

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 juli 2008

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de VVD en de SGP hebben een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel. Op de vragen en opmerkingen ga ik hieronder in, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

0. Algemeen

De leden van de fractie van het CDA benadrukten het belang van een heldere taakverdeling en vroegen in dat verband waarom afspraken over het serviceniveau van de gemeentelijke dienstverlening niet vastgelegd moeten worden in de uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst geeft in beginsel aan tot het uitvoeren van welke activiteiten de stichting of vereniging gehouden is. Daarover kan in principe geen onduidelijkheid bestaan. Uit het aanvullende karakter van de BGV-activiteiten volgt dat het niet de bedoeling is dat de gemeente bepaalde activiteiten in mindere mate gaat verrichten. Daardoor zou de beoogde verbetering in het gebied immers ook op losse schroeven komen te staan. Het ligt daarentegen eerder voor de hand te verwachten dat de gemeente ook een steentje extra bij zal dragen. Partijen kunnen er behoefte aan hebben in de uitvoeringsovereenkomst ook het door de gemeente te leveren of te handhaven serviceniveau nader vast te leggen. Daartegen bestaat op zichzelf geen bezwaar. Nut en noodzaak en de mate van detail zijn echter sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval en dan in het bijzonder van de opvattingen en bedoelingen van partijen. Deze partijen acht ik goed in staat voor zichzelf en in onderling overleg te bepalen of vastlegging van het gemeentelijke serviceniveau wenselijk is en zo ja op welk moment, in welke vorm en in welke mate. Indien de beoogde activiteiten van de vereniging of stichting in een verder verwijderd verband staan tot hetgeen de gemeente pleegt te doen is er mogelijk minder aanleiding om één en ander gedetailleerd vast te leggen. Een wettelijke verplichting staat dan alleen maar in de weg aan voortvarende totstandkoming van een BGV-zone. Ook zal een gemeente niet onnodig beperkt willen worden in haar beleidsbeslissingen over een langere periode. In sommige gevallen zal verplichte vastlegging van het serviceniveau een onnodige drempel voor een gemeente kunnen zijn om een BGV-zone in te stellen. In verband met beperking van de interbestuurlijke lasten en het door het kabinet

gekoesterde «high trust» gedachtegoed, ligt het niet voor de hand om deze afspraken van bovenaf op te leggen. Het heeft dan ook mijn voorkeur deze afwegingen over te laten aan degenen die het primair aangaat, de gemeente en de vereniging of stichting. Ik heb er alle vertrouwen in dat partijen daar onderling uit zullen komen.

Uiteraard zal dit aspect tijdens het experiment met bijzondere aandacht gevolgd worden. Artikel 10 van het wetsvoorstel bepaalt dat ik afschrift krijg van alle uitvoeringsovereenkomsten. Naar verwachting zal dat een nauwkeurig beeld opleveren van de praktijk op dit punt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de wijze van voorkomen van eventuele overlap met bestaande activiteiten van de gemeente. Over de te verrichten en te financieren activiteiten wordt eerst overleg gepleegd tussen de BGV-organisatie en de gemeente. Dit is noodzakelijk omdat immers een uitvoeringsovereenkomst moet worden gesloten. In dit overleg zal afstemming plaats moeten vinden om tot een overeenkomst te kunnen komen. Vervolgens zal de gemeenteraad zich bij de vaststelling van de verordening vergewissen van de wijze waarop dit aspect is geregeld. Tenslotte is het onwaarschijnlijk dat een verordening die voorziet in overlap of waarbij ondernemers moeten gaan betalen voor voorzieningen die voordien door de gemeente uit de algemene middelen werden bekostigd voldoende draagvlak zal weten te verwerven om in werking te kunnen treden. Uit het karakter van een bestemmingsheffing volgt dat in de betrokken verordening nauwkeurig moet worden vastgelegd aan welke activiteiten de opbrengst mag worden besteed. Voor wat betreft de (financiële) verantwoordelijkheid bestaat tussen de gemeente en de vereniging of stichting in beginsel een gewone subsidierelatie. Daardoor is helder welke aanspraken de vereniging of stichting richting de gemeente kan laten gelden. Omgekeerd heeft de vereniging of stichting zich contractueel verplicht de activiteiten ook daadwerkelijk uit te voeren, zodat de gemeente ook de zekerheid heeft dat de subsidieontvanger niet alsnog afziet van het uitvoeren van de activiteiten. De gemeente zelf heeft ofwel de verantwoordelijkheden die ze altijd al had, ofwel heeft zich contractueel verplicht tot een bepaald serviceniveau in de zone. Indien zich hierover een geschil voordoet zal in het uiterste geval de rechter een uitspraak kunnen doen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de ondernemers onderscheid maken tussen activiteiten in het gezamenlijk belang en in het algemeen belang. De betrokken activiteiten in een BGV-zone zullen naar hun aard zowel het gemeenschappelijke belang van de ondernemers als het algemeen belang moeten dienen. Het gaat dus niet om verschillende activiteiten maar om een kenmerk van het soort activiteiten. Het gemeenschappelijk belang bewerkstelligt daarbij dat ondernemers er heil in zien en in meerderheid bereid zijn extra bij te dragen, het feit dat tevens het algemeen belang wordt gediend rechtvaardigt de tussenkomst van de gemeente en de inzet van een heffing.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de stand van zaken is bij de aanpak van (winkel)criminaliteit. Het kabinet streeft er naar de veiligheid van ondernemers te verbeteren door de uitvoering van de Actieplannen Veilig Ondernemen (AVO) en Convenanten Winkelcriminaliteit. Hierbij werken overheid en bedrijfsleven¹ samen om zowel preventie als repressie van criminaliteit te versterken. De doelstelling is om de criminaliteit met minimaal 25% terug te dringen in 2010. De Kamer is onlangs per brief geïnformeerd over de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 1). Hieruit is gebleken dat de criminaliteit ten opzichte van 2004 met 18% is afgenomen. Het komende jaar zullen nog de nodige acties in gang worden gezet om de veiligheid verder te verbeteren. Zo zal er een nieuw convenant met de detailhandel en de transportsector worden gesloten. Daarnaast trekt het kabinet de komende

¹ De departementen van EZ, BZK en Justitie, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Raad van Hoofdcommissarissen, Parket-Generaal, Verbond van verzekeraars, VNO-NCW, MKB-Nederland, Platform Detailhandel Nederland, Koninklijke Horeca Nederland, Nederlandse Vereniging van Banken.

4 jaar 24 miljoen extra uit om de veiligheid van kleine bedrijven te verbeteren. De Kamer is hier onlangs per brief over geïnformeerd (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 153).

De leden van de fractie vroegen voorts welke bijdrage BGV kan leveren aan de bestaande actieplannen en convenanten op het gebied van winkelcriminaliteit. Het instellen van BGV-zones is een goede aanvulling op de bestaande instrumenten in het kader van de veiligheid van ondernemers, zoals bijvoorbeeld het Keurmerk Veilig Ondernemen. Een BGV-zone kan bijdragen aan een structurele samenwerking en financiering van gezamenlijke activiteiten, waaronder veiligheidsmaatregelen zoals bijvoorbeeld surveillance of cameratoezicht. Ook andere activiteiten in de BGV-zone die bijvoorbeeld gericht zijn op een schonere en aantrekkelijkere bedrijvenlocatie kunnen bijdragen aan een verhoogd veiligheidsgevoel. De toegevoegde waarde van een BGV-zone ligt enerzijds in de gezamenlijke financiering en anderzijds in de mogelijkheid om de samenwerking op meerdere onderwerpen te richten dan alleen veiligheid. Als eerste is financiering belangrijk, omdat het animo voor samenwerking kan afkalven als niet alle ondernemers bijdragen aan de uitvoering van de plannen van de ondernemers. Als tweede kan een breder scala aan onderwerpen belangrijk zijn in gebieden waar de veiligheid sterk is verbeterd door de goede samenwerking.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke krachtwijken zich gemeld hebben voor BGV-experimenten en hoe de selectie plaats zal vinden. Hoewel het wetsvoorstel zich niet in het bijzonder op krachtwijken richt, kan een krachtwijk in beginsel ook een BGV-zone worden. Tot op heden hebben van de 18 gemeenten met een of meer krachtwijken er 6 interesse getoond om een BGV-zone in hun gemeente in te richten. Het wetsvoorstel stelt geen maximum aan het aantal BGV-zones dat een gemeente kan instellen. Op zichzelf hoeft er dus geen selectie aan de hand van vooraf bekendgemaakte criteria plaats te vinden en kan de gemeente afwachten of zich kansrijke initiatieven ontwikkelen. Uiteindelijk bepaalt de gemeenteraad of instelling van één of meer BGV-zones wenselijk is, waarna nog een draagvlakmeting plaatsvindt om daadwerkelijk tot instelling over te kunnen gaan. BGV kan mogelijk een goede bijdrage leveren aan de wijkaanpak. Daarnaast vroegen deze leden welke andere activiteiten er zijn om de veiligheid in krachtwijken te verbeteren en of daar proactief mee om wordt gegaan. Naast de experimentenwet BGV-zones zijn er diverse, veelal generieke maatregelen vanuit het Rijk die hun weerslag hebben op de veiligheid in de krachtwijken. Eén van de maatregelen is het beschikbaar stellen van 500 extra agenten. De agenten worden ingezet om overlast in buurten te bestrijden en te helpen bij de opsporing van criminaliteit. Een andere maatregel is dat in opdracht van de minister van BZK door het CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) een toolkit wordt ontwikkeld, die gemeenten en andere veiligheidspartners op lokaal niveau directe handvatten geeft om hun problemen te analyseren en ze vervolgens effectief aan te pakken. Een laatste voorbeeld is de wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB). Hiermee hebben gemeenten een extra instrument in handen om de integriteit te beoordelen van partners met wie zij zaken doen. Bij ernstig gevaar van misbruik kan een gemeente een vergunning of subsidie weigeren of intrekken. BZK onderzoekt i.s.m. Justitie de noodzaak en mogelijkheden om branches zoals uitzendbureaus en de vastgoedsector ook onder de wet BIBOB te laten vallen. Vanaf 2008 voert het rijk het actieplan Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit uit. Bij het afsluiten van de charters tussen de gemeenten met krachtwijken en het Rijk zijn deze en andere instrumenten actief onder de aandacht gebracht.

Voor meer informatie over de inzet van EZ voor de wijk economie verwijst ik u naar de brief over wijk economie die onlangs aan de Kamer verzonden is (Kamerstukken II 2007/08, 30 995, nr. 49).

De leden van de fractie van de SP vroegen waarom de opdracht aan de Commissie Noordanus (Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen) niet betrokken is bij de Experimentenwet. Zoals de leden zelf terecht aangeven richt de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen zich vooral op herstructurering en herprofilering.

Mogelijk zal instelling van een BGV-zone meerwaarde kunnen hebben in het kader van het voorkomen van verloedering van een bedrijventerrein, maar dit wetsvoorstel is opgezet vanuit een andere probleem- en doelstelling en heeft niet de bedoeling om de herstructureringsopgave aan te pakken.

De leden van de SP-fractie vroegen of bedrijvenlocaties niet gediend zijn met verplichte investeringen en of een BGV niet leidt tot vrijblijvendheid aangezien het initiatief bij de ondernemers ligt. Een BGV is vrijblijvend in de zin dat een BGV-zone alleen tot stand komt als er een stevig ondernemersinitiatief ligt dat op voldoende draagvlak kan rekenen en waar de gemeente ook achter staat. Als dit het geval is, is er na instelling van de zone echter juist geen sprake meer van vrijblijvendheid. Alle ondernemers in het betrokken gebied zijn dan via de heffing immers verplicht om bij te dragen aan extra voorzieningen. Dit zijn voorzieningen die in het bijzonder vanuit het perspectief van de ondernemers wenselijk zijn en zij zijn in aanvulling op de voorzieningen die de gemeente op reguliere wijze uit de beschikbare algemene middelen dekt. Het is dan ook nadrukkelijk niet de bedoeling zonder meer te verplichten tot bepaalde collectieve investeringen, nog bovenop de reguliere belastingheffing.

De leden van de fractie van de SP vroegen voorts om een toelichting op de meerwaarde van BGV in het licht van een tweetal vormen van verplicht lidmaatschap, te weten van een Vereniging van Eigenaren of van een beheersvereniging zoals voorzien in een wetsvoorstel van de minister van Justitie. Een «verplicht lidmaatschap» betekent in dit verband dat de keuze voor een bepaalde plaats van vestiging tevens een keuze inhoudt voor het lidmaatschap van een vereniging van eigenaren of – in het geval van het voorziene wetsvoorstel van Justitie – van een beheersorganisatie die collectief bepaalde belangen behartigt, zoals een park- of centrummanagement. Dit wordt bereikt door het lidmaatschap contractueel te koppelen aan gebruik, koop, huur etc. van het betrokken vastgoed. Er is in deze gevallen dus in feite sprake van een vrije keuze voor een bepaald pakket inclusief lidmaatschap, niet van een algemene wettelijke verplichting om onder bepaalde omstandigheden lid te worden. Een dergelijke wettelijke verplichting zou ook op gespannen voet staan met de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van vereniging nu deze ook de vrijheid om niet te verenigen omvat. In de praktijk is de consequentie hiervan dat de toepasbaarheid van deze vormen van verplicht lidmaatschap op bestaande bedrijvenlocaties beperkt is. Het vastgoedeigendom is op bestaande terreinen immers vaak al versnipperd, daarin gevestigde ondernemers hebben nooit ingestemd met een lidmaatschap en kunnen dus ook niet alsnog gedwongen worden om lid te worden, ook niet met wetgeving. Ook het voorziene wetsvoorstel van Justitie verplicht niet – achteraf – tot een lidmaatschap. Wel beoogt dat te bewerkstelligen dat degene die uit eigen beweging lid wordt van een beheervereniging zijn eigendom vervolgens uitsluitend kan overdragen tezamen met dat lidmaatschap. Opvolgende verkrijgers worden dan automatisch lid van de beheervereniging. In zoverre is er een overeenkomst met het verplichte lidmaatschap van een Vereniging van Eigenaren (VVE). De aard van de constructie en als gevolg daarvan de toepasbaarheid in de praktijk op bestaande terreinen zijn een belangrijk verschil met de BGV-aanpak. Bij

BGV gaat het immers om een algemeen werkende gemeentelijke heffing die men op grond van wet en verordening op dezelfde wijze als de OZB en ongeacht contractuele verhoudingen verschuldigd is. Overige verschillen hangen vooral samen met de wijze van totstandkoming van een BGV. Bij een BGV is namelijk gewaarborgd dat bij aanvang en periodiek de wenselijkheid van (de voortzetting van) de aanvullende activiteiten door gemeente en ondernemers collectief wordt (her)overwogen. Tijdelijkheid en draagvlak(onderzoek) zijn derhalve ook twee aspecten waarin BGV zich onderscheidt van een verplicht lidmaatschap. Het lidmaatschap van de beheervereniging is niet opzegbaar omdat het lidmaatschap samenhangt met het vastgoed.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe het getal van 100 geïnteresseerde bedrijvenlocaties is opgebouwd. Ten aanzien van de samenstelling van de geïnteresseerde locaties die bekend zijn bij mijn ministerie kan ik u antwoorden dat zich hieronder 47 industrieterreinen en kantoorgebieden bevinden, 19 winkelgebieden, 19 gemengde gebieden met horeca en winkels, 1 horecagebied en 2 gebieden die zich als toeristisch gebied omschrijven. Van de overige 12 gebieden is geen nadere informatie bekend. Het aantal van circa 100 geïnteresseerde locaties is gebaseerd op ondernemers en gemeenten die spontaan hun interesse bij mijn ministerie kenbaar gemaakt hebben. Het is niet zo dat er een formele procedure voor aanmelding is geweest. Zodoende kunnen er geen conclusies getrokken worden over hoe serieus de plannen zijn van deze locaties.

1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de reden om de heffing slechts van gebruikers en niet ook van eigenaren te heffen. Het wetsvoorstel beoogt aanvullende voorzieningen in de openbare ruimte van het gebied ten dienste van de in dat gebied actieve ondernemers. Vanuit die gedachte richt het wetsvoorstel zich primair op de gebruikers van de panden. De gebruikers van de panden hebben veel directer met de bedrijfsomgeving te maken en het is daarom goed denkbaar dat zij andere afwegingen maken als het gaat om de investeringen in het gebied. De eigenaren van de panden zijn niet verplicht een bijdrage te leveren voor zover ze niet tevens gebruiker zijn in de zin van het wetsvoorstel. Anders zouden ondernemers die het vastgoed «toevallig» in eigendom hebben dubbel aangeslagen worden. Bovendien kunnen eigenaren van vastgoed de heffing mogelijk doorberekenen in de huur, waardoor de huurder/gebruiker dubbel zou moeten betalen. Het is dan logischer om direct de gebruiker aan te spreken. Een derde argument is dat vastgoedeigenaren in sommige gevallen niet of nauwelijks betrokken zijn bij het gebied (denk aan vastgoed als tijdelijke belegging). Het staat vastgoedeigenaren overigens vrij om vrijwillig bij te dragen. Tenslotte zou het wetsvoorstel aanmerkelijk complexer worden als de vastgoedeigenaren als aparte categorie betrokken zouden *moeten* worden in het afstemmingsproces, bij de draagvlakmeting én in de tariefstelling. Het kabinet is overigens wel degelijk van mening dat leegstand bij kan dragen aan verloedering en aangepakt moet worden. Zoals in het actieplan Overlast en Verloedering (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 130) is aangegeven, zal ik nog dit jaar in samenwerking met de minister van WWI nader onderzoek doen naar de oorzaken van leegstand en mogelijke oplossingsrichtingen.

De CDA-fractie informeerde in hoeverre er concurrentie kan ontstaan tussen BGV-verenigingen en overige ondernemersverenigingen en of de regering de mening deelt dat dit ongewenst zou zijn. Deze concurrentie zou inderdaad onwenselijk zijn, maar kan zich in de huidige opzet van het wetsvoorstel niet voordoen. De activiteiten dienen namelijk uitgevoerd te worden door een vereniging of stichting die als statutaire doelstelling

uitsluitend heeft het uitvoeren van BGV-activiteiten (art. 7, tweede lid). Een algemene ondernemersvereniging kan derhalve nooit als BGV-vereniging in de verordening worden aangewezen. Omgekeerd kan een BGV-vereniging of -stichting zich statutair niet in zijn algemeenheid bezighouden met het behartigen van ondernemersbelangen. Het is overigens goed voorstelbaar dat er een (geheel of gedeeltelijke) personele unie is tussen de BGV-vereniging of -stichting en een ondernemersvereniging in hetzelfde gebied.

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat er geen inschatting is gemaakt van de kosten en risico's voor gemeenten en vroegen een reactie. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de diverse financiële aspecten voor gemeenten. Vanwege het experimentele karakter is van tevoren moeilijk inzicht te geven in de kosten en de risico's. Deze vormen onderdeel van het experiment. In de evaluatie zal specifiek aandacht zijn voor de kosten voor gemeenten en hoe die eventueel verder zijn te verlagen. Om de kosten voor gemeenten zo laag mogelijk te houden is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de OZB. BGV is pas een succes als zowel ondernemers als gemeenten tevreden zijn over het instrument en de baten op vinden wegen tegen de kosten en inspanningen die met het oprichten van een BGV gepaard gaan. In die zin zijn de kosten van gemeenten onderdeel van het experiment. De VNG heeft aangegeven dat zij gemeenten zo goed mogelijk zal faciliteren met instrumenten zoals een modelverordening.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wie het initiatief neemt voor de uitvoeringsovereenkomst en voor nadere afspraken over het niveau van dienstverlening van de gemeente. Hoewel ook de gemeente in voorkomend geval belang kan hebben bij duidelijke afspraken over haar inzet, ligt het in de rede dat het vooral de ondernemers zijn die behoefte kunnen hebben om de gemeente aan te kunnen spreken op een bepaald service-niveau. Het lijkt praktisch dat dit dan meegenomen wordt in het overleg voorafgaand aan het sluiten van de uitvoeringsovereenkomst. Partijen kunnen hier het moment en de vorm zelf voor bepalen zodat het niet wenselijk en ook niet nodig is om aan dit proces verdergaande wettelijke eisen te stellen. Korthedshalve zij hier verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de fractie van het CDA (paragraaf 0).

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat precies maakt dat er sprake is van een «innovatieve toepassing van de al bestaande gemeentelijke belasting.» De BGV-heffing is inhoudelijk en procedureel zo veel mogelijk gelijkgetrokken met de bepalingen rond de heffing van de onroerende zaakbelasting in de Gemeentewet. Voor de heffingsmaatstaf wordt gebruik gemaakt van de waarderingsregels van de Wet waardering onroerende zaken. Er is dus sprake van het gebruik van een reeds bestaande methodiek voor een nieuwe belasting. Zodoende blijven de uitvoeringskosten voor de gemeente laag en kan de heffingsmaatstaf makkelijk worden bepaald. Daarnaast is het mogelijk dit belastinginstrument gebiedsgericht in te zetten, hetgeen bijvoorbeeld niet mogelijk is bij de OZB. Een nieuwe toepassing dus die innovatief is in de zin dat de methodiek van een bestaand gemeentelijk belastinginstrument bij voldoende draagvlak wordt ingezet voor aanvullende voorzieningen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts naar mogelijke strijdigheid met bestaande belastingwetgeving zoals de reclamebelasting en de baatbelasting. Deze strijdigheid doet zich niet voor. De BGV-heffing is een bestemmingsheffing die wordt geheven van ondernemers om het gebied waarin zij zich bevinden te verbeteren. De BGV-heffing sluit aan bij de WOZ- en OZB-systematiek, maar kent haar eigen uitgangspunten en doel. Anders dan de baatbelasting gaat het om een initiatief van de onderne-

mers waarvoor voldoende draagvlak moet bestaan. Daarnaast verschilt de BGV-heffing in die zin van de baatbelasting dat er bij de BGV-heffing geen sprake is van een bekostigingsbesluit dat vooraf genomen dient te worden. De heffing wordt niet geheven van het gebate object maar van alle ondernemers in het desbetreffende gebied ongeacht hun baat bij de verbeteringen. Er kan voorts zeker geen sprake zijn van een samenloop met de reclamebelasting nu dit een algemene belasting is, die een regulerend karakter kent. De reclamebelasting is gestoeld op een andere grondslag, openbare aankondigen zichtbaar vanaf de openbare weg, en kent haar eigen systematiek.

De leden van de PvdA-fractie vinden een heldere afbakening van de activiteiten die onder een BGV-zone vallen belangrijk en vroegen of toonaangevende evenementen en citymarketing daar onderdeel van kunnen zijn. In het wetsvoorstel is bepaald dat de activiteiten van een BGV-zone gericht moeten zijn op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander (mede) publiek belang in de openbare ruimte van de BGV-zone. Dit is bewust tamelijk ruim geformuleerd, enerzijds omdat het een experiment betreft, anderzijds om de gemeenteraad, in samenwerking met de ondernemers, de ruimte te geven deze afweging te maken. De vraag of bepaalde activiteiten in voldoende mate het publiek belang dienen hoort ook in het politieke domein beantwoord te worden. Daarbij staat het de gemeenteraad overigens ook vrij om ondanks aanwezigheid van een publiek belang niet over te gaan tot instelling van een BGV-zone. Een concrete beperking is voorts wel dat het volgens het wetsvoorstel moet gaan om belangen in de openbare ruimte van de zone zelf. Extern gerichte citymarketing lijkt hier niet eenvoudig onder te brengen. In zijn algemeenheid zal de stelling dat het publiek belang vraagt om een bepaald toonaangevend evenement ook nogal wat onderbouwing vergen om overtuigend te zijn. Indien de gemeente in de zone of elders reeds een bepaald belang op een bepaalde manier behartigt kan dat een indicatie zijn dat het gaat om een toelaatbaar publiek belang.

De leden van de SGP vroegen of een BGV-zone niet kan leiden tot een ongelijke lastenverzwaring en/of oneerlijke concurrentie tussen winkeliers in een BGV-zone enerzijds en winkeliers buiten deze zone. Oneerlijke concurrentie doet zich niet voor nu alle ondernemers in beginsel dezelfde mogelijkheden hebben om in samenwerking met de gemeente een BGV-zone te starten. Als een BGV-zone is opgericht leidt dit tot kosten voor de ondernemers binnen de zone. Degenen die bijdragen zijn echter ook degenen die in enigerlei mate profiteren van de activiteiten binnen die zone.

Deze leden vroegen voorts waarom niet is gekozen is voor een systeem op basis van vrijwilligheid. De huidige praktijk laat zien dat gezamenlijke maatregelen van ondernemers op basis van volledige vrijwilligheid moeizaam van de grond komen door discussies over financiering. Het draagvlak voor bestaande initiatieven kalft af juist omdat een gedeelte van de ondernemers niet bijdraagt. Om dit te doorbreken is een systeem nodig zoals BGV waarbij iedereen verplicht wordt mee te betalen als een ruime meerderheid de activiteiten steunt. Het is ook dit aspect waardoor wetgeving noodzakelijk is; een volledig vrijwillig systeem zou immers nu ook al met behulp van het algemene privaatrecht kunnen worden ingericht. De leden van deze fractie vroegen verder hoe overdracht van financiële verantwoordelijkheden door de gemeente aan het bedrijfsleven wordt voorkomen. Voorop staat dat het de bedoeling is dat verbeteringen ontstaan door aanvullende activiteiten. Uit het karakter van bestemmingsheffing volgt dat helder is welke aanvullende activiteiten door de vereniging of stichting zullen worden ondernomen. Het is evident de bedoeling dat de gemeente haar inspanningen tenminste op peil houdt zodat er daadwerkelijk verbetering ontstaat. Het wetsvoorstel verplicht gemeenten

op zichzelf niet om hun inspanningen te vergroten. Dat zou een te vergaande ingreep zijn in de ruimte van gemeenten om hun beleid ter zake te bepalen. Indien ondernemers een verlaging van de inspanningen van de gemeente als risico taxeren kan er voor gekozen worden dit te ondervangen door over het serviceniveau van de gemeente afspraken te maken, bijvoorbeeld in de uitvoeringsovereenkomst.

2. Probleemanalyse

De leden van de PvdA-fractie wilden weten waarom het Leidse model niet landelijk wordt uitgerold en of er een analyse is gemaakt waarin modellen en initiatieven (BGV, Leiden en Middelburg) met elkaar worden vergeleken op voor- en nadelen, kosten en baten. Voor het ontwerp van dit wetsvoorstel is onderzoek gedaan naar de juridische mogelijkheden voor de introductie naar een BGV-heffing (Regioplan 2006)¹. Hierbij is tevens een analyse gemaakt van de mogelijkheden van bestaande heffingen zoals OZB (Leidse model), reclamebelasting, precarioheffing en baatbelasting. Deze belastingen dienen echter een ander doel en daarom zijn ze ook slechts in beperkte mate geschikt voor de vorming van een ondernemersfonds.

Het Leidse model is gebaseerd op de OZB en heeft een hoge opbrengstpotentie. Inmiddels is het ook mogelijk om het Leidse model in andere gemeenten in het land toe te passen aangezien de OZB-stijging niet langer begrensd is. Een belangrijke beperking is echter dat deze heffing niet gebiedsgericht kan worden geheven, maar alleen voor de gemeente als geheel kan worden ingevoerd. Reclamebelasting en precariobelasting zijn flexibel en eenvoudig inzetbaar, maar hebben een geringe opbrengstpotentie (alleen ondernemers met uitstallingen respectievelijk reclameuitingen worden aangeslagen) en hoge perceptiekosten. Bovendien zijn het regulerende belastingen, wat inhoudt dat de heffing kan leiden tot ontwijkend gedrag van belastingplichtigen (bijvoorbeeld ondernemers die uitstallingen of reclame verwijderen). Dat maakt deze belastingen minder geschikt voor de vorming van een ondernemersfonds.

De baatbelasting heeft als voordeel, net als de reclamebelasting, dat het gebiedsgericht kan worden ingezet, maar heeft als nadeel dat het gevoelig is voor bezwaar- en beroep omdat voor elke baatplichtige het concrete voordeel moet worden aangetoond. De eindconclusie van het onderzoek was dan ook dat er behoefte is aan een aparte gebiedsgerichte heffing die specifiek voor bedrijfsgerichte gebiedsverbetering kan worden ingezet.

De leden van de SP-fractie gaven aan dat de eigenaar van een bedrijfspand aansprakelijk moet worden gehouden voor negatieve gevolgen voor de leefomgeving als gevolg van achterstallig onderhoud. De uitstraling van (bedrijfs)panden is inderdaad van grote invloed op de leefbaarheid in een gebied. Het aanpakken van deze problematiek vindt echter in ander verband plaats. De opbrengst van de BGV-heffing kan als zodanig niet worden aangewend voor het opknappen van bepaalde panden, maar is bestemd voor gezamenlijke investeringen in de openbare ruimte. De minister van VROM heeft onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden om initiatieven van eigenaren in stedelijk gebied voor planrealisatie met stedelijke herverkaveling te ondersteunen met dwingend instrumentarium. Nader overleg wordt nog gevoerd in verband met de eigendomsrechtelijke aspecten van dit instrument.

Daarnaast zijn alle VVE-eigenaren sinds 1 mei 2008 verplicht gelden te reserveren voor onderhoud en wordt gewerkt aan voorbereiding van wetgeving voor slecht functionerende VVE's. Bedoeling is dat gemeentebesturen invloed krijgen bij besluitvorming door VVE-besturen in geval deze VVE-besturen slecht functioneren en dit leidt tot onvoldoende onderhoud van de woonappartementen.

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

De leden van de VVD-fractie spraken van een «stiekeme heffing» bij het zogenaamde Leidse Model en informeerden of er voorschriften zijn voor de BGV-heffing. Het Leidse model is een voorbeeld van hoe een gemeente samen met ondernemers het debat is aangegaan over een gewenst voorzieningenniveau en de prijs die daaraan verbonden is. De opslag die vervolgens op de OZB is gezet is in een ondernemersfonds gestort. Daar is niets stiekems aan. Omdat in het Leidse model sprake is van een algemene verhoging van de OZB is er in die zin geen aparte heffing te onderscheiden. Dat is bij de BGV-heffing anders, omdat het daarbij wel gaat om een aparte en dus als zodanig te onderscheiden belasting. Deze zal zo praktisch mogelijk en met zo min mogelijk lasten worden geheven, maar dat kan juridisch niet zo ver gaan dat de heffing onzichtbaar meeloopt met andere belastingen. Er zal dus hoe dan ook een aparte aanslag of regel op de aanslag komen. Gemeenten onderkennen overigens ook nu al de noodzaak om eenduidig te communiceren over lokale belastingen in relatie tot het voorzieningenniveau.

De leden vroegen verder aandacht voor een eventuele verdubbeling van lokale heffingen (OZB, Leidse Model en BGV). Het belastinginstrumentarium van gemeenten wordt met de BGV uiteraard uitgebreid. Dat betekent echter niet dat gemeenten dat instrumentarium zonder beleidsmatige afweging zullen inzetten. De verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige weging tussen de inzet van belastinginstrumenten en het lokale beleid ligt bij de gemeenten en is een wezenlijk kenmerk van de lokale autonomie.

4. Rechtvaardiging van de inzet van een gemeentelijke bestemmingsheffing

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de afweging die leidt tot de conclusie dat wetgeving aangewezen is. De memorie van toelichting onderbouwt dat er een aantal urgente problemen is dat met het bestaande instrumentarium – convenanten, VVE-achtige constructies, subsidies, bestaande heffingen – niet wordt opgelost. Ook de Raad van State onderkent dit probleem en acht experimenten met invoering van een heffing daarom aanvaardbaar. Dit wetsvoorstel beoogt een procedure die de juiste dynamiek op gang brengt, die tot een besluit leidt én die uiteindelijk zorgt dat alle betrokkenen bij moeten dragen. Een dergelijke procedure vraagt om wetgeving al was het maar omdat de verplichting om te betalen – eventueel tegen de zin van betrokkene -zonder wettelijke grondslag niet mogelijk is. Het is daarbij niet zo dat het Leidse model gezien wordt als een ingrijpender variant. Het Leidse model is een vergelijkbaar ingrijpende reguliere belasting die als oplossing voor het probleem echter beperkt is in de zin dat de heffing niet gebiedsgericht kan worden ingezet, maar alleen voor een gemeente als geheel kan worden ingevoerd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering nogmaals de afweging weer kan geven waarom de eigenaren niet bij de kring van belastingplichtigen worden betrokken. Graag verwijs ik hiervoor naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de fractie van het CDA (paragraaf 1)

De leden van de fractie van de SGP vroegen aandacht voor het eventueel afschaffen of samenvoegen van belastingen bij introductie van de BGV-zone (bijvoorbeeld reclamebelasting). Het is van belang om te kijken naar de functie van een belasting als zodanig. Zo wordt de reclamebelasting gehanteerd vanuit de regulerende functie. De BGV heeft een andere inhoudelijke achtergrond die in de memorie van toelichting uitgebreid is toegelicht. Ik treed niet in de afweging van gemeenten om een belasting wel of niet te hanteren. Dat is afhankelijk van de specifieke situatie in een

gemeente en de oordeelsvorming in de gemeenteraad over de relatie met ondernemers. Ook speelt daar een kosten-baten afweging een rol.

6. Opzet en doelstelling experiment

De leden van de PvdA-fractie vroegen of vooraf minimale waarden of scores voor de evaluatiecriteria worden vastgesteld. Ook de leden van de CDA-fractie zien voor de evaluatie van de effectiviteit graag kwantitatief toetsbare criteria. Kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van bijvoorbeeld criminaliteit en klanttevredenheid zijn niet op voorhand voor alle BGV-experimenten vast te stellen omdat ondernemers en gemeenten lokaal hun doelstellingen en activiteiten zullen vaststellen en dit dus per gebied kan verschillen. De resultaten zullen kwalitatief worden gemeten door ondernemers en gemeenten hierover te bevragen. Van de experimenten zal onder andere onderzocht worden:

- hoeveel initiatieven er starten, hoeveel BGV-zones er uiteindelijk tot stand komen, wat de resultaten zijn van de draagvlakmetingen, hoeveel BGV-zones er worden verlengd (en waarom wel en waarom niet);
- in hoeverre het instrument gewaardeerd wordt door ondernemers en gemeenten. Tegen welke knelpunten men aangelopen is (en of dat gaat om procesknelpunten of knelpunten in de wetstekst die tot aanpassing zouden moeten leiden);
- wat de resultaten zijn geweest en of men vooraf bepaalde doelstellingen geformuleerd heeft ten aanzien van bijvoorbeeld criminaliteit, klantbezoeken etc. en of deze doelstellingen gehaald zijn;
- hoeveel inspanning en kosten er bij ondernemers respectievelijk gemeenten gemoeid waren met het opstarten van een BGV-zone, of dat het waard was en of er ideeën zijn om het proces gemakkelijker en kostenefficiënter te laten verlopen;
- in hoeverre BGV meer of minder gewaardeerd wordt dan ondernemersfondsen en wat de voor- en nadelen zijn ten opzichte van deze fondsen.

Aan de hand van de evaluatie zal vervolgens worden gezien of en zo ja in welke vorm een wetsvoorstel voor een definitieve wet ingediend zal worden.

7. Proces, procedure en juridische vormgeving

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het beoogde gebied ook een minimale omvang heeft. Er is in principe geen minimum oppervlak of aantal ondernemers gedefinieerd. Uiteraard dient er wel sprake te zijn van een logisch afgebakend gebied van een bepaalde omvang, al was het maar om de kosten van het innen van een heffing op te laten wegen tegen de baten. Dit kan bijvoorbeeld een winkelstraat, centrumgebied of bedrijventerrein zijn. Het is aan de gemeente om te oordelen of de afbakening van het gebied een logisch en samenhangend geheel vormt.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke zaken van algemeen belang niet tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoren en waarvoor toch een verplichte heffing kan worden opgelegd. Het is aan de gemeente te bepalen wat het algemeen belang in concrete vraagstukken en met welke inzet van beperkte middelen dat belang moet worden gediend. De gemeenteraad maakt hierbij in principe jaarlijks de afweging waaraan de middelen worden besteedt rekening houdend met zijn taken. Dit resulteert in een bepaald voorzieningenniveau. Bezien vanuit het gezamenlijke belang van de ondernemers kan een hoger voorzieningenniveau wenselijk zijn. Het gaat dan om voorzieningen die op zichzelf dus ook in het algemeen belang zijn, maar die door de gemeente niet uit haar reguliere middelen worden gedekt. Zo kan een gemeente vanwege budgettaire beperkingen

kiezen voor het éénmaal per jaar verwijderen van graffiti, terwijl ondernemers dit wekelijks zouden willen. Indien uit de heffing wekelijkse verwijdering wordt betaald dient dit nog steeds hetzelfde algemene belang. Alleen wordt het algemene belang in deze hogere frequentie gediend omdat dit tevens in het gezamenlijk belang van de ondernemers is en zij er daarom in meerderheid voor kiezen om dit gezamenlijk te bekostigen. Ten aanzien van de door de leden van de VVD-fractie uit de memorie van toelichting geciteerde activiteiten geldt dus ook dat deze activiteiten mogelijk wel ook tot het basisvoorzieningenniveau kunnen behoren, maar dat daarmee nog niet is gezegd dat de gemeente dus ook het door de ondernemers gewenste voorzieningenniveau biedt.

De leden van de fractie van de VVD informeerden naar eventuele voorname om een vergelijkbaar wetsvoorstel in te dienen voor toepassing van de systematiek op bewoners en woonwijken. Deze voornemens bestaan niet. Ondernemers hebben in tegenstelling tot bewoners een bedrijfsmatig belang bij een aantrekkelijke en veilige bedrijfsomgeving. Zij zullen daarom bereid zijn om te investeren in een hogere kwaliteit van deze bedrijfsomgeving als zij verwachten dit ook terug te zien in hun bedrijfsresultaat.

De PvdA-fractie vroeg wat er gebeurt als de ambitie van de ondernemers te hoog blijkt te zijn voor de gemeente. Voorop staat dat een gemeente geenszins verplicht is een BGV-zone in te stellen indien of zoals ondernemers dat willen. De gemeente maakt een eigen afweging en zal daarin ook zaken als het beslag op gemeentelijke middelen meewegen. De gemeente kan uiteindelijk aangeven wat zij mogelijk acht en welke heffing daarbij hoort. Anderzijds kan de gemeente zonder voldoende draagvlak geen BGV-zone instellen, zodat voor een succesvolle BGV er uiteindelijk tamelijk breed gedeelde consensus moet bestaan over welke kosten voor welke verbetering door middel van de heffing zullen worden betaald. Daarnaast vroegen deze leden wat er gebeurt als de gemeente om welke reden dan ook tussentijdse wijzigingen aan moet brengen in het vooraf afgesproken niveau van dienstverlening. Indien er afspraken zijn gemaakt over het niveau van dienstverlening door de gemeente is de gemeente daaraan in beginsel gehouden. Denkbaar is uiteraard dat over een ander serviceniveau overeenstemming wordt bereikt en de overeenkomst wordt aangepast.

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als de leden van de fractie van de VVD vroegen voorts aandacht voor de wenselijkheid van een wettelijke verplichting om het serviceniveau van de gemeente schriftelijke vast te leggen. Verwezen zij naar het antwoord op de overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van het CDA (paragraaf 0).

De leden van de PvdA-fractie vroegen wie de criteria voor een differentiatie en de wegingsfactoren opstelt en informeerden hoe wordt voorkomen dat differentiatie aanleiding geeft tot bezwaarschriften. Bij vaststelling van de verordening bepaalt de gemeenteraad of en zo ja wat voor differentiatie wordt toegepast. De gemeenteraad zal daarbij streven naar de juiste balans tussen enerzijds de door de initiatiefnemers gewenste verdeling van de lasten over de bijdrageplichtigen (wat het draagvlak vergroot) en anderzijds de belangen van uitvoerbaarheid en beperking van bestuurlijke lasten. De verordening (en de daarin opgenomen differentiatie) is een algemeen verbindend voorschrift waartegen als zodanig geen bezwaar en beroep openstaat. Bezwaar kan worden gemaakt tegen de concrete aanslag, die haar basis kent in de verordening. Instelling van de BGV-zone kan hierdoor op zichzelf dus niet worden vertraagd.

De PvdA-fractie verzocht om rekenvoorbeelden van de opbrengsten van het Leidse model en een BGV-zone, en om inzicht in de mogelijke activiteiten die hiermee zijn te bekostigen. In Leiden ontving de Stichting Ondernemersfonds Leiden in 2007 een subsidiebijdrage van € 825 000,-. Dit is gelijk aan 5,3% van de opbrengst OZB voor de sector niet-woningen van de gemeente Leiden. De OZB-belasting in Leiden bedraagt € 8,47 voor gebruikers en € 8,48 voor eigenaren van niet-woningen per € 2 500,-. Bij een pand met een WOZ-waarde van € 1 000 000,- bedraagt de bijdrage aan het Ondernemersfonds dan $(1\ 000\ 000/2\ 500) \times (8,47+8,48) \times 0,053 = €\ 359,34$. In Leiden wordt de opbrengst van de OZB-opslag gebiedsgebonden toegewezen aan ondernemersverenigingen. Deze ondernemersverenigingen kunnen vervolgens een plan indienen bij Stichting Ondernemersfonds Leiden. De stichting financiert op deze wijze een zeer breed scala aan activiteiten, zoals onder meer surveillance, cameratoezicht, verlichting, een burenbelsysteem, extra schoonmaak, parkmanagement, groen, bewegwijzering en ook promoties, evenementen, festiviteiten en onderzoeken. De te financieren activiteiten passen binnen de subsidiedoelstellingen en beperkingen die de gemeente Leiden hanteert. Voor activiteiten in de BGV-zone geldt dat deze moeten passen binnen het toetsingskader van dit wetsvoorstel. De precieze opbrengst en de te financieren activiteiten van een BGV-zone hangen af van de keuzes die lokale ondernemers en de gemeente maken. Een BGV-zone is altijd lokaal maatwerk en begint bij de ambitie en wensen van de ondernemers. Dat kan kleinschalig zijn of omvangrijk. De hoogte van de BGV-bijdrage zal daarmee moeten corresponderen om draagvlak te kunnen verwerven. De gemeente dient hierbij bereid te zijn om een BGV-heffing in te stellen en zal hierbij de bijdrage van de activiteiten aan het algemeen belang meewegen. De gemeenteraad stelt vervolgens de heffingsverordening vast waarin onder meer de hoogte en de bestemming van de heffing wordt vastgesteld. De heffingsverordening kan vervolgens alleen in werking treden als er voldoende draagvlak is onder de ondernemers. In het onafhankelijke onderzoek naar de mogelijkheden van BGV in Nederland (Regioplan 2006) geven de onderzoekers wel een indicatie van mogelijke maatregelen en hoogte van de heffing. Een BGV-zone van 150 bedrijven met een gemiddelde bijdrage van € 150,- per bedrijf levert een budget op van € 22 500,- per jaar. Hiervan kan bijvoorbeeld een beperkte parkmanagement organisatie opgezet worden. Wanneer de ondernemers ieder gemiddeld € 450,- betalen bedraagt het budget € 67 500,- per jaar en is het mogelijk om naast parkmanagement ook beperkte surveillance-diensten te organiseren. Voor het wetsvoorstel is uitgegaan van een gemiddelde omvang van een BGV-zone van 80 ondernemers met een gemiddelde bijdrage van € 500 per ondernemer per jaar. Dit geeft een budget van gemiddeld € 40 000,- per jaar.

De leden van de CDA- en de PvdA-fractie vroegen in hoeverre er richtlijnen zijn voor de draagvlakmeting door de gemeenten. De gemeente is verantwoordelijk voor een goed verloop van de draagvlakmeting. In het wetsvoorstel staat in artikel 4 een aantal aspecten genoemd waar de draagvlakmeting aan moet voldoen. Zo dient het college er voor te zorgen dat alle bijdrageplichtige ondernemers geïnformeerd zijn en dat de vertrouwelijkheid gewaarborgd is. Gemeenten zullen hiervoor naar verwachting baat hebben bij de reeds aanwezige OZB administratie en bij de deskundigheid en ervaring op het terrein van het organiseren van bijv. referenda en verkiezingen. De uitvoeringskosten zullen mede hierdoor naar verwachting beperkt blijven. Wat betreft de vraag van de leden van de PvdA-fractie over een inschatting van de totale uitvoeringskosten voor gemeenten wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie (paragraaf 1). De draagvlakmeting vormt geen onderdeel van de perceptiekosten (dit zijn de kosten van heffing en inning).

De leden van de CDA-fractie informeerden voorts naar de succesansen van een BGV als het vereiste draagvlak 90% zou zijn. Als we de vergelijking maken met het Verenigd Koninkrijk, dan zou de succeskans gering zijn. In het Verenigd Koninkrijk is een (dubbele) meerderheid van 51% al voldoende, zonder een minimale respons. Er zijn in Engeland sinds de invoering van de wetgeving in september 2003 in totaal 73 BGV-zones gestart. De draagvlakeisen in het voorliggende wetsvoorstel zijn zwaarder dan in het Verenigd Koninkrijk. Als de draagvlakeisen gelijk zouden zijn aan de draagvlakeisen die we in Nederland stellen in het voorliggende wetsvoorstel, zouden er in het Verenigd Koninkrijk 19 BGV-zones tot stand zijn gekomen. Als de draagvlakeisen 90% zouden zijn, dan zouden er 3 BGV-zones van de grond zijn gekomen in het Verenigd Koninkrijk. De slagingskans van het opstarten van een BGV-zone is dan dus gering. Tot slot vroegen de leden van de fractie welke rol de VNG speelt in de communicatie naar de gemeenten over de uitvoering van de BGV-zones en de draagvlakmeting in het bijzonder. De VNG is bezig met een modelverordening en heeft een internetforum opgericht om informatie uit te wisselen met gemeenten. Het VNG-forum zal ook straks bij de uitvoering van de 'BGV-zones een centrale rol spelen in de informatievoorziening naar gemeenten over alle relevante aspecten van het wetsvoorstel. Bij gebleken behoefte zal de VNG samen met de gemeenten een handreiking opstellen, waar ook de procedure rond een draagvlakmeting onderdeel van kan zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke groepen belanghebbenden precies betrokken worden bij de meting van het draagvlak en of er een wegingsfactor geldt voor de diverse groepen belanghebbenden. Voorop staat dat alle bijdrageplichtigen – maar ook uitsluitend zij – betrokken worden in de draagvlakmeting. Het wetsvoorstel bepaalt daarbij dat de bijdrageplichtigen alle gebruikers van niet-woningen in de BGV-zone zijn. Daar vallen ook gebruikers onder die niet echt «ondernemer» zijn zoals sportclubs en bibliotheken. Voor de draagvlakmeting tellen alle bijdrageplichtigen qua aantal even zwaar mee. Toepassing van een wegingsfactor in de draagvlakmeting voor bepaalde bijdrageplichtigen is op basis van dit wetsvoorstel dus niet mogelijk en niet wenselijk. Er is wel een wegingsfactor in de zin dat een hoofdelijke meerderheid niet genoeg is omdat ook een meerderheid van de WOZ-waarde vereist is. Bijdrageplichtigen hebben zo meer gewicht naarmate ze meer zullen moeten bijdragen omdat ze in een duurder pand gevestigd zijn. Ook deze weging staat echter los van de vraag of het pand gebruikt wordt als warehouse of als bibliotheek. Indien de gemeenteraad in voorkomend geval overigens kiest voor een voor alle bijdrageplichtigen gelijke bijdrage vervalt ook deze weging (art. 5, tweede lid).

De leden van de SP-fractie vroegen of de draagvlakmeting niet leidt tot rechtsongelijkheid tussen kleine en grote ondernemers. Het systeem is zo vormgegeven dat de verhouding tussen kleine en grote ondernemers in balans is. Dit wordt bereikt door als eerste vereiste via «one man one vote» een meerderheid te eisen. Deze hoofdelijke meerderheid moet vervolgens ook gewogen worden om te bepalen of deze meerderheid ook een meerderheid van de WOZ-waarde vertegenwoordigt. Het tarief is in principe gekoppeld aan de WOZ-waarde (tenzij gekozen wordt voor een gelijk bedrag per bijdrageplichtige ondernemer). De grote ondernemers betalen in dat geval meer dan de kleine ondernemers zodat een juiste balans in het draagvlak gewaarborgd moet zijn. Als de verordening een voor iedere ondernemer gelijk bedrag vaststelt heeft iedere bijdrageplichtige ondernemer overigens ook een gelijk gewicht in de draagvlakmeting. Dit systeem van een dubbele en deels gewogen meerderheid heeft zich in het Verenigd Koninkrijk reeds bewezen. De verwachting is niet dat het als gevolg van deze systematiek zo zal zijn dat een paar grote ondernemingen

een BGV blokkeren nu in normale gevallen ook de voorstanders naar verwachting een behoorlijke WOZ-waarde vertegenwoordigen. Uiteraard zal dit aspect van het experiment ook met grote belangstelling worden gevolgd.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom niet is vereist dat tweederde van *alle* betrokken ondernemers instemt. De reden is dat er bij sommige experimenten wellicht een grote stille of indifferente groep ondernemers kan zijn die niet van zich laat horen. Nu een bepaalde meerderheid gehaald moet worden is het van belang het systeem zo in te richten dat deze groep niet automatisch als tegenstander wordt gekwalificeerd en op die manier blokkerend kan werken. Toepassing van het principe «wie zwijgt stemt toe» acht ik verantwoord mits ondernemers goed geïnformeerd zijn en alle ondernemers in de gelegenheid geweest zijn om hun voorkeur uit te spreken. Het wetsvoorstel bevat daarvoor waarborgen. De draagvlakmeting mag vervolgens representatief worden geacht voor de verhoudingen binnen het gebied.

12. Steunaspecten

De leden van de fractie van het CDA- en de VVD vroegen het wetsvoorstel aan de Europese Commissie voor te leggen in verband met staatssteun. De Europese Commissie kan een regeling slechts beoordelen op staatssteunaspecten indien uit de regeling exact is af te leiden wat het eventuele voordeel voor een individuele onderneming is. Nu het wetsvoorstel slechts in zijn algemeenheid de mogelijkheid biedt om BGV-zones in te stellen kan de Commissie eventuele staatssteunaspecten derhalve niet beoordelen. Bezwaarlijk is dit overigens niet. Door de eisen die aan totstandkoming van een BGV-vereniging of stichting gesteld worden is het in de praktijk vrijwel uitgesloten dat in de relatie tussen de gemeente en de BGV-vereniging of stichting sprake zou kunnen zijn van steun. Daarbij moet het immers gaan om een *selectief voordeel* gegeven aan een *individuele onderneming*. Gelet op de draagvlakeisen en het feit dat andere ondernemingen niet via de heffing zullen willen bijdragen aan een selectief voordeel voor één of meer andere ondernemers is totstandkoming van een steungevoelige BGV erg onwaarschijnlijk. Hetzelfde geldt voor eventuele aanvullende subsidie van een gemeente aan een BGV-vereniging of stichting. Formeel is de gemeente zelf echter verantwoordelijk voor het toetsen op staatssteun. Bij twijfel of indien in een bijzonder geval bij oprichting van een BGV toch een staatssteunrisico ontstaat zal zij derhalve op reguliere wijze via het ministerie van BZK een melding bij de Europese Commissie moeten verzorgen.

13. Administratieve lasten, bedrijfseffecten en milieueffecten

De leden van de CDA-fractie vroegen een onderbouwing van de hoogte van de administratieve lasten. De administratieve lasten zoals weergegeven in de memorie van toelichting betreffen de administratieve lasten voor ondernemers als gevolg van informatieverplichtingen jegens de overheid die voortvloeien uit het wetsvoorstel. De administratieve lasten zijn zoals gebruikelijk berekend met behulp van het zogenaamde Standaard Kosten Model¹ en zijn gebaseerd op ervaringscijfers en gemotiveerde inschattingen. In de memorie van toelichting is het absolute bedrag aan lasten en het relatieve bedrag opgenomen. De gegevens zijn door ACTAL als onafhankelijk college getoetst. De administratieve lasten zijn onder te verdelen in kosten van het opstarten van een BGV-zone (zoals kennisname wetsvoorstel, schrijven van een plan) en kosten voor de eindverantwoording (zoals medewerking aan de eindevaluatie). De kosten voor het opstarten van een BGV-zone zijn geschat op € 3 570 per zone, de kosten voor de eindverantwoording zijn geschat op € 720,- per BGV-zone.

¹ Meten is Weten II; Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, Regiegroep Regeldruk, 2008.

De verwachting is dat niet iedere aanvraag zal leiden tot instelling van een BGV-zone. Inmiddels is belangstelling van circa 100 gebieden gebleken. Bij de berekening van de administratieve lasten is rekening gehouden met 70 gebieden waar serieuze interesse bestaat en die zich in de regeling zullen verdiepen, waarvan naar schatting 30 gebieden uiteindelijk het hele proces zullen doorlopen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een overzicht van de administratieve lasten verdeeld naar de ondernemers en de gemeente. De administratieve lasten zoals in voorgaand antwoord is toegelicht zijn hierbij gedefinieerd als de kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen aan de overheid als gevolg van het wetsvoorstel. Het betreft dus gezinszins alle mogelijke kosten voor ondernemers en de kosten voor gemeenten vallen hier dus niet onder. De totale kosten voor ondernemers en de uitvoeringskosten voor de gemeente zijn van tevoren lastig te kwantificeren. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting is wel een kwalitatieve inschatting gemaakt van de inspanning die de gemeente moet leveren om een BGV-zone tot stand te brengen, een draagvlaktoets maakt hier onderdeel van uit. Bij de evaluatie zal de omvang van deze inspanning worden meegenomen en zal bezien worden hoe de administratieve lasten voor ondernemers en kosten voor gemeenten eventueel verder te verlagen zijn.

Er is niet voorzien in compensatie voor de inspanning die gemeenten en ondernemers moeten leveren om een BGV-zone op te richten. Deelname aan de BGV-experimenten staat immers vrij en ondernemers en gemeenten kunnen zelf de afweging maken of ze wel of niet tot een BGV willen komen. Op lokaal niveau zullen ondernemers en gemeente ieder voor zich en gezamenlijk moeten beoordelen of de te verwachte baten van het oprichten van een BGV-zone opwegen tegen de kosten en inspanning om een BGV-zone op te richten. Een verzoek van MKB-Nederland en VNO-NCW om een financiële tegemoetkoming voor procesbegeleiding aan ondernemers heb ik om die reden afgewezen. BGV is pas een succes als zowel ondernemers als gemeenten tevreden zijn over het instrument en de baten op vinden wegen tegen de kosten. Het experiment zal moeten uitwijzen of dit zo is en hoe de kosten eventueel verder te verlagen zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar voornemens om een maximum te stellen aan het aantal experimenten. Een maximum noch een selectieprocedure maakt deel uit van het wetsvoorstel. Na inwerkingtreding van de wet hebben ondernemers en gemeenten twee jaar de tijd om een BGV-zone in te stellen. De circa 100 bedrijvenlocaties die in Nederland interesse hebben getoond zullen sterk verschillen in de mate waarin ze gevorderd zijn in het proces en in de mate waarin draagvlak reeds bestaat. Hoeveel experimenten in twee jaar van de grond zullen komen, moet in de praktijk blijken. Het aantal van 30 is een grove inschatting van het aantal verwachte BGV-experimenten. De ervaring in het buitenland leert dat lang niet alle BGV-zones waar plannen voor bestaan ook daadwerkelijk tot stand komen. Een BGV-zone realiseren zal veel tijd en inspanning kosten om het benodigde draagvlak te realiseren. De totstandkomingprocedure maakt dan ook nadrukkelijk deel uit van het experiment. Ook BGV-zones die niet tot stand komen verschaffen nuttige informatie voor de evaluatie van de wet en voor een eventueel definitief wetsontwerp.

Voor beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie betreffende het schriftelijk vastleggen van de afspraken over het service-niveau van de gemeente verwijs ik naar de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts om een overzicht van de nalevingkosten op ondernemingsniveau. In paragraaf 13.2 van de MvT staan de geschatte nalevingkosten per BGV-zone vermeld. Deze bestaan

uit de oprichtingskosten van de vereniging of stichting (ongeveer € 500) en de jaarlijkse inschrijvingskosten bij de Kamer van Koophandel (€ 22 per jaar). De totale nalevingkosten per BGV-zone bedragen daarmee € 610 over de looptijd van een BGV-zone. De nalevingkosten per onderneming is afhankelijk van de omvang van de BGV-zone. Naarmate er meer ondernemers in een BGV-zone gevestigd zijn, zijn de gemiddelde nalevingkosten per ondernemer lager.

De leden van de SP-fractie vroegen naar rechtsongelijkheid bij selectie. In het huidige wetsvoorstel is geen maximum aan het aantal BGV-zones opgenomen, wel is er een beperking in de tijd opgenomen. Wanneer het wetsvoorstel in werking treedt hebben ondernemers en gemeente twee jaar de tijd om een BGV-zone in te stellen. De totstandkomingsprocedure en de daarvoor benodigde tijd vormen onderdeel van het experiment. In het buitenland duurt het tot stand komen van een BGV-zone 12 tot 24 maanden. De verwachting is dat dit in Nederland ook binnen deze termijn kan. De beperking in tijd past ook bij de gedachte van een experiment waarbij er vooraf een helder start- en evaluatiemoment is gedefinieerd. Na die twee jaar vindt eerst een evaluatie plaats alvorens wordt besloten over een eventueel definitief wetsvoorstel en in welke vorm. BGV-zones die tot stand komen binnen 2 jaar kunnen ondertussen wel blijven bestaan na sluiting van de oprichtingstermijn en mogen ook verlengd worden.

De leden van de SP-fractie vroegen naar toepasselijkheid van artikel 216 van de Gemeentewet in relatie tot de rechtszekerheid van de belastingplichtige. Artikel 216 van de Gemeentewet is onverkort van toepassing. Aan de werking ervan doet dit wetsvoorstel niets af. De BGV-zone wordt dan ook ingesteld door het vaststellen van een gemeentelijke verordening. Wel is het zo dat het wetsvoorstel als aanvulling op artikel 216 bepaalt dat er een uitvoeringsovereenkomst moet zijn gesloten. Daarnaast is voor inwerkingtreding noodzakelijk dat gebleken is van voldoende draagvlak. Eén en ander laat de rechtszekerheid van de belastingplichtige echter onverlet.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het wetsvoorstel strookt met de beloofde lastenverlichting voor ondernemers. Ondernemers vragen zelf om deze wettelijke regeling. BGV is een heffing die aantoonbaar op brede steun onder het bedrijfsleven kan rekenen en door velen dus eerder als «lust» dan als «last» wordt ervaren. Van tevoren is glashelder waar de opbrengst aan wordt besteed. Deze komt ten goede aan de ondernemers in de BGV-zone. Het is bovenal een middel om gezamenlijke investeringen van, voor en door ondernemers in de BGV-zone mogelijk te maken. Uiteraard zijn er ook ondernemers die kritisch zijn, voor een minderheid van de ondernemers die niet mee wil doen is er immers sprake van een verplichting om mee te betalen. Daarom gaat het ook om een goed afgebakend experiment op basis van uitgangspunten die ik samen met het georganiseerde bedrijfsleven heb geformuleerd. Dan kunnen we in de praktijk zien hoe BGV in Nederland werkt alvorens er een besluit wordt genomen over eventuele definitieve wetgeving.

Daarnaast vroegen de leden van deze fractie naar de achtergronden van de keuze van 30 experimenten. De experimenten moeten binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet zijn gestart zodat een tijdige evaluatie mogelijk is. Hoeveel experimenten in deze twee jaar van de grond zullen komen, moet de praktijk uitwijzen. Het aantal van 30 experimenten is derhalve niet een keuze, maar een grove inschatting van het aantal verwachte experimenten. Deze inschatting is gebaseerd op de tijd die is gemoeid met het oprichten van een BGV-zone.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk