwaliteit heeft naar verwachting echter voornamelijk gevoelswaarde althans staat niet op dezelfde wijze in verhouding tot de belangen van de bewoner als tot de belangen van de ondernemers – waaronder winstpotentie – of andere professionele organisaties. Om die reden zou het disproportioneel zijn ook bewoners belastingplichtig te maken om deze activiteiten te financieren. Bewoners zijn derhalve van de BGV-bijdrage uitgesloten en worden ook niet betrokken in de draagvlakmeting.

7.1.5 Organisatie en uitvoering

Om een BGV-zone te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat onderne-

mers zich goed organiseren. De BGV-organisatie dient als spreekbuis richting de gemeente en behartigt de belangen van de ondernemers in het gebied. De BGV-organisatie dient hierbij te zorgen voor voldoende draagvlak voor de plannen onder de ondernemers in de BGV-zone. De organisatie van de BGV-zone moet bovendien efficiënt, transparant en controleerbaar zijn en verantwoording afleggen aan alle ondernemers in het gebied, zodat ondernemers en gemeente inzicht hebben in de bestedingen en voortgang van de activiteiten in de BGV-zone. Om de voortgang en resultaten van de BGV-zone goed te kunnen monitoren zouden de activiteiten SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerd moeten worden. De initiatiefnemers richten voor de uitvoering van de BGV-zone een vereniging of stichting op met een representatief bestuur. Om controleerbaarheid en draagvlak te verzekeren wordt deze vereniging of stichting uitsluitend voor de uitvoering van de BGV-zone opgericht.

7.2 Formele fase: Vaststellen verordening en draagvlakmeting

Het proces besluit met een formele fase waarin een uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten en op reguliere wijze een heffingsverordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Hier komen de vruchten van het overleg tussen ondernemers en gemeente in tot uiting. Na instemming door de gemeenteraad volgt een wettelijk gewaarborgde draagvlakmeting.

7.2.1 Uitvoeringsovereenkomst

Het is minder wenselijk dat de gemeenteraad de bevoegdheid zou hebben een bepaalde vereniging of stichting zonder meer als subsidiegerechtigde aan te wijzen – met alle verplichtingen van dien – zonder dat die vereniging of stichting daarmee expliciet heeft ingestemd. Ook zou dat op gespannen voet komen te staan met het uitgangspunt dat een BGV-zone «voor en door ondernemers» is. Er behoort geen BGV-zone tot stand te kunnen komen als er geen goed georganiseerd ondernemersinitiatief is. De instemming wordt tot uitdrukking gebracht door ondertekening van een uitvoeringsovereenkomst in de zin van artikel 4:36 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin moet tevens zijn bepaald dat de vereniging of de stichting verplicht is de overeengekomen activiteiten uit te voeren. In een reguliere subsidierelatie heeft de gesubsidieerde in beginsel de vrijheid de activiteiten waarvoor subsidie gegeven wordt niet uit te voeren en daarmee af te zien van de subsidie. In een BGV situatie is het echter niet passend dat de vereniging of stichting na een door deze zelf geïnitieerd proces met intensieve betrokkenheid van zowel gemeenteraad als ondernemers nog de vrijheid zou hebben om de te subsidiëren activiteiten niet te verrichten. In de tijd zal een uitvoeringsovereenkomst eerder tot stand moeten komen dan de verordening ter uitvoering waarvan de overeenkomst strekt, nu het wetsvoorstel dit als eis stelt voor aanwijzing van de vereniging of stichting in die verordening. De uitvoeringsovereenkomst zal alleen van toepassing kunnen zijn als de verordening ook daadwerkelijk in werking treedt. Pas dan is er immers sprake van een heffing die in de vorm van een subsidie aan de vereniging of stichting terugvloeit naar de ondernemers. Denkbaar is voorts dat de overeenkomst voorzieningen treft voor het geval de behandeling van de ontwerpverordening in de gemeenteraad leidt tot onverwachte relevante discrepanties met de strekking van de overeenkomst.

7.2.2 Vaststelling verordening

Indien de gemeenteraad alles afwegende bereid is om de BGV-zone in te stellen zal hij de heffingsverordening vaststellen. In de verordening is

tenminste opgenomen om welk gebied het gaat, wat de hoogte van de BGV-bijdrage zal zijn, welke vereniging/stichting verantwoordelijk is voor de uitvoering en de beschikking over de middelen zal krijgen, wat de duur van de heffingsverordening is en voor welke activiteiten de BGV-bijdrage bestemd is. Ook zullen subsidievoorwaarden en de overige bepalingen die nodig zijn voor een goed (financieel) verloop deel uit moeten maken van de verordening. Ook staat het de gemeente vrij aanvullende bepalingen over bijvoorbeeld de draagvlakmeting in de verordening op te nemen.

7.2.3 Draagvlakmeting en instelling (of niet)

De verordening kan pas in werking treden als uit een draagvlakmeting blijkt dat een bepaalde representatieve meerderheid van de ondernemers in het gebied het instellen van de BGV-zone steunt. Deze draagvlakmeting wordt door de gemeente georganiseerd omdat de verantwoordelijkheid voor de meting van het wettelijk vereiste draagvlak een verantwoordelijkheid van de overheid behoort te zijn en zij tevens over de relevante gegevens beschikt (WOZ-administratie). Aangezien een representatieve vereniging of stichting van ondernemers uit het gebied uitvoering geeft aan de BGV activiteiten, is het aan deze initiatiefnemers om bij alle ondernemers in het gebied te lobbyen voor draagvlak, voor zover men dat niet al heeft gedaan in de initiatieffase bij het formuleren van de ambities voor het gebied. De gemeente zorgt voor een goed verloop van het onderzoek naar voldoende draagvlak. Het wetsvoorstel bevat hiertoe de volgende randvoorwaarden:

- de gemeente zorgt dat alle bijdrageplichtigen de gelegenheid hebben zich uit te spreken over de wenselijkheid van instelling van de zone;
- de gemeente informeert de ondernemers over de inhoud van de verordening en de gemaakte afspraken. Het staat de vereniging of stichting uiteraard vrij om (uit eigen beweging) aanvullende informatie te verschaffen aan de ondernemers;
- de gemeente zorgt dat niet tot een bepaalde ondernemer te herleiden is of deze zich voor of tegen inwerkingtreding heeft uitgesproken om zo oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen.

Het wetsvoorstel bepaalt nauwkeurig (artikel 5) wanneer voldoende draagvlak aanwezig is. Hiervoor is een dubbele meerderheid in het wetsvoorstel opgenomen: 2/3 van het aantal bijdrageplichtige ondernemers, met een minimale respons van de helft van het totale aantal bijdrageplichtige ondernemers en 50% + 1 van de WOZ-waarde (eventueel ingedeeld in waardeklassen). Indien bijvoorbeeld een BGV-zone beoogd wordt op een bedrijvenlocatie met 150 ondernemers met bedrijfspanden met in totaal een vastgoedwaarde van 50 mln. moeten ten eerste minimaal 75 ondernemers zich voor of tegen uitspreken. Van deze 75 ondernemers moet minimaal tweederde van de ondernemers instelling van de BGV-zone steunen, in dit geval dus minimaal 50 ondernemers. Deze 50 ondernemers moeten gezamenlijk meer dan de helft van de WOZ-waarde vertegenwoordigen van de groep van 75 ondernemers die heeft gereageerd. Indien de 75 ondernemers gezamenlijk een WOZ-waarde van 80 mln. vertegenwoordigen, zullen de 50 ondernemers minimaal een WOZ-waarde van 40 mln. moeten vertegenwoordigen.

Bij onvoldoende steun of een te lage respons op de draagvlakmeting kan de verordening niet in werking treden en zal afhankelijk van de omstandigheden van het geval bezien moeten worden of aanpassing van de verordening en een nieuw draagvlakonderzoek op een later moment aangewezen is. Een BGV-zone wordt voor maximaal 5 jaar ingesteld, waarna de mogelijkheid bestaat om de looptijd te verlengen. Er dient dan opnieuw een draagvlakmeting plaats te vinden.

Over de wijze waarop de meerderheid dient te worden bepaald is onderzoek gedaan naar buitenlandse varianten en is uitgebreid gesproken met o.a. belangenvertegenwoordigers van bedrijfsleven (Regioplan 2006). Het

bovenstaande model is naar voren gekomen als voorkeursmodel om de volgende redenen.

- Doordat zowel naar aantallen ondernemers en naar de WOZ-waarde wordt gekeken, zijn de verhoudingen tussen grote en kleine ondernemers in evenwicht.
- Aan de wens van het georganiseerde bedrijfsleven en de VNG dat een ruime meerderheid van de ondernemers voor zou moeten zijn is gehoor gegeven door te bepalen dat tweederde van het aantal beoogde bijdrageplichtigen dat hun voorkeur uitspreekt in moet stemmen. Bovendien wordt uitgegaan van een dubbele meerderheid (aantal én WOZ-waarde). Omdat de WOZ-waarde soms heel scheef verdeeld is (een kleine groep ondernemers vertegenwoordigt een groot deel van het vastgoed), is 50% van de WOZ-waarde voldoende.
- Bij de bepaling van het draagvlak wordt uitgegaan van het aantal bijdrageplichtigen die hun voorkeur uitspreekt (de respons dient minimaal 50% te zijn) en niet van het totale aantal. Een stille of indifferente groep ondernemers die niet van zich laat horen telt zo niet mee in de draagvlakmeting. Dit is van belang omdat een dergelijke groep anders blokkerend kan werken. Mits ondernemers goed geïnformeerd zijn en alle ondernemers in de gelegenheid geweest zijn om hun voorkeur uit te spreken, mag de draagvlakmeting representatief worden geacht voor de verhoudingen binnen het gebied. Een responspercentage van 33% lijkt minimaal (vergelijkbaar met de eisen van een referendum) en op advies van de Raad van State is dit verhoogd naar 50%.

Uiteraard is de draagvlakmeting een belangrijk onderdeel bij de evaluatie van de experimenten. Uit internationaal onderzoek (Menger en Stogo 2005) blijkt dat het draagvlak bij vergelijkbare initiatieven in de loop van de tijd groeit. Het is de kunst om de drempel zo te kiezen dat er aantoonbaar draagvlak is, maar niet dat de barrière zo hoog zou zijn dat initiatiefnemers in die mate ontmoedigd worden dat het onbegonnen werk lijkt.

7.2.4 Voorziening in verband met substantiële vermindering van draagvlak na instelling van de BGV-zone

Periodieke herhaling van de meting van het draagvlak voor instelling van een BGV-zone is gegarandeerd door de maximale looptijd van een BGV-zone te bepalen op vijf jaar (artikel 3, eerste lid). In bijzondere gevallen kan gedurende de looptijd van de BGV-zone het draagvlak echter al dermate sterk verminderen dat deze periodieke heroverweging niet afgewacht zou moeten worden. Gedacht moet dan worden aan de situatie dat de activiteiten (of de wijze van uitvoering) in hoge mate niet aan gerechtvaardigde verwachtingen van ondernemers tegemoetkomen. Voor dergelijke situaties biedt het wetsvoorstel de ondernemers een voorziening door te bepalen dat een vijfde deel van de bijdrageplichtigen de gemeente kan verzoeken de draagvlakmeting te herhalen, ditmaal echter juist met het oog op steun voor *intrekking* van de verordening. De gemeente is verplicht hieraan gevolg te geven. Overigens laat het wetsvoorstel en deze voorziening de normale mogelijkheden die de gemeente heeft om verordeningen in te trekken onverlet. Intrekking van de verordening heeft alleen gevolgen voor het nieuwe belastingjaar en doet geen afbreuk aan reeds opgelegde heffingen en reeds verleende subsidie. De voorziening is voorts uitsluitend bedoeld voor (door ondernemers ervaren) *substantiële* vermindering van het draagvlak en zal ook alleen bij substantieel verminderd draagvlak moeten kunnen leiden tot tussentijdse opheffing van de BGV-zone. Een BGV-zone wordt ingesteld voor een bepaalde periode van maximaal 5 jaar. Ondernemers en gemeente hebben bij instelling goed over de wenselijkheid van deze periode nagedacht. Het voortbestaan van een éénmaal ingestelde zone mag niet permanent onzeker worden als gevolg van een kleine groep tegenstanders die telkens eenvoudig om een hernieuwde draagvlakmeting kunnen

verzoeken. Om die reden bepaalt het wetsvoorstel dat niet meteen in het eerste jaar of zelfs nog vóór de eerste heffing al een verzoek gedaan kan worden. Ook kan een eventueel tweede verzoek om een herhaalde draagvlakmeting pas weer gedaan worden een jaar na het eerste verzoek. Daarnaast moet het verzoek voor een nieuwe draagvlakmeting uitgaan van minstens een vijfde van alle ondernemers in de zone. Potentiële verzoekers zullen de kansrijkheid van een verzoek taxeren en meewegen in de vraag of het de moeite waard is een verzoek in te dienen. Ook om die reden geldt voor de uitvoering van deze draagvlakmeting dezelfde minimale respons en dezelfde (versterkte) meerderheidsbepaling als bij de oorspronkelijke meting van het draagvlak voor inwerkingtreding het geval was. Dit betekent dat minimaal dezelfde meerderheid die zich eerst vóór instelling van de zone heeft uitgesproken, zich bij deze draagvlakmeting moet uitspreken tégen voortzetting daarvan.

8. Uitvoering en handhaving

De gemeente voert de bestemmingsheffing uit. Een belangrijk aandachtspunt is om de uitvoeringslasten voor de gemeente zo laag mogelijk te houden. Mede om deze reden wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de WOZ, aangezien de gemeente hier reeds een administratie voor bijhoudt. Het heffingsobject is net als bij de OZB de gebruiker van het pand dat niet tot woning dient. Als heffingsgrondslag kan gekozen worden voor een vast bedrag of kan een tarief worden vastgesteld gebaseerd op de indeling in waardeklassen aan de hand van de WOZ-waarde van het pand. De gemeente beschikt al over de nodige informatie zoals de WOZ-waarde. De gemeente heeft zelf in de hand in hoeverre het tarief gedifferentieerd kan worden naar verschillende groepen ondernemers. Hierbij zal zij een afweging maken tussen enerzijds een evenwichtige kostenverdeling en lokaal maatwerk voor ondernemers en anderzijds de uitvoeringslasten voor de gemeente. Voor heffings- en invorderingsactiviteiten wordt aangesloten bij de regeling in de Gemeentewet (art. 2, vijfde lid).

9. Financiële aspecten voor gemeenten

Dit wetsvoorstel geeft gemeenten de bevoegdheid om te experimenteren met het instellen van BGV-zones. Gemeenten beslissen zelf of ze van deze nieuwe wettelijke bevoegdheid gebruik wensen te maken. Dit wetsvoorstel verplicht gemeenten op zichzelf tot niets. Indien een gemeente er voor kiest om mee te werken aan de totstandkoming van een BGV-zone is een aantal bestuurlijke inspanningen vereist.

- De gemeente zal op basis van overleg met de ondernemers (verenigd in een vereniging of stichting) een verordening moeten opstellen.
- Daaraan voorafgaand zal de gemeente in een uitvoeringsovereenkomst met de beoogde vereniging of stichting vastleggen welke activiteiten de subsidieontvanger moet verrichten. Hierin kunnen desgewenst ook afspraken gemaakt worden over het niveau van dienstverlening van de gemeente (het serviceniveau) en een eventuele aanvullende financiële bijdrage uit de eigen middelen van de gemeente.
- De gemeente zal bij gelegenheid van het opstellen van de verordening moeten toetsen of het initiatief van de ondernemers in overeenstemming is met dit wetsvoorstel, waaronder de vraag of de activiteiten die de ondernemers beogen in voldoende mate het algemeen belang dienen.
- De gemeente moet toetsen of er sprake is van voldoende draagvlak onder de bijdrageplichtigen.
- Bij voldoende draagvlak onder de ondernemers int de gemeente de BGV-bijdrage en keert deze uit aan de BGV-organisatie.

- De gemeente zal nagaan of de activiteiten op de juiste wijze worden uitgevoerd.

Deze activiteiten zullen bij de gemeente tot uitvoeringskosten leiden, op de perceptiekosten na dienen deze door de gemeente gedragen te worden. De precieze uitvoeringskosten zijn vooraf moeilijk aan te geven. Gemeenten dienen de kosten te dekken uit eigen inkomsten. Een belangrijk aandachtspunt in dit wetsvoorstel is om de uitvoeringslasten voor de gemeente zo laag mogelijk te houden. Om deze reden wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de WOZ. Aangezien de gemeente hier reeds een administratie voor bijhoudt is de verwachting dat daardoor de uitvoeringslasten beperkt worden. Bij de evaluatie van dit wetsvoorstel zal bezien worden of de uitvoeringslasten voor gemeenten daadwerkelijk beperkt zijn gebleven en of deze verder te verlagen zijn.

10. Consultaties

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), VNO-NCW en MKB-Nederland.

MKB-Nederland en VNO-NCW hebben aangegeven dat zij instemmen met experimenten onder bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden dienen een goede toepassing van het instrument BGV te waarborgen. Belangrijk voor het bedrijfsleven is onder meer dat er goede afspraken worden gemaakt met de gemeente over het serviceniveau dat de gemeente levert, dat het een initiatief van ondernemers is, er aantoonbaar draagvlak is onder de ondernemers in het gebied en dat de BGV-organisatie transparant en kosteneffectief is. Over deze en andere waarborgen is zorgvuldig nagedacht en heeft afstemming plaats gevonden met het bedrijfsleven (zie ook paragraaf 5). MKB-Nederland en VNO-NCW hebben aangegeven dat zij tevreden zijn over de vormgeving van het wetsvoorstel met uitzondering van het navolgende punt. In het huidige wetsvoorstel wordt niet verplicht gesteld dat gemeente en ondernemers afspraken over het serviceniveau van de gemeente (schriftelijk) vastleggen. MKB-NL en VNO-NCW zouden uit het oogpunt van wederkerigheid echter graag zien dat dit wél verplicht wordt gesteld. De activiteiten van de ondernemers in een BGV-zone zijn immers in aanvulling op het serviceniveau van de gemeente. Bovendien ligt van de ondernemers wél precies vast welke activiteiten zij zullen verrichten in de BGV-zone. Dit zou dan ook voor de gemeente moeten gelden. Er is in het wetsvoorstel echter voor gekozen om aan partijen zelf over te laten in hoeverre ze afspraken over het serviceniveau van de gemeente op schrift willen stellen. Indien gewenst kunnen dergelijke afspraken een plek krijgen in de uitvoerings-overeenkomst.

De VNG staat op hoofdlijnen positief ten aanzien van de experimentenwet, gelet op de grote behoefte en het feit dat het om een experiment gaat, wat eventuele gewenste bijsturing na afloop makkelijker maakt. De VNG vraagt echter aandacht voor de kosten die gemeenten moeten maken om een BGV in te stellen. De VNG vraagt hierbij speciale aandacht voor de risico's en mogelijke kosten van bezwaar- en beroepsprocedures. In paragraaf 9 van deze toelichting is een passage opgenomen over de financiële aspecten voor gemeenten.

11. Samenhang met andere wetgeving

Naast dit wetsvoorstel is er een aantal andere wetsvoorstellen dat hiermee samenhangt. Op basis van het bestaande recht kan reeds tot op zekere hoogte vorm worden gegeven aan verschillende varianten van parkmanagement. Voor een overzicht van de verschillende varianten (en hun beperkingen) wordt verwezen naar «Pleidooi voor een grond-

gebonden lidmaatschap van een beheersvereniging» van prof. Mr. A.A. van Velten in WPNR (nr. 6700, p. 179–188 en nr. 6701, p. 201–207). Parkmanagement kan een goede oplossing zijn om problemen rond verloederen en onveiligheid die op bedrijventerreinen kunnen ontstaan te voorkomen en te bestrijden. De conclusie uit onderzoek van Van Velten (2007) is dat het op basis van de bestaande rechtsfiguren nog niet goed mogelijk is om te bewerkstelligen dat reeds bij de start van de aanleg van een bedrijvenpark bindende afspraken over het beheer van het bedrijvenpark (inclusief de algemene ruimten) worden gemaakt waaraan alle kopers van percelen (en hun rechtsopvolgers) zijn gebonden, zonder dat ook alle details betreffende de inrichting van het park bekend zijn. Het Ministerie van Justitie werkt daarom aan een regeling voor verplicht lidmaatschap van een beheervereniging. Met deze regeling wordt de mogelijkheid geopend om een beheervereniging op te richten ten behoeve van het beheer van een in de statuten aan te wijzen grondgebied. De desbetreffende regeling zal in de praktijk vooral bruikbaar zijn voor het beheer van nieuwe bedrijvenparken. Het onderhavige wetsvoorstel is daarentegen vooral gericht op bestaande bedrijvenlocaties en winkelgebieden. De wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie («GREX» Stb. 2007, 271) biedt gemeenten de mogelijkheid om de kosten van grondexploitatie, zoals de aanleg van wegen, groen en rioleringen, op nieuwe terreinen, of terreinen die geherstructureerd worden, te verhalen via overeenkomsten met eigenaren of via de bouwvergunningen voor de nieuwbouw die in het exploitatiegebied worden aangevraagd. Maatregelen in een BGV-zone richten zich meer op onderhoud en beheer van bestaande terreinen. De wetsvoorstellen vertonen dan ook geen overlap, maar kunnen elkaar aanvullen.

12. Steunaspecten

Dit wetsvoorstel bepaalt dat de BGV-heffing als subsidie aan de betrokken vereniging of stichting wordt uitgekeerd. Het is staande praktijk dat subsidies getoetst worden op het aspect staatssteun. Om die reden is ook dit wetsvoorstel getoetst. Van staatssteun is sprake indien er met *overheidsmiddelen* een *selectief voordeel* aan *ondernemingen* verstrekt wordt. Uit de opzet en uitgangspunten van de BGV-bijdrage volgt dat het gaat om activiteiten die het gezamenlijke belang van de ondernemingen in de betrokken zone dienen. Als gevolg van het vereiste brede draagvlak onder ondernemingen die ook bijdragen is een selectief voordeel voor één of meer bepaalde ondernemingen vrijwel uitgesloten. Alle ondernemers dragen bij aan en hebben profijt van de activiteiten. Het tarief wordt daarbij door de gemeenteraad objectief vastgesteld. Van een selectief voordeel voor bepaalde ondernemers binnen de zone kan derhalve geen sprake zijn. Ten opzichte van andere ondernemers geldt dat instelling van een zone door dit wetsvoorstel in beginsel slechts algemeen in de tijd is gelimiteerd. Het nemen van initiatief om te komen tot instelling van een BGV-zone staat derhalve voor alle ondernemers op dezelfde wijze open. Het is wat betreft de mogelijke aanvullende subsidies van gemeenten, conform de geldende regelgeving op dat gebied, de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf om te handelen binnen de regels op het gebied van staatssteun. Zij dienen dus zelf na te gaan of voorgenomen bijdragen leiden tot staatssteun, en in voorkomende gevallen deze voorgenomen steun zo nodig ter goedkeuring aan de Europese Commissie voor te leggen. De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) heeft diverse adviezen en handleidingen ter beschikking over o.a. staatssteun, wat voor gemeenten nuttige informatie kan bieden. De adviezen zijn ook beschikbaar via het Kenniscentrum Europa decentraal (www.europadecentraal.nl, dossier staatsteun) en het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<http://www.minbzk.nl/staatssteun>). Het Coördinatiepunt Staatssteun coördineert

en begeleidt steunmeldingen van gemeenten aan de Europese Commissie.

13. Administratieve lasten, bedrijfseffecten en milieueffecten

13.1 Administratieve lasten

Het betreft een experimenteel wetsvoorstel, dat mede op verzoek van het bedrijfsleven wordt ingediend omdat in de praktijk blijkt dat gezamenlijke initiatieven van ondernemers vaak verzanden in discussies over de financiering en bestaande alternatieven zoals convenanten en subsidies hier geen oplossing voor bieden. Het gaat naar verwachting om circa 30 experimenten. Dit aantal is afgeleid van het aantal pilots dat in het Verenigd Koninkrijk tot stand is gekomen.

Het totale subsidiebedrag is begroot op € 6 000 000,-. Dit bedrag is op ervaringscijfers gebaseerd van vergelijkbare projecten. De gemiddelde kosten van vergelijkbare projecten bedragen ongeveer € 200 000,- per project. De totale administratieve lasten voor dit wetsvoorstel bedragen € 131 100,-, oftewel 2,19% van het totale subsidiebedrag.

Er zijn geen administratieve lasten voor de burger.

13.2 Bedrijfseffecten

Het wetsvoorstel heeft betrekking op alle sectoren die aanwezig zijn in winkelgebieden, binnensteden en op bedrijventerreinen (o.a. detailhandel, horeca, industrie, transport, groothandel, zakelijke dienstverlening). De verwachting is dat er rond de 30 experimenten van de grond komen. Aan deze experimenten nemen naar schatting tussen de 20 en 150 bedrijven per experiment deel, dat betekent gemiddeld circa 80 bedrijven per experiment. In totaal zullen naar verwachting 2 400 bedrijven deelnemen aan een BGV-zone.

Een BGV-zone is een hybride constructie waarin vrijwilligheid (ondernemers beslissen in meerderheid of ze de activiteiten willen) en een verplichtend karakter (verplichte bijdrage, na gebleken draagvlak onder de ondernemers op de locatie) samengaan. In het buitenland (onder andere Canada, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland) blijkt dat het BGV-instrument succesvol is en dat het draagvlak met de tijd groeit. Maatregelen die in een BGV-zone worden genomen zijn aanvullend aan het dienstenniveau van de gemeente. Gemeente en ondernemers moeten onderling afspraken maken over het serviceniveau van de gemeente.

Op nieuwe bedrijventerreinen en planmatig opgezette winkelcentra zijn collectieve investeringen in de bedrijfsomgeving vaak versleuteld in de huur of via constructies vergelijkbaar met een verplicht lidmaatschap van een vereniging van eigenaren. Bestaande gebieden hebben een concurrentieachterstand ten aanzien van nieuwe gebieden met achteruitgang en verloedering als gevolg. Dit instrument biedt de mogelijkheid om deze ongelijkheid te herstellen. Niettemin zal het instrument in eerste instantie op een beperkt aantal gebieden worden toegepast aangezien het om experimenten gaat.

De verwachting is dat het positieve effecten heeft op de kwaliteit van de bedrijfsomgeving, waardoor criminaliteit en verloedering geen kans krijgen. Dit heeft naar verwachting positieve effecten op de lokale leefomgeving als geheel, de werkgelegenheid en mogelijk ziekteverzuim van werknemers.

De effecten voor bedrijven zijn dat zij een BGV-bijdrage moeten betalen aan de gemeente. De gemiddelde BGV-bijdrage wordt geschat op € 500,- per bedrijf per jaar. Voor een gemiddelde BGV-zone (80 bedrijven) bedragen de opbrengsten van de BGV-bijdrage daarmee € 40 000,- per jaar of € 200 000,- gedurende de totale looptijd van een BGV-zone. Voor

alle BGV-zones bij elkaar gaat het gedurende de looptijd van de experimenten om een totale BGV-bijdrage van € 6 000 000,-. Dit geld komt echter weer ten goede aan de betrokken ondernemers. Zij zetten dit geld in voor de uitvoering van hun plan ter verbetering van hun bedrijfslocatie. Middels een (op te richten) vereniging of stichting dient uitvoer gegeven te worden aan de plannen. Dit brengt nalevingskosten met zich mee, deze bestaan uit de oprichtingskosten van een vereniging of stichting, deze liggen rond de € 500,-, en de jaarlijkse inschrijvingskosten bij de Kamer van Koophandel, € 22 per jaar voor een vereniging of stichting. Uitgaande van een looptijd van 5 jaar bedragen de nalevingskosten in totaal € 610,- per experiment en € 14 640,- voor alle experimenten tezamen.

Het wetsvoorstel is niet tot stand gekomen als gevolg van Europese of internationale verplichten. Dit wetsvoorstel bevat dan ook geen zaken die verder gaan dan Europees voorgeschreven.

13.3 Milieueffecten

Maatregelen in een BGV-zone kunnen zich richten op het thema schoon. Hiermee kan het instrument een positief effect op het milieu hebben. Een BGV-zone kan bijvoorbeeld een middel zijn om gezamenlijk zaken als zwerfafval aan te pakken. Het is echter ook mogelijk om een bredere inzet op duurzame bedrijfsvoering te kiezen. Daarbij kan gedacht worden aan gezamenlijk afvalbeheer, energiebeheer of het gebruik van restwarmte. Dit kan tot positieve milieueffecten leiden. Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting neutrale effecten voor het gebruik van de beschikbare fysieke ruimte.

Aangehaalde literatuur:¹

Decisio, 2004, Freeridersproblematiek en -oplossingen: Naar structurele collectieve beveiligingsmaatregelen voor bedrijven en winkels
Menger Advies en STOGO onderzoek, 2005, Business Improvement District – Ondernemersinitiatief beloond
Müller, 2007, Presentatie: Evaluierung ISG-Modellproject des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW.
Regioplan Beleidsonderzoek, 2006, Business Improvement Districts in Nederland – draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel bevat de expliciete bevoegdheid de belasting op te leggen zoals die wordt geëist door artikel 132, zesde lid, van de Grondwet, geeft de belastinggrondslag en karakteriseert de belasting als een bestemmingsheffing. De heffingsverordening zal nader moeten specificeren om welk gebied het gaat, welke activiteiten worden uitgevoerd, welke vereniging of stichting deze activiteiten uit zal voeren, welke kosten hieraan verbonden zijn en wat de hoogte van de heffing zal bedragen. Ook worden eisen gesteld aan het soort te subsidiëren activiteiten, naar verwachting vooral op het gebied van leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid (zie ook paragraaf 7.1.2 in het algemene deel). Een belangrijke beperking is ook dat het moet gaan om behartiging van een publiek belang in de openbare ruimte. Inpandige activiteiten kunnen dus niet door middel van een BGV-bijdrage worden gefinancierd, tenzij het gaat om activiteiten die gericht zijn op een publiek belang in de openbare ruimte. De BGV-bijdrage sluit overigens om doelmatigheidsredenen zoveel mogelijk aan bij de bepalingen inzake de onroerendezaakbelasting in de Gemeentewet (vierde

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lid). Ook de bepalingen inzake verhaal bij volgtijdelijk gebruik zijn bijvoorbeeld van toepassing.

Artikel 2

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zoals de homogeniteit van de groep betrokken bijdrageplichtigen, kan de raad kiezen voor hoofdelijke omslag (vierde lid) of voor een systeem waarbij bijdrageplichtigen naar rato van de WOZ waarde bijdragen (eerste lid). Eventueel kunnen de bijdrageplichtigen ingedeeld worden in waardeklassen, met een lage, gemiddelde of hoge WOZ waarde (tweede lid). Het eerste lid bevat tevens een voorziening voor de situatie dat een deel van de niet-woning als woning wordt gebruikt. De problematiek speelt uiteraard ook bij de onroerende zaakbelasting en deze bepaling is dan ook identiek aan artikel 220e van de Gemeentewet. Bij de vaststelling van het tarief zal afhankelijk van de situatie in het soort beoogde zone ook rekening gehouden kunnen en moeten worden met relevante aspecten zoals de mate waarin bepaalde categorieën bijdrageplichtigen belang hebben bij de voorgenomen activiteiten (derde lid). Op de indeling of de omslag op basis van het tweede lid kan hiertoe een tarief worden toegepast. Bepaalde activiteiten of bepaalde bijdrageplichtigen die wel gebruik maken van een «niet-woning», maar die mogelijk niet hetzelfde belang hebben bij de beoogde activiteiten als ondernemers (sportverenigingen, stichtingen, scholen, ziekenhuizen e.d.) kunnen op deze wijze geheel of gedeeltelijk worden ontzien. Ook voor heffing en invordering is de regeling in de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing (vijfde lid).

Artikel 3

Periodieke heroverweging van de wenselijkheid van de BGV-zone is gegarandeerd door de maximale looptijd van 5 jaar (eerste lid). De procedure voor verlenging is hetzelfde als de procedure voor de initiële instelling. Na verloop van tijd kunnen ook de behoeften of de verhouding tussen voor- en tegenstanders onder de ondernemers gewijzigd zijn.

Artikel 4

Na volledige afweging van alle belangen door de gemeenteraad en vaststelling van de verordening vindt de draagvlakmeting plaats. Dit betekent dat de vastgestelde verordening een «ander tijdstip» als bedoeld in artikel 142 Gemeentewet moet aanwijzen. Het ligt in de rede in de verordening een bepaling op te nemen volgens het model van Aanwijzing 105, tweede lid, onder d, van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving waardoor het college op het geëigende moment een besluit tot inwerkingtreding met een gepaste datum van inwerkingtreding kan nemen. De motivering van dit besluit zou dan tevens kunnen dienen als formele vaststelling van de uitslag van de draagvlakmeting.

Voor de draagvlakmeting mag de gemeente uitgaan van de bij haar op het geëigende moment bekende gegevens, zoals deze blijken uit de WOZ-administratie. Als peilmoment geldt anders dan voor de heffing niet het begin van het kalenderjaar, aangezien het bij een meting later in het jaar niet wenselijk is dat de mening van een inmiddels uit de zone vertrokken ondernemer meegewogen zou moeten worden in plaats van die van een recent gevestigde ondernemer.

Het college moet naar eigen inzicht zorgen voor een eerlijke meting met inachtneming van enkele waarborgen (derde en vierde lid) en in voorkomend geval aanvullende bepalingen in de gemeentelijke verordening. Om mogelijke oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen moet de gemeente zorgen dat informatie waaruit de voorkeur van een bepaalde bijdrageplichtige afgeleid kan worden vertrouwelijk behandeld wordt. Het vertrou-

welijke karakter staat niet in de weg aan eventuele toetsing van de deugdelijkheid van het draagvlakonderzoek door de rechter of aan het krachtens een ander wettelijk voorschrift (vertrouwelijk) aanleveren van deze informatie aan bevoegde instanties. Wel zal deze specifieke informatie in voorkomend geval weggelaten moeten worden uit op grond van de Wet openbaarheid van bestuur te verstrekken informatie. Op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht is een ieder die betrokken is bij de draagvlakmeting en daarbij de beschikking krijgt over deze gegevens verplicht deze geheim te houden.

Artikel 5

Voldoende steun kan pas aangenomen worden indien ten minste de helft van de ondernemers zich heeft uitgesproken en een dubbele meerderheid van degenen die zich hebben uitgesproken aangegeven hebben instelling van de zone te steunen. Zie voor de achtergronden hiervan paragraaf 7.2.2 van het algemeen deel. Onderdeel b is daarbij «hoofdelijk» in de zin dat tweederde van de bijdrageplichtigen die zich hebben uitgesproken het instellen moet steunen. Daarbij maakt het geen verschil of de betrokken bijdrageplichtige een hoge of een lage WOZ-waarde vertegenwoordigt. Indien deze drempel gehaald is, volgt echter nog een tweede weging die een eenduidige uitslag geeft: de voorstanders moeten gezamenlijk ook meer dan de helft van de WOZ-waarde vertegenwoordigen (onderdeel c). Voor deze weging is het noodzakelijk dat een bepaalde WOZ-waarde (of een waardeklasse) gekoppeld kan worden aan een voor- of een tegenstander. Indien gekozen wordt voor een voor alle ondernemers gelijk tarief is de differentiatie naar WOZ waarde overbodig en vervalt de tweede weging (tweede lid).

Artikel 6

Zie voor een algemene toelichting paragraaf 7.2.4 van het algemene deel. Uit de toepasselijkheid van de aanhef van het eerste lid van artikel 5 volgt dat voldoende steun voor intrekking in de zin van dit artikel alleen kan blijken uit de volgens dit artikel uitgevoerde draagvlakmeting. De draagvlakmeting verschilt slechts in zoverre van de draagvlakmeting bij gelegenheid van de instelling van de zone dat bij instelling gevraagd wordt naar steun voor inwerkingtreding van de verordening, terwijl hier juist gevraagd wordt naar steun voor intrekking. Indien de verordening voorziet in een voor alle ondernemers gelijk tarief blijft ook voor deze draagvlakmeting weging naar WOZ-waarde op de voet van artikel 5, tweede lid, achterwege.

Artikel 7

Uit het eerste lid volgt dat de relatie tussen het college en de vereniging of stichting een reguliere subsidierelatie is waarop titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel onverkort van toepassing is. De aanspraak als zodanig is ook niet een wettelijk voorschrift inzake belasting als bedoeld in de zin van artikel 4.21, tweede lid, onder a van de Algemene wet bestuursrecht nu er geen sprake is van een fiscale faciliteit in de zin dat het verrichten van de activiteiten door de ondernemers leidt tot vermindering van een belastingschuld. Het wetsvoorstel expliciteert voorts dat de gemeente de zogenoemde perceptiekosten in mindering kan brengen op de subsidie. Bij bestemmingsheffingen is dit gebruikelijk. De perceptiekosten betreffen de kosten van heffing en inning. Aangezien de activiteiten ook het algemeen belang dienen kan de gemeente er ook voor kiezen deze kosten voor haar rekening te nemen. De subsidie kan uiteindelijk niet lager zijn dan de netto opbrengst van de belasting. Hierbij geldt als opbrengst het bedrag dat de gemeente tegemoet kan zien indien alle

bijdrageplichtigen hebben betaald. Om reden van organisatie van draagvlak, bestuurlijke inrichting en verantwoording (zie art. 8) wordt in het tweede lid een op het doen van de uitvoering van de activiteiten toegesneden vereniging of stichting voorgeschreven. Het wetsvoorstel eist dat indien de verordening uitgaat van een vereniging alle belanghebbenden tegen redelijke voorwaarden (gemaximeerde contributie) lid moeten kunnen worden. Om het lidmaatschap van de vereniging zo laagdrempelig mogelijk te houden heeft het de voorkeur de uitvoeringskosten die de vereniging maakt te financieren uit de BGV-bijdrage en niet uit de contributie. De gemeentelijke verordening kan hiervoor voorzieningen treffen. Mogelijke overige kosten van de vereniging – te denken valt aan kosten uit de opstartfase, inschrijving bij de Kamer van Koophandel, opstellen statuten en dergelijke zullen gedekt moeten worden uit de gemaximeerde contributie. Lidmaatschap van de vereniging is uiteraard geheel vrijwillig, de uiteindelijke draagvlakmeting wordt nadrukkelijk buiten het verband van de vereniging om georganiseerd. Indien de verordening uitgaat van een stichting eist het wetsvoorstel dat tweederde van het bestuur bestaat uit beoogde bijdrageplichtigen. De mogelijkheden van alle bijdrageplichtigen om zich gaandeweg nog te bemoeien met de wijze van uitvoering van de activiteiten is bij een vereniging uiteraard ruimer dan bij een stichting waar het bestuur in beginsel het laatste woord heeft. In de BGV systematiek is niet goed denkbaar dat de vereniging of stichting in de looptijd van de BGV besluit de betrokken activiteiten niet meer uit te voeren. Dat zou immers tot gevolg hebben dat de bestemming aan de bestemmingsheffing ontvalt. Om die reden eist het wetsvoorstel dat naast de (publiekrechtelijke) subsidietoekenning een uitvoeringsovereenkomst is gesloten tussen subsidiegever en subsidieontvanger. Deze bepaling beoogt tevens te waarborgen dat de aan te wijzen vereniging of stichting ook (tijdig) instemt met de aanwijzing. Het ligt in de rede eventuele andere relevante afspraken tussen gemeente en vereniging of stichting zoals op het punt van het dienstenniveau van de gemeente indien gewenst eveneens in deze overeenkomst op te nemen. De uitvoeringsovereenkomst zal moeten bepalen dat deze alleen van toepassing is als de verordening ook daadwerkelijk in werking treedt.

Artikel 8

Begroting en verantwoording lopen via de vereniging of de stichting. Ook niet leden in geval van een vereniging en niet bestuursleden in geval van een stichting hebben – kosteloos – toegang tot de verantwoordingsinformatie. Deze kan bijvoorbeeld via een website ter beschikking worden gesteld. In geval van een vereniging kan de bijdrageplichtige die wil meepraten of meebeslissen over de uitvoering van de activiteiten onmiddellijk lid worden van de vereniging (art. 7, tweede lid).

Artikelen 9, 10 en 11

Het karakter van experimentenwet vraagt om bijzondere aandacht voor verloop, evaluatie en het vervolg na afloop van het experiment. Deze artikelen beogen enerzijds zeker te stellen dat experimenten op tijd starten en de wet een eindige werking heeft en anderzijds te voorkomen dat, indien na het experiment besloten wordt een structurele voorziening te creëren, succesvolle BGV-zones zouden moeten worden ontbonden omdat instandhouding van de zone niet toegestaan is in de periode tussen de vervaldatum van experimentenwet en het tijdstip van inwerkingtreding van een definitieve wettelijke regeling. Het wetsvoorstel bepaalt dat verordeningen binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet moeten zijn vastgesteld. Vervolgens moeten voor 2013 een evaluatie en een standpunt over voortzetting anders dan als experiment aan de Kamers zijn gestuurd. In de periode daarna zijn er drie mogelijkheden:

1. In het kabinetstandpunt wordt geen wetsvoorstel tot voortzetting aangekondigd. De wet vervalt dan, ingevolge artikel 11, eerste lid, per 1 juli 2015. Bestaande BGV-zones hebben van 1 januari 2013 tot 1 juli 2015 de tijd om hun activiteiten verantwoord af te bouwen. Voor zover de looptijd van de bestaande BGV-zone dat nog toelaat zal in de periode tot 1 juli 2015 nog een BGV-bijdrage kunnen worden opgelegd.
2. Er wordt vóór 1 juli 2015 een wetsvoorstel ingediend. Artikel 11, tweede lid, zorgt er voor dat het bestaande regime van deze wet voor bestaande BGV-zones van kracht blijft. Het zal dus in de overgangspe-riode tot inwerkingtreding van de nieuwe wet – uiterlijk 1 januari 2018 – niet mogelijk zijn nieuwe BGV-zones in te stellen. Indien de voort-gang van het wetsvoorstel hiertoe aanleiding geeft kan bij koninklijk besluit dit regime worden verlengd. Vanaf inwerkingtreding van de nieuwe wet vallen de betrokken gebieden – behoudens bijzondere bepalingen in die wet – onder het nieuwe, algemene regime van die wet.
3. Er wordt wel een wetsvoorstel ingediend, maar dit wordt verworpen door de Tweede of de Eerste Kamer. Vanaf het moment van verwer-ping vervalt het overgangsregime en daarmee de basis voor de bestaande BGV-zones. Reeds opgelegde heffingen kunnen worden geïnd, maar het opleggen van een nieuwe BGV-bijdrage is niet meer mogelijk. De vereniging of stichting die de activiteiten uitvoert blijft op zichzelf bestaan, maar zal de activiteiten moeten afbouwen, in ieder geval voor zover de uitvoering afhankelijk is van de BGV-bijdragen.

Bedacht moet worden dat een BGV-zone voor maximaal 5 jaar wordt ingesteld. Gebieden waarvan de instelling in 2013 afloopt en die niet worden verlengd vallen dus in ieder geval niet onder het overgangs-regime. Wel is het zo dat indien een wetsvoorstel wordt ingediend na 1 juli 2015 de wet in zijn geheel van toepassing blijft op bestaande gebieden: indien een BGV-zone afloopt in 2016 maar er inmiddels een wetsvoorstel is ingediend kan het gebied dus op reguliere wijze opnieuw voor ten hoogste vijf jaar worden ingesteld.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk