

Vergaderjaar 2008–2009

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. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2008

Tijdens de eerste termijn van het debat over het wetsvoorstel experimenten BGV-zones¹ heb ik u toegezegd dat ik de nog openstaande punten schriftelijk zou beantwoorden voor de tweede termijn. Hierbij stuur ik u mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een nadere toelichting op deze punten. Van de gelegenheid maak ik gebruik mijn argumenten voor de in het wetsvoorstel opgenomen draagvlakvereisten nader aan u toe te lichten. Hieronder ga ik achtereenvolgens in op 1. de perceptiekosten, 2. de gevolgen van een verlaging van de WOZ-waarde na bezwaar, 3. de BTW bij omzetting van een bestaand fonds in een BGV, 4. de draagvlakvereisten en 5. de evaluatiecriteria.

1. Perceptiekosten

Mevrouw Blanksma-Van den Heuvel (CDA) vroeg om een indicatie van de perceptiekosten. De perceptiekosten zijn de kosten voor heffing en inning die de gemeente af mag trekken van de opbrengst van een BGV-heffing. De uitkomst van deze verrekking is de totale subsidie die de BGV-stichting of -vereniging ontvangt. Andere kosten voor de gemeente, bijvoorbeeld voor de draagvlakmeting, mogen niet worden verrekend. De perceptiekosten die gemoeid zijn met het BGV zijn op voorhand niet exact in te schatten. Ze zijn mede onderdeel van het experiment, om te kijken of het middel van de BGV-heffing voldoende effectief en kostenefficiënt is. Het reeds bestaande Leidse model is, anders dan de BGV-heffing, een opslag op de Onroerende Zaakbelasting (OZB) en is derhalve verweven met de reguliere OZB-heffing en de perceptiekosten daarvan. In het Leidse model zijn bij de oprichting door de gemeente € 10 000,- in rekening gebracht voor perceptiekosten. Sindsdien zijn geen perceptiekosten meer gerekend bij wijze van «service» van de gemeente aan het ondernemersfonds. Gemeente en de BGV-organisatie zijn ook vrij daar nadere afspraken over te maken. De perceptiekosten zijn bij het Leidse model in het algemeen laag. Een keer per jaar wordt een Excelsheet gemaakt met twee extra kolommen: één voor het opslagpercentage op de OZB en één voor het bedrag dat overgemaakt moet worden aan het ondernemersfonds. Het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 430, nr. 2.

opslagpercentage in het Leidse model is 5,3% van het tarief OZB niet-woningen. In 2006 was bij een totale opbrengst van de OZB voor niet-woningen in de gemeente Leiden van circa € 15,6 miljoen, de opbrengst voor de Leidse ondernemersvereniging circa € 825 000,-. De verrekende € 10 000,- voor perceptiekosten vormen ongeveer 1,2% van dit bedrag. De BGV betreft weliswaar een aparte heffing, maar is om de uitvoeringslasten voor gemeenten zo laag mogelijk te houden wel net als het Leidse model zoveel mogelijk gekoppeld aan de systematiek van de WOZ. Omdat de gemeenten hier reeds een administratie voor bijhouden, mag worden verwacht dat de kosten laag zijn.

2. Bezwaar en beroep (WOZ-waarde)

De heer Aptroot (VVD) vroeg zich af wat er gebeurt als iemand bezwaar maakt tegen de WOZ-waarde en deze naderhand lager wordt vastgesteld. Voor de BGV-heffing kan er gekozen worden voor een heffing naar rato van de WOZ-waarde of voor een vast bedrag. Indien wordt gekozen voor een vast bedrag bestaat bovenstaande problematiek niet. Indien wordt geheven op basis van de WOZ-waarde kan het inderdaad zo zijn dat door een bezwaar tegen de WOZ-waarde, de waarde alsnog wordt verlaagd. In een dergelijk geval wordt net als bij andere heffingen die gebruik maken van de WOZ-waarde (OZB, waterschapslasten, eigenwoningforfait) de heffing lager vastgesteld. Gemeenten kunnen een eigen beleidsbeslissing nemen over de vraag hoe dit wordt opgevangen. Men kan bijvoorbeeld een voorschotregime zodanig vormgeven dat er rekening mee gehouden kan worden. Eventuele lagere heffingsopbrengsten kunnen dan verrekend worden met het nog niet aan de BGV-stichting of -vereniging uitgekeerde (bevoorschotte) bedrag. In het Leidse model is de afspraak gemaakt met de gemeente dat 3% van de opbrengst wordt gereserveerd voor het geval de definitieve OZB aanslag tegenvalt als gevolg van bezwaren op de WOZ-waarde. Een definitieve afrekening vindt dan na 3 jaar plaats of zoveel eerder als eventuele bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond. Een gemeente kan er ook voor kiezen deze kosten te dekken uit de algemene middelen.

3. BTW

Mevrouw Smeets vroeg of de activiteiten die door de vereniging of stichting verricht worden in de BGV-zone recht geven op BTW-aftrek. Zij trekt daarbij een vergelijking met bestaande ondernemersfondsen. Als de thans bestaande ondernemersfondsen activiteiten financieren, is BTW-aftrek mogelijk omdat sprake is van met BTW belaste werkzaamheden die worden uitgevoerd in opdracht van ondernemers. De ondernemers kunnen in de regel zelf de BTW in aftrek brengen omdat zij zelf ook met BTW belaste prestaties verrichten. Indien diezelfde ondernemers als bijdrageplichtige een heffing gaan betalen, leidt betaling van die heffing als zodanig uiteraard niet tot recht op aftrek in de BTW-sfeer. Of dit ook per saldo leidt tot een hogere bijdrage hangt af van de vraag of in de heffing een BTW-component moet worden meegenomen. Dit zal het geval zijn als de BGV-vereniging of stichting niet als BTW-ondernemer optreedt. Zij kan dan de aan haar in rekening gebrachte BTW niet in aftrek brengen waardoor deze een kostencomponent wordt van haar activiteiten. Dat ligt mogelijk anders als de BGV-vereniging of -stichting zelf prestaties tegen vergoeding verricht en daarom aangemerkt kan worden als BTW-ondernemer. Of dit het geval is hangt af van de omstandigheden van het geval en is ter beoordeling aan de inspecteur. Van een prestatie tegen vergoeding in de zin van de BTW-regelgeving jegens de gemeente kan sprake zijn nu in de uitvoeringsovereenkomst met de gemeente nauwgezet omschreven activiteiten kunnen zijn vastgelegd waarvan nakoming gevorderd kan worden en waar subsidie tegenover staat. Voor een relevante

prestatie is daarnaast in ieder geval van belang dat de vereniging of stichting zelf prestaties verricht en in rekening brengt en niet bijvoorbeeld slechts opdracht geeft tot bepaalde activiteiten. Vervolgens is van belang om te beoordelen of de gemeente de in rekening gebrachte BTW gecompenseerd kan krijgen uit het BTW-compensatiefonds. Hiervoor zijn de regels van dat fonds van toepassing. Zo moet de prestatie (levering of dienst) aan de gemeente worden bewezen en moet de gemeente die prestatie zelf gebruiken voor haar handelen als overheid/niet-ondernemer. In dat verband is het feit dat het wetsvoorstel eist dat de activiteiten zijn gericht op bevordering van een publiek belang in de openbare ruimte een indicatie dat van compensabele activiteiten sprake kan zijn.

4. Toelichting draagvlakvereisten

Mevrouw Blanksma-Van den Heuvel (CDA) en de heer Van Leeuwen (SP) hebben amendementen ingediend die betrekking hebben op het vereiste draagvlak.

Over de wijze waarop het draagvlak dient te worden bepaald is onderzoek gedaan naar buitenlandse varianten¹ en heeft uitgebreid afstemming plaatsgevonden met het georganiseerde bedrijfsleven waarbij goed is gekeken naar deze buitenlandse voorbeelden. Dit heeft geleid tot een afgewogen keuze. Uit internationaal onderzoek blijkt ook dat het draagvlak bij vergelijkbare initiatieven in de loop van de tijd groeit². Het is in mijn ogen de kunst om de draagvlakvereisten zo te kiezen dat er sprake is van aantoonbaar draagvlak onder de ondernemers, maar niet dat de barriëre zo hoog wordt dat de initiatiefnemers in die mate ontmoedigd worden dat het onbegonnen werk lijkt. Ik ben van mening dat mijn voorstel hieraan voldoet. Dit is te meer van belang aangezien de draagvlakmeting pas aan het eind van het proces plaatsvindt, het een experiment betreft (en er dus nog geen best practices in Nederland zijn) en bovendien ten behoeve van de experimentele periode is bepaald dat de experimenten binnen twee jaar dienen te starten (de verordeningen dienen binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet te zijn vastgesteld).

MKB-Nederland, VNO-NCW, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Platform Binnenstadsmanagement en Stichting CLOK (Centrum voor Lokale Ondernemerskringen) steunen het wetsvoorstel, ook op het punt van de draagvlakvereisten.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat er mag worden overgegaan tot de heffing van de BGV-bijdrage als er aan 3 voorwaarden is voldaan:

1. De respons bij de draagvlakmeting is minimaal 50%;
2. Van de respondenten is minimaal 2/3 voor;
3. én de voorstemmers vertegenwoordigen meer WOZ-waarde dan de tegenstemmers.

Hieronder zullen de relevante aspecten uit de draagvlakmeting nader worden toegelicht.

1. Minimale respons 50%

De non respons is vaak aanzienlijk bij stemmingen en referenda, vaak laten alleen uitgesproken voorstanders en uitgesproken tegenstanders van zich horen. Vandaar dat in het buitenland (en ook in ons Nederlandse model) uitgegaan wordt van een draagvlakmeting, waarbij alleen de ondernemers die reageren meetellen in het resultaat. Als alle ondernemers goed geïnformeerd zijn en de gelegenheid hebben gehad om zich uit te spreken, mag ten aanzien van diegenen die niet reageren tot op zekere hoogte worden aangenomen dat ze zich zowel met instellen als met niet instellen kunnen verenigen. In die zin is de respons representatief voor de verhoudingen in het gebied. Dat alle ondernemers geïnformeerd worden is gewaarborgd in het wetsvoorstel. Wie vervolgens niet reageert, telt

¹ Regioplan Beleidsonderzoek, 2006, Business Improvement Districts in Nederland – draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing.

² Menger Advies en STOGO onderzoek, 2005, Business Improvement District – Ondernemersinitiatief beloond.

simpelweg niet mee in de draagvlakmeting, niet als tegenstander, maar ook niet als voorstander. Dat lijkt mij een eerlijk systeem. De vrees dat met de huidige draagvlakvereisten – in het meest ongunstige scenario – een minderheid een meerderheid kan dwingen mee te doen, lijkt mij ongegrond aangezien de tegenstanders zich net zo goed zullen laten horen als de voorstanders.

De minimale respons die in het wetsvoorstel wordt vereist is vastgesteld op 50%. Een responspercentage van 33% is vergelijkbaar bij wat bij referenda gebruikelijk is en op advies van de Raad van State is het responspercentage reeds verhoogd naar 50%. Ter vergelijking: het gemiddelde responspercentage in het Verenigd Koninkrijk is 48%.

2. Minimaal tweederde van het aantal respondenten is voor

In Nederland willen we graag dat een ruime meerderheid voor is. Vandaar de keuze voor tweederde. Dit in tegenstelling tot het buitenland (Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Canada) waar een krappe meerderheid van 51% van de respondenten al voldoende wordt geacht. De keuze voor tweederde meerderheid hangt ook samen met het feit dat uit onderzoek blijkt dat de groep ondernemers die niet meedoen aan gezamenlijke activiteiten op een bedrijvenlocatie gemiddeld 35% van het totale aantal bedraagt¹.

3. De voorstanders vertegenwoordigen meer WOZ-waarde dan de tegenstanders

Het systeem van een dubbele meerderheid (in aantal en in WOZ-waarde) waarborgt dat de verhouding tussen kleine en grote ondernemers in balans is. Onevenredige verdeling van kosten wordt zo voorkomen. Omdat de WOZ-waarde soms scheef verdeeld is (een kleine groep vertegenwoordigt een relatief groot deel van de WOZ-waarde) is minimaal 50% van de WOZ-waarde voldoende. Het tarief is in principe ook gekoppeld aan de WOZ-waarde. De grote ondernemers betalen in dat geval dus ook meer dan de kleine ondernemers. Daarom acht ik het reëel dat de voorstanders ook een meerderheid van de WOZ-waarde dienen te vertegenwoordigen.

Het wetsvoorstel eist overigens niet dat de WOZ-waarde altijd meegewogen moet worden. Het is ook mogelijk dat de verordening een voor iedere ondernemer gelijk bedrag vaststelt. In dat geval heeft iedere bijdraagplichtige ondernemer een gelijk gewicht in de draagvlakmeting («one man, one vote») en is er geen meerderheid naar rato van de WOZ-waarde vereist.

Het systeem van een dubbele en deels gewogen meerderheid heeft zich in het Verenigd Koninkrijk reeds bewezen. Ik verwacht niet dat als gevolg van deze systematiek een paar grote ondernemingen een BGV blokkeren nu in normale gevallen ook de voorstanders naar verwachting een behoorlijke WOZ-waarde vertegenwoordigen.

In de bijlage² staat met een aantal rekenvoorbeelden uitgewerkt hoe de huidige draagvlakvereisten en het voorgestelde amendement van mevrouw Blanksma-Van den Heuvel (CDA) in de praktijk uitwerken. Daarnaast is een vergelijking gemaakt met de situatie in het Verenigd Koninkrijk. De draagvlakeisen die we in het huidige wetsvoorstel stellen zijn al veel zwaarder dan in het buitenland. Mijn verwachting is dat een verdere verhoging van de draagvlakeisen ertoe zal leiden dat er niet of nauwelijks experimenten van de grond zullen komen. Hiermee blijft de status quo gehandhaafd waarbij gezamenlijke initiatieven van ondernemers moeilijk van de grond komen, het draagvlak voor bestaande initiatieven afkalft en lasten onevenwichtig zijn verdeeld. Dat lijkt mij een onwenselijke situatie waarvoor dit wetsvoorstel nu juist een oplossing beoogt te bieden.

¹ Decisio, 2004, Freeridersproblematiek en -oplossingen: Naar structurele collectieve beveiligingsmaatregelen voor bedrijven en winkels.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Uiteraard is de draagvlakmeting een belangrijk onderdeel van de evaluatie van de experimenten.

5. Evaluatiecriteria

Mevrouw Smeets (PvdA) vroeg mij naar de evaluatiecriteria en of ik daar een rangorde in aan kan brengen. De experimenten zijn voor mij geslaagd als:

1. Ondernemers en gemeenten tevreden zijn over het instrument;
2. Het instrument een positief effect heeft op het lokale ondernemingsklimaat en maatschappelijke thema's zoals veiligheid en tegengaan van verloedering;
3. Daarnaast ben ik uiteraard benieuwd naar de werking van de experimentenwet in de praktijk en of er nog aspecten zijn die aanpassing zouden behoeven. Denk bijvoorbeeld aan de draagvlakvereisten.

Dit zijn voor mij de drie belangrijkste punten.

Om dit te kunnen bepalen zal ik de experimenten monitoren op de volgende aspecten:

- *Aantal en kenmerken van BGV-zones:* Hoeveel initiatieven zijn er gestart? Hoeveel zijn er geslaagd? Welke locaties zijn niet geslaagd en waarom? Wat zijn de draagvlakresultaten? Wat voor initiatieven betreft het? Denk hierbij aan het soort locatie (bijv. winkelgebied, horeca, bedrijventerrein), de grootte, de activiteiten (en dus welk doel), de hoogte van de heffing, het totale budget en de looptijd (maximaal 5 jaar).
- *Resultaten en effecten BGV-zones:* In hoeverre zijn er op lokaal niveau doelstellingen geformuleerd? Worden deze doelstellingen gehaald? Hierbij kan bijv. gedacht worden aan doelstellingen op het gebied van criminaliteitscijfers, ruimtelijke kwaliteit, klanttevredenheid. Zijn er overige positieve effecten?
- *Tevredenheid van ondernemers en gemeente over de BGV en de samenwerking:* Is men tevreden over het functioneren van de BGV? Wil men de BGV-zone continueren na de looptijd? Zijn er afspraken gemaakt tussen gemeente en ondernemers over het niveau van dienstverlening? Loopt dat naar tevredenheid?
- *Werkt de experimentenwet naar tevredenheid?* Hoe verloopt het proces van het oprichten van een BGV in de praktijk? Hoe lang duurt het? Hoe wordt de experimentenwet gewaardeerd? Zijn er nog aspecten die aanpassing zouden behoeven?
- *Wegen de kosten op tegen de baten?* Wat zijn de administratieve lasten/kosten voor ondernemers en in hoeverre zijn deze verder te verminderen? Wat zijn de kosten voor gemeenten? Zijn deze verder te verminderen? Zijn ondernemers en gemeenten van mening dat de kosten opwegen tegen de baten?
- *Heeft BGV toegevoegde waarde?* Hoe wordt een BGV gewaardeerd in vergelijking met andersoortige ondernemersfondsen (gebaseerd op OZB e.d.)? Wat zijn de voor- en nadelen?

Een BGV-zone is lokaal maatwerk, dus de maatregelen kunnen per experiment anders zijn. Dat is ook de reden dat ik vooraf geen generieke kwantitatieve doelstellingen kan formuleren. De resultaten zullen kwalitatief worden gemeten door ondernemers en gemeenten hierover te bevragen. De experimenten zijn een succes als de ondernemers en de gemeenten zelf tevreden zijn over de resultaten en ze de doelstellingen hebben bereikt die ze van tevoren voor ogen hadden. Ik zal monitoren of dit zo is en of er generieke effecten meetbaar zijn. Voor 1 januari 2013 ontvangt u van mij een evaluatie en ik zal u jaarlijks op de hoogte houden van de voortgang. In de wet zijn ten behoeve van de monitoring een aantal

bepalingen opgenomen. Zo ontvang ik een afschrift van de uitvoeringsovereenkomst en de verordening van iedere BGV-zone die tot stand komt. Daarnaast is bepaald dat de BGV-verenigingen enstichtingen en de betreffende gemeenten medewerking dienen te verlenen aan de evaluatie. Aan de hand van de evaluatie kan worden gezien of en zo ja in welke vorm een wetsvoorstel voor een definitieve wet ingediend zal worden.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk