



Advies Raad van State, betreffende Regels voor bedrijveninvesteringszones (Wet op de bedrijveninvesteringszones)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 7 april 2014
WJZ / 14027433

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende regels voor bedrijveninvesteringszones (Wet op de bedrijveninvesteringszones)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 november 2013, nr. 2013002364, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 februari 2014, nr. W15.13.0407/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering is van oordeel dat het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden gezonden, nadat met een vijftal inhoudelijke opmerkingen rekening is gehouden. Ook bevat het advies een beperkt aantal redactionele suggesties. In dit rapport is aan de opmerkingen en adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gevolg gegeven en het wetsvoorstel en de toelichting zijn in verband daarmee op een aantal onderdelen aangepast. In de hierna volgende onderdelen van dit rapport wordt daarop nader ingegaan.

1. Draagvlakvereisten bij verlenging

De voorgestelde bepaling was ingegeven door op zichzelf mogelijk gegronde bezorgdheid bij een aantal deelnemers dat de draagvlakvereisten bij verlenging van een bedrijveninvesteringszone tot problemen zullen leiden. De Afdeling stelt daar evenwel tegenover dat derhalve niet zeker is dat zich problemen zullen voordoen, terwijl het draagvlak voor een bedrijveninvesteringszone wel een essentiële voorwaarde is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de wenselijkheid om bij deze gelegenheid over te gaan tot verlaging heroverwogen en is de desbetreffende bepaling uit het wetsvoorstel geschrapt.

2. Intrekken verordening

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het bindende karakter van artikel 6, eerste lid, van het voorstel heroverwogen. De Afdeling heeft terecht opgemerkt dat het voorstel, dat ongewijzigd was overgenomen uit de huidige Experimentenwet BI-zones, de beleidsvrijheid van de gemeente beperkt. De Afdeling adviseert te volstaan met enkel een verzoek aan de gemeenteraad door bijdrageplichtigen om de verordening in te trekken. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast in de zin dat de gemeenteraad, indien de wenselijkheid hiervan uit de draagvlakmeting blijkt, verplicht is zo spoedig mogelijk over al dan niet intrekking van de verordening te beslissen. Hiermee wordt recht gedaan aan de vrijheid die de gemeente toekomt bij het instellen en afschaffen van belastingen en tevens voorzien in een gewaarborgd formeel vervolg op het serieuze signaal dat uitgaat van een draagvlakmeting waaruit blijkt dat onder bijdrageplichtigen niet langer voldoende steun bestaat. Het ligt daarbij overigens voor de hand dat de gemeenteraad besluit tot het intrekken van de verordening, indien hiervoor niet langer voldoende steun is.

3. Openbare ruimte en internet

De Afdeling adviseert op een andere manier te realiseren dat de BIZ-bijdrage ook ten goede kan komen aan activiteiten die op of via het internet plaatsvinden. Aan dit advies is gevolg gegeven.

4. Stapeling van gebiedgerichte heffingen

De Afdeling merkt op dat bij de totstandkoming van de Experimentenwet BI-zones is benadrukt dat ondernemers die zowel eigenaar als gebruiker zijn 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. De Afdeling adviseert toe te lichten waarom eigenaren in het huidige voorstel wel kunnen worden betrokken, terwijl de doelstellingen van het wetsvoorstel niet zijn gewijzigd.

Het betrekken van eigenaren maakt een bedrijveninvesteringszone complexer, omdat de zeggenschapsverhoudingen tussen gebruikers en eigenaren moeten worden doordacht. Ten tijde van het oorspronkelijke wetsvoorstel is de bedrijveninvesteringszone als beperkt experiment ten behoeve van gebruikers geïntroduceerd zodat het niet opportuun werd geacht om deze zeggenschapsverhoudingen te adresseren.

Als gevolg van een amendement van het lid Blanksma-van den Heuvel c.s. is de eigenaar toch betrokken geraakt bij de Experimentenwet BI-zones (Kamerstukken II 2008/09, 31 430, nr. 12). Het amendement regelde dat de eigenaar bij leegstand van het pand kon worden aangeslagen. Het amendement voorkwam ook oneigenlijke afwenteling van lasten door eigenaren in gelijke mate als gebruikers te betrekken bij de draagvlakmeting. Hierna maakte de evaluatie duidelijk dat verschillende betrokkenen behoefte hebben aan de mogelijkheid om ook eigenaren van onroerend goed te kunnen betrekken bij een bedrijveninvesteringszone. Berenschot heeft naar aanleiding van de evaluatie geadviseerd om mogelijk te maken dat alleen gebruikers, alleen eigenaren of beide groepen gezamenlijk als bijdrageplichtigen kunnen worden aangemerkt (Kamerstukken 2012/13, 33 511, nr. 1, p. 50). Het wetsvoorstel geeft gevolg aan dat advies in de wetenschap dat oneigenlijke afwenteling wordt voorkomen door te verzekeren dat elke bijdrageplichtige een evenredige stem krijgt bij de draagvlakmeting waarmee wordt bepaald of van voldoende steun sprake is. Een belangrijke waarborg is tevens dat zowel een meerderheid van gebruikers als een meerderheid van de eigenaren zich voor een 'gemengde' bedrijveninvesteringszone moet uitspreken voordat een dergelijke zone kan worden ingesteld. Gelet hierop valt niet langer in te zien waarom gemeenten en ondernemers de mogelijkheid moet worden onthouden om desgewenst ook eigenaren van onroerende zaken te kunnen betrekken bij een bedrijveninvesteringszone. Het betrekken van eigenaren van onroerende zaken staat als zodanig niet op gespannen voet met het doel van het voorstel om een impuls te geven aan de kwaliteit van de bedrijfsomgeving. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat met het adresseren van de zeggenschapsverhoudingen in dit wetsvoorstel het aspect van het relatieve nadeel voor ondernemers met eigen vastgoed eveneens wordt ondervangen.

5. Staatssteun

De Afdeling vraagt nader in te gaan op de steunelementen van het voorstel en met name de verhouding met het Pearle arrest beter te schetsen. In het kader van een bedrijveninvesteringszone wordt geoordeeld dat van staatssteun geen sprake is, omdat de zone niet met staatsmiddelen wordt bekostigd. Er bestaat de nodige jurisprudentie over de vraag wanneer sprake is van een maatregel die met staatsmiddelen wordt bekostigd. Gewezen kan worden op het Pearle arrest (C-345/02), Preussen-Elektra (C-379/98), Association Vent de Colère (C-262/12), Doux Élvage en Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11) en Essent en anderen (C-206/06). In de oorspronkelijke memorie van toelichting is vooral de parallel getrokken met het Pearle arrest. Daarbij is niet bedoeld de indruk te wekken dat uitsluitend kan worden geoordeeld dat geen sprake is van een met staatsmiddelen bekostigde maatregel, indien aan alle criteria van het Pearle arrest is voldaan. Naar aanleiding van het advies is daarom uitgebreider ingegaan op de vragen die in het kader van staatssteun gesteld kunnen worden over een bedrijveninvesteringszone. Het advies heeft niet geleid tot een andere opvatting over de vraag of van staatssteun sprake is.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp.*



Advies Raad van State

No. W15.13.0407/IV
's-Gravenhage, 7 februari 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 november 2013, no.2013002364, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende regels voor bedrijveninvesteringszones (Wet op de bedrijveninvesteringszones), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om in navolging van de Experimentenwet BI-zones, de oprichting van bedrijveninvesteringszones permanent mogelijk te maken. Een bedrijveninvesteringszone (hierna: BIZ) biedt de mogelijkheid voor gemeenten en ondernemers te voorzien in een gebiedsgerichte bestemmingsheffing voor gezamenlijke investeringen door ondernemers in de kwaliteit van een bedrijfsomgeving. De gemeenteraad stelt hiertoe een gebiedsgerichte heffing (belastingverordening) in, die alleen in werking treedt indien hiervoor voldoende draagvlak bestaat bij de betrokken ondernemers. De gemeente verstrekt de opbrengst van de gebiedsgerichte heffing in de vorm van een subsidie aan de desbetreffende vereniging of stichting van ondernemers. Met de subsidie worden de kosten betaald van activiteiten in de openbare ruimte die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de BIZ of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de BIZ.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt onder meer opmerkingen over de verlaging van de draagvlakvereisten bij de verlenging van een BIZ, over de verplichting voor de gemeenteraad tot het intrekken van een belastingverordening en over staatssteun. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Draagvlakvereisten bij verlenging

Ingevolge het wetsvoorstel worden de draagvlakvereisten verlaagd voor de verlenging van de periode van een bestaande BIZ. Thans dient ten minste de helft van de bijdrageplichtigen zijn stem te hebben uitgebracht door zich voor of tegen de verlenging van een BIZ uit te spreken en daarvan dient ten minste tweederde deel zich vóór verlenging van een BIZ uit te spreken.¹ Hiermee wordt onder meer gehoor gegeven aan de wens van het georganiseerde bedrijfsleven en de VNG dat een ruime meerderheid zou moeten instemmen met de BIZ.² Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat *ten minste de helft* van de bijdrageplichtigen moet instemmen met de verlenging van de BIZ met een minimale opkomst van de helft van de stemgerechtigden die zich voor of tegen verlenging heeft uitgesproken.³ De gedachte hierachter is, aldus de toelichting, dat bij een draagvlakmeting ten behoeve van de continuering van een BIZ de vereiste respons lastiger is te realiseren, omdat de uitgangspositie en daarmee de urgentie van een andere orde is dan bij een nieuwe zone.⁴ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Gelet op de inwerkingtreding van de experimentenwet in 2009 en het feit dat de huidige 112 bedrijveninvesteringszones een looptijd hebben van vijf jaar, is nog geen ervaring opgedaan met de verlenging van een BIZ.⁵ Het is derhalve niet zeker of de problemen omtrent de vereiste respons waarvoor het wetsvoorstel een oplossing wil bieden, zich in de praktijk zullen voordoen. Voorts is het voor een blijvend succes van de BIZ van belang dat er voldoende draagvlak bestaat bij de bijdrageplichtigen. De evaluatie van de experimentenwet vermeldt in dit verband dat het niveau van de huidige draagvlakvereisten relevant is met het oog op de maatschappelijke legitimatie en instrumenteel is in het organiseren van collectiviteit en cohesie.⁶ Het wetsvoorstel bepaalt echter dat de draagvlakvereisten worden verlaagd, waardoor een kwart van alle potentieel bijdrageplichtigen zou kunnen bepalen dat de BIZ en daarmee de gebiedsgerichte heffing wordt verlengd. Het huidige uitgangspunt dat een meerderheid van de ondernemers moet instemmen met de BIZ wordt derhalve verlaten.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de verlaging van de huidige draagvlakvereisten dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

¹ Artikel 3, tweede lid, van de Experimentenwet BI-zones.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 430, nr. 3, blz. 15.

³ Artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel.

⁴ Paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 511, nr. 1, bijlage, blz. 47.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 511, nr. 1, bijlage.



2. Intrekken verordening

Het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenteraad de verordening gedurende de looptijd van de BIZ zo spoedig mogelijk intrekt als blijkt van voldoende steun daarvoor onder de bijdrageplichtigen.⁷ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De gemeenteraad is op grond van de Gemeentewet bevoegd tot het afschaffen van een gemeentelijke belasting door het intrekken van een belastingverordening.⁸ Het wetsvoorstel perkt de hierbij behorende beleidsruimte van de gemeenteraad in omdat het de gemeenteraad gebiedt tot het intrekken van een belastingverordening als blijkt van voldoende steun voor intrekking onder de bijdrageplichtigen. In een eerder advies is opgemerkt dat de bevoegdheid tot het vaststellen van lokale belastingverordeningen een toereikende, niet op voorhand vergaand ingeperkte beleidsruimte veronderstelt.⁹ Met het oog daarop heeft de regering destijds het wetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast. Het vorenstaande geldt ook voor de intrekking van een belastingverordening. Dat kan worden bewerkstelligd door de verplichting voor de gemeenteraad tot intrekking van de verordening te schrappen en te voorzien in een discretionaire bevoegdheid in artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel. In dat verband kan, indien er voldoende steun is onder de bijdrageplichtigen voor het intrekking van de belastingverordening door de betrokken bijdrageplichtigen aan de gemeenteraad worden verzocht om te besluiten omtrent de intrekking van de verordening. De gemeenteraad behoudt dan de bevoegdheid om de verordening in te trekken respectievelijk te handhaven, maar het ligt voor de hand dat de gemeenteraad de verordening in dat geval zal intrekken.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Openbare ruimte en internet

Het wetsvoorstel bepaalt dat onder het begrip 'openbare ruimte' mede het *internet* wordt verstaan.¹⁰ Dit betekent dat activiteiten in de openbare ruimte die volgens de gemeente bijdragen aan de leefbaarheid, de veiligheid, de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringzone ook op of via het internet kunnen plaatsvinden.¹¹ De toelichting erkent dat 'de openbare ruimte' een klassiek begrip betreft en dat het niet vanzelf spreekt dat internet deel uitmaakt van dit begrip.¹² De Afdeling merkt hierover het volgende op. Uitgangspunten zijn dat alleen afgeweken wordt van algemene wetten, indien dit noodzakelijk is en dat het normale spraakgebruik zoveel mogelijk wordt gevolgd.¹³ Uit de Gemeentewet volgt dat het begrip 'openbare ruimte' betrekking heeft op het fysieke publieke domein, te weten voor het publiek toegankelijke plaatsen zoals openbare wegen, pleinen, openbare wateren en openbaar groen.¹⁴ Het begrip openbare ruimte is in dit verband onder meer van belang gelet op de bevoegdheid van de burgemeester om de openbare orde te handhaven op voor het publiek toegankelijke plaatsen. De kern hiervan wordt gevormd door de openbare ruimte. Ook in andere wettelijke bepalingen wordt onder het begrip 'openbare ruimte' niet mede het internet verstaan.¹⁵

In de toelichting wordt niet overtuigend gemotiveerd waarom het in het kader van de bedrijveninvesteringzones noodzakelijk is om af te wijken van het begrip openbare ruimte zoals is opgenomen in de Gemeentewet. De Afdeling merkt op dat afwijking van de Gemeentewet niet noodzakelijk is om te bewerkstelligen dat de BIZ-bijdrage eveneens aangewend kan worden voor activiteiten op of via het internet die ten goede komen aan de kwaliteit van een bedrijfsomgeving. In artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel kan in dit verband tot uitdrukking worden gebracht dat de BIZ-bijdrage strekt ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan activiteiten in de openbare ruimte *en op het internet*.

De Afdeling adviseert artikel 1 van het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, gelet op het uitgangspunt dat alleen afgeweken wordt van algemene wetten, indien dit noodzakelijk is.

4. Stapeling van gebiedsgerichte heffingen

Op grond van de huidige experimentenwet wordt een BIZ-bijdrage geheven van de gebruiker van een

⁷ Artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel.

⁸ Artikel 216 van de Gemeentewet.

⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 430, nr. 4, blz. 5.

¹⁰ Artikel 1, derde lid, van het wetsvoorstel.

¹¹ Paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

¹² Paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

¹³ Zie de Aanwijzingen 49 en 54 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Artikel 154b van de Gemeentewet en Kamerstukken I 2007/08, 30 101, C, blz. 3.

¹⁵ Zie de artikelen 1, 10, 20 en 21 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen, artikel 6.13 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 1 van de Woningwet.



onroerende zaak die niet in hoofdzaak tot woning dient. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat een BIZ-bijdrage voortaan eveneens geheven kan worden van een eigenaar of van een gebruiker en een eigenaar.¹⁶ Indien een ondernemer zowel eigenaar als gebruiker is kan hij in beide hoedanigheden aangeslagen worden voor de onroerende zaak. Het wetsvoorstel bepaalt dat deze ondernemer in dat geval in beide hoedanigheden wordt betrokken bij de draagvlakmeting.¹⁷

Bij de totstandkoming van de experimentenwet is benadrukt dat ondernemers die zowel eigenaar als gebruiker zijn 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.¹⁸

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet vermeldt waarom het vorengenoemde argument niet langer opgeld doet, terwijl de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel niet zijn gewijzigd ten opzichte van de Experimentenwet BI-zones.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Staatssteun

De toelichting vermeldt dat als gevolg van de systematiek van de bedrijveninvesteringszones, de subsidie van de gemeente aan de vereniging of stichting geen staatssteun kan zijn.¹⁹ De reden hiervoor is dat geen sprake is van overheidsmiddelen. Het gaat hierbij immers om middelen die worden geheven van de bijdrageplichtigen en die door de gemeente enkel kunnen worden gebruikt voor verstrekking aan de bij de verordening aangewezen stichting of vereniging. Het Pearle arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie) bevestigt deze lezing, aldus de regering.²⁰ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Het Pearle arrest heeft betrekking op één van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn vooraleer een maatregel wordt gekwalificeerd als staatssteun zoals bepaald in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).²¹ Het betreft de voorwaarde dat sprake is van een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. In het arrest Pearle heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat *geen* sprake is van overheidsmiddelen, indien bij een publiekrechtelijke heffing die als subsidie ten behoeve van ondernemers wordt uitgekeerd, wordt voldaan aan de volgende criteria: 1) het initiatief voor de besteding van de middelen gaat uit van het bedrijfsleven, en niet van een overheidsorgaan (2) het overheidsorgaan heeft uitsluitend gediend als instrument voor de heffing en inning van bedragen (3) de heffingen zijn gegeneerd ten behoeve van een louter commercieel doel dat de betrokken bedrijfssector vooraf had vastgesteld en (4) dat doel maakte geen deel uit van het beleid van de Nederlandse overheid.²²

In de toelichting wordt onder verwijzing naar het Pearle arrest geen aandacht geschonken aan het vierde criterium: het nagestreefde doel maakt geen deel uit van het beleid van de Nederlandse overheid. Anders dan bij de reclamecampagne voor opticiens, zoals in het Pearle arrest, worden er bij de BIZ particuliere én algemene belangen behartigd.²³ In dit verband vermeldt de toelichting dat de gemeenteraad elementen als de tariefstelling, de verdeling van de lasten, de wijze waarop de grens van de zone is getrokken en het soort activiteiten zorgvuldig en in het licht van het algemeen belang zal moeten bezien.²⁴

Bovendien merkt de Afdeling op dat de particuliere belangen (kwaliteit en veiligheid van de bedrijfsomgeving) verder gaan dan een 'louter commercieel doel' in de zin van het Pearle arrest. In de toelichting wordt geen aandacht geschonken aan deze verschillen tussen het wetsvoorstel en het Pearle arrest.

¹⁶ Artikel 1, vierde lid, van het wetsvoorstel.

¹⁷ Artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel.

¹⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 430, nr. 4, blz. 11.

¹⁹ Paragraaf 7 van de memorie van toelichting.

²⁰ Arrest van het Hof van 15 juli 2004, zaak C-345/02, Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV en Rinck Opticiens BV tegen Hoofdbedrijfschap Ambachten, Jur. 2004, blz. I-07139.

²¹ Artikel 107, lid 1, VWEU noemt vier voorwaarden waaraan voldaan moet zijn vooraleer er sprake is van staatssteun die onverenigbaar is met het Werkingsverdrag. In de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd. In de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. In de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een voordeel verschaffen en in de vierde plaats moet deze de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.

²² Arrest van het Hof van 15 juli 2004, zaak C-345/02, Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV en Rinck Opticiens BV tegen Hoofdbedrijfschap Ambachten, Jur. 2004, blz. I-07139, overweging 37.

²³ Paragraaf 1 van de memorie van toelichting.

²⁴ Paragraaf 5 van de memorie van toelichting.



De Afdeling acht dit wel van belang, nu het Hof van Justitie en de Europese Commissie in latere rechtspraak respectievelijk in recente beschikkingen de vier Pearle-criteria hebben toegepast.²⁵ Gelet op de recente arresten en de beschikkingspraktijk van de Commissie is het onzeker of de BIZ-bijdrage in het bijzonder voldoet aan het criterium dat het instrument geen deel uitmaakt van het beleid van de Nederlandse overheid. Naar het oordeel van de Afdeling kan voorts niet op voorhand worden vastgesteld of de bestedingen al dan niet een voordeel voor ondernemingen opleveren, zodat ook op deze grond niet kan worden uitgesloten dat toekenning van de gelden aan ondernemers als staatssteun moet worden gekwalificeerd.²⁶ Indien de BIZ wordt gekwalificeerd als staatssteun betekent dit overigens niet op voorhand dat sprake is van staatssteun die onverenigbaar is met het VWEU. Indien mogelijk zou er bijvoorbeeld een beroep kunnen worden gedaan op de de-minimisdrempel en op de uitzonderingen op grond van artikel 107 VWEU.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan de Europese Commissie voor te leggen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

²⁵ Zie onder meer arrest van het Hof van 30 mei 2013, zaak C-677/11, Doux Élevage SNC en Coopérative agricole UKL-ARREE tegen Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire en Comité interprofessionnel de la dinde française, n.n.g. en Arrest van het Hof van 17 juli 2008, zaak C-206/06, Essent tegen Aluminium Delfzijl, Jur 2008 blz. I-05497 en Europese Commissie Staatssteun/ Nederland 'Kennisonwikkeling voederwaardering' C(2013) 8208 final, Brussel, 20 november 2013.

²⁶ Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 430, nr. 4, blz. 9.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W15.13.0407/IV**

- In artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel de zinsnede 'een heffing instellen' vervangen door: een belasting instellen.
- In artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel de zinsnede 'een belasting die' vervangen door: een bestemmingsheffing die.
- In artikel 1, vierde lid, van het wetsvoorstel de zinsnede 'deze worden verstaan' vervangen door: deze wet worden verstaan.
- In artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel '(gebruikers)' schrappen overeenkomstig onderdeel a.
- In artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel 'heffing' vervangen door: BIZ-bijdrage.
- In artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel 'BIZ-heffing' vervangen door: BIZ-bijdrage.
- In artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel de zinsnede 'van de belasting' vervangen door: van de BIZ-bijdrage.
- In artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel 'raad' vervangen door: gemeenteraad.
- In artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel, de zinsnede 'laat gelding' vervangen door: laat de gelding.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels voor bedrijveninvesteringszones (Wet op de bedrijveninvesteringszones)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat uit evaluatie van de Experimentenwet BI-zones blijkt dat het wenselijk is op structurele basis te voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten en ondernemers te voorzien in een gebiedsgerichte bestemmingsheffing voor gezamenlijke investeringen door ondernemers in de kwaliteit van de bedrijfsomgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. De gemeenteraad kan onder de naam BIZ-bijdrage een heffing instellen ter zake van binnen een bepaald gebied in de gemeente (bedrijveninvesteringszone) gelegen onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen.
2. De BIZ-bijdrage is een belasting die strekt ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan activiteiten in de openbare ruimte, die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone.
3. Onder de openbare ruimte, bedoeld in het tweede lid, wordt mede het internet verstaan.
4. Bij verordening wordt bepaald of de BIZ-bijdrage wordt geheven van:
 - a. eigenaren, waaronder voor de toepassing van deze worden verstaan degenen die bij het begin van het kalenderjaar van in de bedrijveninvesteringszone gelegen onroerende zaken het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht,
 - b. gebruikers, waaronder voor de toepassing van deze wet worden verstaan degenen die bij het begin van het kalenderjaar in de bedrijveninvesteringszone gelegen onroerende zaken al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebruiken (gebruikers) of
 - c. eigenaren en gebruikers.
5. Onverminderd het vierde lid, onder b en c, kan de verordening bepalen dat indien een onroerende zaak bij het begin van het kalenderjaar geen gebruiker kent, de van de gebruiker te heffen BIZ-bijdrage wordt geheven van de eigenaar.
6. De artikelen 220a, 220b, 220d, 220e en 220h van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2

1. De heffingsmaatstaf van de BIZ-bijdrage is de op de voet van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken voor de onroerende zaak vastgestelde waarde. De verordening kan bepalen dat de in het eerste jaar vastgestelde waarde ook voor één of meer jaren daarna van toepassing is.
2. De onroerende zaken ter zake waarvan de heffing wordt geheven kunnen in waardeklassen worden ingedeeld.
3. Het tarief van de BIZ-bijdrage voor gebruikers kan voor verschillende categorieën niet-woningen verschillend worden vastgesteld waarbij onder meer de vestigingslocatie, de bestemming van de onroerende zaak en de branche of sector van de bijdrageplichtige gebruiker in relatie tot het belang van de gebruiker bij de activiteiten in aanmerking genomen kunnen worden.
4. Indien de verordening toepassing geeft aan artikel 1, vijfde lid, en tevens branche of sector van de bijdrageplichtige gebruiker in aanmerking neemt voor de bepaling van het tarief, wordt het niet in gebruik zijn van de zaak door de verordening gelijkgesteld aan bepaald gebruik.
5. Het tarief van de BIZ-bijdrage voor eigenaren kan voor verschillende categorieën niet-woningen verschillend worden vastgesteld waarbij onder meer de vestigingslocatie en de bestemming van



de onroerende zaak in relatie tot het belang van de eigenaar bij de activiteiten in aanmerking genomen kunnen worden.

6. In afwijking van voorgaande leden kan het tarief eveneens worden bepaald op een voor alle gebruikers, alle eigenaren of voor alle bijdrageplichtigen gelijk bedrag.
7. De artikelen 230 tot en met 233a en 236 tot en met 257 van de Gemeentewet en krachtens deze artikelen vastgestelde voorschriften zijn van overeenkomstige toepassing op de heffing en invordering van de BIZ-bijdrage.

Artikel 3

1. Een BIZ-bijdrage wordt ingesteld voor een periode van ten hoogste vijf jaren.
2. Met overeenkomstige toepassing van artikel 4 en 5 kan de periode telkens met ten hoogste vijf jaren worden verlengd, met dien verstande dat in afwijking van artikel 5, eerste lid, onder b, sprake is van voldoende steun indien blijkt dat ten minste de helft van de bijdrageplichtigen zich vóór verlenging heeft uitgesproken.

Artikel 4

1. De verordening waarbij de BIZ-bijdrage wordt ingesteld treedt niet in werking dan nadat gebleken is van voldoende steun onder de bijdrageplichtigen.
2. Het college van burgemeester en wethouders stelt iedere bij de gemeente bekende bijdrageplichtige na vaststelling van de verordening in de gelegenheid zich schriftelijk voor of tegen inwerkingtreding uit te spreken. In afwijking van het peilmoment, bedoeld in artikel 1, vierde en vijfde lid, wordt degene die blijkens de bij de gemeente op dat moment bekende gegevens een onroerende zaak in de beoogde bedrijveninvesteringszone gebruikt of daarvan het genot heeft aangemerkt als bijdrageplichtige.
3. Bij de toepassing van het tweede lid zorgt het college van burgemeester en wethouders dat alle bijdrageplichtigen zijn geïnformeerd over de strekking van de verordening.
4. Het college zorgt er voor dat de vertrouwelijkheid van de strekking van de schriftelijke verklaring van de bijdrageplichtige gewaarborgd is.

Artikel 5

1. Van voldoende steun is sprake indien na toepassing van artikel 4 blijkt dat:
 - a. ten minste de helft van de bijdrageplichtigen zich voor of tegen inwerkingtreding heeft uitgesproken,
 - b. ten minste tweederde deel daarvan zich vóór inwerkingtreding heeft uitgesproken, en
 - c. de som van de WOZ waarden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van onroerende zaken in gebruik bij danwel in eigendom van bijdrageplichtigen die zich hebben uitgesproken vóór inwerkingtreding hoger is dan de som van de WOZ waarden in gebruik bij danwel in eigendom van bijdrageplichtigen die zich hebben uitgesproken tegen inwerkingtreding.
2. In afwijking van het eerste lid blijkt reeds van voldoende steun indien voldaan wordt aan de criteria, bedoeld in dat lid, onder a en b, indien de verordening voorziet in heffing van een voor iedere bijdrageplichtige gelijk bedrag als bedoeld in artikel 2, zesde lid.
3. Indien de BIZ-heffing wordt geheven van eigenaren en gebruikers als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder c, wordt degene die zowel gebruiker als eigenaar is van een bepaalde onroerende zaak in beide hoedanigheden betrokken bij de vaststelling of sprake is van voldoende steun en is, onverminderd het eerste lid, pas sprake van voldoende steun indien:
 - a. ten minste de helft van de gebruikers en ten minste de helft van de eigenaren zich voor of tegen inwerkingtreding heeft uitgesproken, en daarvan
 - b. ten minste de helft van de gebruikers en ten minste de helft van de eigenaren zich vóór inwerkingtreding heeft uitgesproken.

Artikel 6

1. De gemeenteraad trekt de verordening zo spoedig mogelijk in als blijkt van voldoende steun voor intrekking onder de bijdrageplichtigen.



2. Op verzoek van ten minste dertig procent van de bijdrageplichtigen stelt het college van burgemeester en wethouders iedere bij de gemeente bekende bijdrageplichtige in de gelegenheid zich schriftelijk voor of tegen intrekking van de verordening uit te spreken.
3. Het verzoek kan niet worden gedaan:
 - a. binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening, of
 - b. binnen een jaar na toepassing van het tweede lid.
4. Artikel 4, tweede lid, tweede volzin, vierde lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, zijn van toepassing met dien verstande:
 - a. dat de bijdrageplichtigen in de gelegenheid worden gesteld zich uit te spreken voor of tegen intrekking en
 - b. dat in afwijking van artikel 5, eerste lid, onder b, reeds sprake is van voldoende steun voor intrekking indien ten minste de helft zich voor intrekking heeft uitgesproken.

Artikel 7

1. De opbrengst van de belasting wordt als subsidie verstrekt aan de bij de verordening aangewezen vereniging of stichting. De perceptiekosten kunnen hierop in mindering worden gebracht indien dit in de verordening is bepaald.
2. De verordening wijst uitsluitend als vereniging of stichting aan:
 - a. een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid:
 - 1°. waarvan alle beoogde bijdrageplichtigen lid zijn of dit desgewenst met onmiddellijke ingang kunnen worden,
 - 2°. waarvan de contributie op jaarbasis niet hoger is dan € 50,-, en
 - 3°. die als statutaire doelstelling uitsluitend heeft het uitvoeren van activiteiten als bedoeld in artikel 1, tweede lid, of
 - b. een stichting:
 - 1°. waarvan ten minste tweederde van de leden van het bestuur afkomstig is uit de kring van beoogde bijdrageplichtigen, en
 - 2°. die als statutaire doelstelling uitsluitend heeft het uitvoeren van activiteiten als bedoeld in artikel 1, tweede lid.
3. In aanvulling op het tweede lid wijst de verordening uitsluitend een vereniging of stichting aan waarmee de gemeente ter uitvoering van de verordening een overeenkomst als bedoeld in artikel 4:36 van de Algemene wet bestuursrecht heeft gesloten, waarin is bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie wordt verstrekt.
4. De raad stelt bij verordening de nodige regels, met inbegrip van de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de subsidie wordt verstrekt.

Artikel 8

1. De aangewezen vereniging of stichting zorgt er voor dat:
 - a. jaarlijks door de algemene ledenvergadering van de vereniging of door het bestuur van de stichting een begroting wordt vastgesteld voor de uitvoering van de activiteiten in het daaropvolgende jaar,
 - b. na het eerste jaar jaarlijks aan de algemene ledenvergadering of in het bestuur van de stichting rekening en verantwoording wordt afgelegd over de uitgaven voor de uitvoering van de activiteiten in het voorafgaande jaar.
2. De aangewezen vereniging of stichting zorgt er voor dat alle bijdrageplichtigen kosteloos kennis kunnen nemen van de begroting, de rekening en de verantwoording.

Artikel 9

1. De Experimentenwet BI-zones wordt ingetrokken.
2. Het eerste lid laat gelding van bij inwerkingtreding van deze wet bestaande verordeningen waarbij een BIZ-bijdrage is ingesteld onverlet.

Artikel 10

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.



Artikel 11

Deze wet wordt aangehaald als: Wet op de bedrijveninvesteringszones.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Economische Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

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.

1 mei 2009 trad de Experimentenwet BI-zones (hierna: Experimentenwet) in werking. De wet maakte het op experimentele basis mogelijk dat ondernemers gezamenlijk investeren in een veilige en aantrekkelijke bedrijfsomgeving, waarbij alle ondernemers meebetalen. Het instrument dat hiervoor wordt ingezet, is een gebiedsgerichte heffing die door de gemeente op verzoek van een (nader bepaalde) meerderheid van de ondernemers kan worden ingesteld (voor de aanleiding en achtergrond wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Experimentenwet).

Tot 1 januari 2012 hadden ondernemers en gemeenten de gelegenheid om van de mogelijkheden van de Experimentenwet gebruik te maken en een nieuwe bedrijveninvesteringzone (BIZ) op te richten. In artikel 10 van de Experimentenwet is bepaald dat de Minister van Economische Zaken voor 1 januari 2013 een verslag aan het parlement stuurt met betrekking tot de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, evenals een standpunt inzake de voortzetting, anders dan als experiment. Deze brief (hierna: brief) hebt u op 28 december 2012 ontvangen (Kamerstukken II 2012/13, 33 511, nr. 1).

De positieve uitkomsten van de evaluatie zijn de aanleiding voor dit wetsvoorstel dat ertoe strekt om de oprichting van een BIZ permanent mogelijk te maken.

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

2. Uitkomst evaluatie

De evaluatie van de Experimentenwet is in 2012 uitgevoerd door bureau Berenschot. In de begeleidende brief bij het evaluatierapport is aangegeven dat de evaluatie laat zien dat er door ondernemers veel meer bedrijveninvesteringzones zijn opgericht (circa 112) dan op voorhand werd verwacht (30). Deze bedrijveninvesteringzones zijn opgericht in grote en kleinere steden, in winkelgebieden en op bedrijventerreinen. Dit is een bevestiging dat er behoefte is aan een dergelijk instrument. Zowel ondernemers als gemeenten zijn enthousiast over de Experimentenwet, omdat dit een handvat biedt om het organiserend vermogen van ondernemers te vergroten en daarmee gezamenlijke investeringen van de grond te krijgen. Eén van de belangrijkste effecten die als gevolg van de bedrijveninvesteringzone optreden is dan ook de vergroting van onderling vertrouwen en een toename van betrokkenheid.

Het aantal bedrijveninvesteringzones en de reacties van ondernemers en gemeenten in het evaluatierapport geven aanleiding voor onderhavig wetsvoorstel waarmee het instrument permanent wordt gemaakt. Op een aantal niet essentiële onderdelen van de systematiek bevat de evaluatie aanbevelingen die enkele wijzigingen ten opzichte van de Experimentenwet rechtvaardigen. Zo maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om ook eigenaren van onroerende zaken een BIZ-heffing op te leggen. Daarnaast worden de eisen om een BIZ te verlengen enigszins verlaagd, wordt de drempel om voortijdig een BIZ te kunnen beëindigen enigszins verhoogd, en tot slot wordt voorgesteld in de wet te expliciteren dat onder 'openbare ruimte' ook het internet kan worden verstaan.

Deze wijzigingen ten opzichte van de Experimentenwet worden in paragraaf 4 nader toegelicht. Enkele aanbevelingen van Berenschot worden niet opgevolgd. Zo wordt vastgehouden aan de zinsnede 'in de openbare ruimte', omdat dit goed past bij de achterliggende gedachte dat de BIZ-activiteiten een (mede) publiek belang dienen. Ook de suggestie om de volgorde van het besluitvormingsproces te flexibiliseren wordt niet opgevolgd, omdat de huidige volgorde onder andere recht doet aan de verschillende belangen die bij de oprichting van een BIZ een rol spelen. De argumentatie waarom deze aanbevelingen niet worden opgevolgd wordt nader toegelicht in respectievelijk paragraaf 4 en 6.



3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Nu de systematiek op hoofdlijnen succesvol is gebleken ligt het ook voor de hand de systematiek in essentie ongewijzigd voort te zetten. Op de essentiële punten komt het wetsvoorstel dan ook grotendeels woordelijk overeen met de Experimentenwet. Gemeenten krijgen met deze wet de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen (Bedrijveninvesteringszone, BIZ) waarbinnen een bestemmingsheffing (de BIZ-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. Voorafgaand aan formele instelling van een BIZ is er een in de praktijk belangrijke informele fase waarin de initiatiefnemende ondernemers zich organiseren in een vereniging of een stichting en zij gezamenlijk ambities voor het gebied formuleren. Met de gemeente vindt vervolgens overleg plaats over het beoogde gebied, de beoogde activiteiten en het voor de ambities benodigde tarief van de BIZ-bijdrage. De formele fase start als de vereniging of stichting met de gemeente als beoogde subsidieverlener een uitvoeringsovereenkomst sluit waarbij de vereniging of stichting zich verbindt de beoogde activiteiten daadwerkelijk te zullen uitvoeren indien de BIZ wordt ingesteld. De vereniging of stichting kan dan in een (ontwerp voor een) gemeentelijke verordening opgenomen worden waarmee de BIZ uiteindelijk formeel zal worden ingesteld. 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 BIZ. 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. Paragraaf 5 gaat in op afwegingen rond het soort activiteiten dat in aanmerking komt. Voordat een eenmaal vastgestelde verordening 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 BIZ ingesteld. Vervolgens zorgt de gemeente op met de heffing van de onroerende zaakbelasting vergelijkbare wijze voor inning van de BIZ-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 BIZ-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. 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.

4. Wijzigingen ten opzichte van de Experimentenwet

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om ook eigenaren van onroerende zaken een BIZ-heffing op te leggen. De gedachte hierachter is dat eigenaren ook een mogelijk belang hebben bij collectieve investeringen en daarmee de mogelijkheid zou moeten bestaan om lokaal te kiezen om alleen eigenaren, alleen gebruikers of een combinatie daarvan als bijdrageplichtigen aan te merken. Lokaal moet wel goed gekeken worden of ondernemers te maken krijgen met een stapeling van BIZ-heffingen, doordat de ondernemer zowel de eigen heffing als de heffing van de eigenaar betaalt (bijvoorbeeld omdat de heffing wordt doorberekend in de huur of omdat iemand zowel eigenaar als gebruiker is). Eigenaren krijgen wanneer ze betrokken worden bij een bedrijveninvesteringszone een evenredige stem bij de draagvlakmeting waarmee wordt bepaald of sprake is van voldoende steun voor een BIZ-heffing. Concreet betekent dit dat in de situatie dat zowel eigenaren als gebruikers worden betrokken voor elke onroerende zaak die niet in hoofdzaak tot woning dient twee maal kan worden gestemd (door zowel de eigenaar als gebruiker). Zowel de eigenaar als de gebruiker worden zo per WOZ-object in staat gesteld om zich voor dan wel tegen inwerkingtreding van de verordening uit te spreken. Het wetsvoorstel bepaalt dat in beide categorieën meerderheden moeten bestaan, zodat voor oneigenlijke afwenteling van lasten door gebruikers op eigenaren of andersom niet hoeft te worden gevreesd. Het was juist deze oneigenlijke afwenteling en het gegeven dat de belangen van gebruikers en eigenaren niet zonder meer overeen komen die bij het initiële wetsvoorstel de aanleiding hebben gegeven om het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om ook eigenaren te betrekken niet te volgen (Kamerstukken II 2007/08, 31 430, nr. 4, p. 10). Omdat voor oneigenlijke afwenteling met de gegeven waarborgen niet hoeft te worden gevreesd kan worden ingespeeld op de wens om in bepaalde gevallen ook eigenaren te betrekken.



Gemeenten wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden om de wijze te kiezen waarop nadere invulling wordt gegeven aan deze mogelijkheid. Deze nadere invulling kan resulteren in vier verschillende varianten te weten (1) een BIZ-bijdrage die uitsluitend van gebruikers wordt geheven, (2) een BIZ-bijdrage die wordt geheven van gebruikers en eigenaren van leegstaande onroerende zaken, (3) een BIZ-bijdrage die uitsluitend wordt geheven van eigenaren of (4) een BIZ-bijdrage die zowel van gebruikers als eigenaren worden geheven en waarbij eigenaren van niet gebruikte onroerende zaken ook kunnen worden aangeslagen voor de BIZ-bijdrage die van de gebruiker geheven zou worden. Van de hierboven beschreven varianten wordt variant 3 en variant 4 geïntroduceerd met dit wetsvoorstel. Variant 4 is opgenomen, omdat het evenzo bij een bijdrage die enkel van gebruikers wordt geheven niet wenselijk kan worden gevonden om impliciet een voordeel te verschaffen bij leegstand van een pand. In sommige gevallen bestaat juist bij leegstand behoefte aan een goed functionerende bedrijveninvesteringzone. Daarbij kan ook de wens om een stabiele inkomstenstroom te realiseren aanleiding geven om bij de afwezigheid van een gebruiker, de eigenaar te belasten. In de wet en het wetsvoorstel wordt ook de term bijdrageplichtige en bijdrageplichtigen gebruikt. De invulling van dit begrip is afhankelijk van degenen van wie de BIZ-bijdrage zal worden geheven. Het gaat hierbij dus om gebruikers, eigenaren of beide. Partijen die van de BIZ-bijdrage zijn vrijgesteld of een 0-tarief betalen zijn geen bijdrageplichtige als bedoeld in deze wet.

Het evaluatierapport geeft aan dat het niveau van de draagvlakkeisen zoals dat is neergelegd in de Experimentenwet niet alleen relevant is met het oog op maatschappelijke legitimatie, maar ook instrumenteel is in het organiseren van collectiviteit en cohesie tot een hoger niveau dan eerder het geval was. Voorgesteld wordt deze in hoofdzaak ongewijzigd te handhaven. Wel wordt voorgesteld de eisen te verlagen die gelden om te bepalen of sprake is van voldoende steun wanneer het gaat om een verordening die dient om een bestaande bedrijveninvesteringzone te verlengen. De gedachte hierachter is dat bij een draagvlakmeting ten behoeve van de continuering van een bedrijveninvesteringzone de vereiste respons lastiger is te realiseren, omdat de uitgangspositie en daarmee de urgentie van een andere orde is dan bij een nieuwe zone. Ook wordt voorgesteld de drempel om een bedrijveninvesteringzone voortijdig te kunnen beëindigen te verhogen. Op dit moment moet het college van burgemeester en wethouders op verzoek van ten minste een vijfde van de bijdrageplichtigen een tussentijdse draagvlakmeting organiseren. Dit instrument beoogt de balans te zoeken tussen enerzijds de behoefte die bestaat om bij een slecht functionerende bedrijveninvesteringzone de verplichte heffing te kunnen beëindigen waar aan de andere kant ook een bepaalde mate van zekerheid moet zijn voor de besturen van een bedrijveninvesteringzone om zo nodig meerjarige investeringen te kunnen doen. Uit de reacties die op de wet zijn ontvangen is gebleken dat het goed zou zijn om de mogelijkheid om een bedrijveninvesteringzone vroegtijdig te beëindigen iets aan te scherpen. Voorgesteld wordt om deze drempel te verhogen van twintig procent van de bijdrageplichtigen naar dertig procent.

In de Experimentenwet is bepaald dat de BIZ-bijdrage een belasting is die strekt ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte van de BI-zone. Uit de evaluatie, maar ook uit de reacties van de internetconsultatie is gebleken dat deze doelstelling in de praktijk als onnodig knellend werd ervaren. Dit heeft dan ook aanleiding gegeven tot bijstelling van de doelstelling van de BIZ-bijdrage.

Allereerst betreft het hier het centraal stellen van de eis dat de BIZ-bijdrage moet strekken ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan activiteiten in de openbare ruimte. Berenschot heeft in de evaluatie aanbevolen om de zinsnede 'in de openbare ruimte' te schrappen om de wet zo meer toepassingsmogelijkheden te geven. Deze aanbeveling wordt niet gevolgd, omdat de beperking tot de openbare ruimte goed correspondeert met het belang dat gemeenten geacht worden zich in dit verband aan te trekken. Benadrukt wordt dat de activiteiten in de openbare ruimte moeten plaatsvinden, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs de openbare ruimte van de BI-zone hoeft te zijn.

Een andere wijziging ten aanzien van het begrip openbare ruimte betreft het voorstel om onder dit begrip voortaan ook het internet te verstaan. Hoewel verdedigbaar is dat het internet ook onder de huidige wetstekst al deel uitmaakt van de openbare ruimte gaat het hier om de uitleg van een klassiek begrip en spreekt dit dus niet vanzelf. Om onduidelijkheid te vermijden wordt daarom de mogelijkheid van activiteiten op of via internet expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. De wenselijkheid van duidelijkheid op dit punt komt voort uit het gegeven dat de detailhandel zich meer en meer richt op de mogelijkheden die het internet en het 'nieuwe winkelen' biedt. Deze activiteiten kunnen ook de economische ontwikkeling stimuleren en daarmee in het publiek belang zijn. Voorbeelden hiervan zijn een gezamenlijke website of activiteiten die via de sociale media worden ontplooid. Concreet betekent de toevoeging dat activiteiten in de openbare ruimte die volgens de gemeente bijdragen aan de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringzone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringzone ook op of via het internet kunnen plaatsvinden. Een laatste belangrijke wijziging ten aanzien van de doelstelling van de BIZ-bijdrage betreft de introductie van het begrip 'economische ontwikkeling' als activiteiten-categorie die met de BIZ-heffing kan worden gefinancierd. Uit de internetconsultatie blijkt dat er zowel bij ondernemers als bij



gemeenten behoefte bestaat om meer helderheid te krijgen wat onder een mede publiek belang moet worden verstaan. Om hier wat meer richting te geven is ervoor gekozen om naast het handhaven van leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, de zinsnede 'een ander mede publiek belang' te vervangen voor 'economische ontwikkeling'. Bij economische ontwikkeling gaat het om het versterken van de economische kracht van een gebied, door het versterken van het ondernemerschap in de zone. Dit kan bijvoorbeeld door het versterken van het zelforganiserend vermogen, bepaalde vormen van gebieds promotie, of de inzet van een park- of winkelstraatmanager.

5. Soort activiteiten BIZ

De BIZ-heffing dient zowel het gezamenlijke belang van de ondernemers als het algemene belang. Het feit dat deze belangen gelijk oplopen geeft de gewenste synergie in de zone en is tevens de rechtvaardiging voor instelling van een BIZ en de daarbij behorende gemeentelijke betrokkenheid. Dit komt tot uitdrukking in artikel 1, tweede lid, van de Experimentenwet waar is voorgeschreven dat de activiteiten in de openbare ruimte moeten zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringzone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringzone. Omdat de begrippen een zekere mate van abstractie kennen zal de invulling hiervan bij gelegenheid van de behandeling van de verordening een zorgvuldige afweging vergen door de gemeenteraad. Vanwege de democratische legitimatie is de gemeenteraad ook bij uitstek het forum waarbinnen deze brede algemene afweging kan en moet worden gemaakt. De gemeenteraad heeft daarbij vanwege zijn positie en vanwege de ruimte die de wettelijke begrippen laten een ruime, maar niet onbeperkte vrijheid. Het initiatief van de ondernemers kan niet klakkeloos overgenomen worden omdat de raad dient te waken voor instelling van een zone die leidt tot willekeurige of onredelijke belastingheffing. De gemeenteraad zal in dat licht elementen als de tariefstelling, de verdeling van de lasten, de wijze waarop de grens van de zone is getrokken en het soort activiteiten zorgvuldig en in het licht van het algemeen belang moeten bezien. Activiteiten die uitsluitend een bepaald individueel belang, of uitsluitend het commerciële belang van bepaalde ondernemers dienen kunnen niet worden aangemerkt als het per definitie bredere publieke belang dat de BIZ-bijdrage beoogt te faciliteren. De heffing en de daarbij horende dwang en betrokkenheid van de gemeente worden gerechtvaardigd doordat het bredere publieke belang er ook bij gebaat is. Het feit dat gemeenten bepaalde activiteiten zelf ook verrichten kan een nuttige indicatie zijn dat de desbetreffende activiteit een publiek belang dient. Of bijvoorbeeld een bepaalde mate of vorm van gebieds promotie de economische ontwikkeling en daarmee een publiek belang dient zal in voorkomend geval langs deze lijnen gemotiveerd moeten kunnen worden.

6. Oprichting bedrijveninvesteringzone

Berenschot heeft naar aanleiding van de evaluatie de suggestie gedaan om de volgorde van het besluitvormingsproces te flexibiliseren. Deze flexibilisering zou de uitvoeringslasten van gemeenten kunnen beperken. De formele fase tot oprichting van een bedrijveninvesteringzone bestaat uit (1) de oprichting van een stichting of vereniging, (2) het opstellen van een uitvoeringsovereenkomst (3) het vaststellen van een verordening en (4) een draagvlakmeting. Berenschot adviseert om de volgorde van bovengenoemde stappen vrij te laten en aan de praktijk over te laten. De volgorde is echter van belang om adequaat recht te kunnen doen aan de belangen die spelen bij de oprichting van een bedrijveninvesteringzone en recht te doen aan het uitgangspunt voor en door ondernemers. Het draagvlakonderzoek dient plaats te vinden na de vaststelling van de verordening en de inwerkingtreding daarvan, omdat dit garandeert dat de verordening in definitieve vorm voorwerp is van het draagvlakonderzoek. Als een conceptverordening wordt voorgelegd bestaat het risico dat ondernemers al met een pakket hebben ingestemd dat nadien nog door de gemeenteraad wordt geamendeerd. Ook de uitvoeringsovereenkomst is een belangrijke schakel in het formele totstandkomingsproces van een BIZ. De wet eist dat de verordening een stichting of vereniging aanwijst waarmee een uitvoeringsovereenkomst is gesloten. De gedachte daarachter is dat de desbetreffende vereniging of stichting voorafgaand aan de vaststelling van de verordening heeft ingestemd met daadwerkelijke uitvoering van de activiteiten. Het kan immers niet zo zijn dat een gemeente een stichting of vereniging eenzijdig verplichtingen oplegt die de stichting of vereniging niet wil of kan uitvoeren of waarover nog onvoldoende overeenstemming bestaat. Andersom mag de vereniging of de stichting na de draagvlakmeting niet meer de ruimte hebben om alsnog een andere invulling te geven of zich geheel of gedeeltelijk aan de uitvoering van de beoogde activiteiten te onttrekken (iets wat een normale subsidie-ontvanger door af te zien van subsidie in beginsel wel kan doen).

Na volledige afweging van alle belangen door de gemeenteraad en vaststelling van de verordening vindt de draagvlakmeting plaats. Voor de draagvlakmeting mag de gemeente uitgaan van de bij haar op het geëigende moment bekende gegevens, zoals deze blijken uit de WOZ-administratie. De wet schrijft dit echter niet expliciet voor. Doorgaans zal het biljet worden gestuurd naar degene die de OZB-bijdrage betaalt. In sommige gevallen betekent dit dat het stembiljet terecht komt bij een administratiekantoor dat door de bijdrageplichtige is opgegeven voor de afwikkeling van de WOZ.



Wanneer het onwenselijk is dat het stembiljet bij een dergelijk kantoor terecht komt kan de gemeente het stembiljet ook naar een ander adres sturen, zolang maar verzekerd is dat het stembiljet in ieder geval bij de bijdrageplichtige terecht komt.

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 ondernemer waarvan bekend is dat deze inmiddels uit de zone is vertrokken meegewogen zou moeten worden in plaats van die van een ondernemer waarvan bekend is dat deze zich recent gevestigd heeft. Het college moet naar eigen inzicht zorgen voor een eerlijke meting met inachtneming van enkele in dit wetsvoorstel in navolging van de Experimentenwet opgenomen waarborgen. 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 vertrouwelijke 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 betekent het feit dat het college de vertrouwelijkheid van de schriftelijke verklaring van de bijdrageplichtige moet waarborgen dat deze informatie niet via de Wet openbaar bestuur kan worden verstrekt. 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.

Niet altijd blijkt van voldoende steun voor het inwerkingtreden van de verordening. Dit gebrek aan draagvlak kan aanleiding geven tot een nieuwe poging waarbij, met behulp van bijvoorbeeld betere voorlichting, alsnog wordt geprobeerd tot de vereiste steun te komen. Experimentenwet en voorgestelde tekst staan hieraan niet in de weg. Artikel 6, eerste lid, van de wet bepaalt dat de gemeenteraad de verordening zo spoedig mogelijk intrekt als blijkt van voldoende steun voor intrekking onder de bijdrageplichtigen. Het gaat daarbij echter om een aparte procedure voor voortijdige beëindiging bij onvoldoende steun. Deze bepaling ziet dan ook strikt op de situatie dat wel blijkt van voldoende steun voor intrekking (van een bestaande zone) en juist niet op de situatie dat niet blijkt van voldoende steun voor oprichting.

In de evaluatie is opgemerkt dat bedrijfsverzamelgebouwen, bewust of onbewust, onevenredig veel invloed uit kunnen oefenen. Binnen bedrijfsverzamelgebouwen hebben de huurders van afzonderlijke eenheden allemaal stemrecht. Veelal is de bijdrage laag, de betrokkenheid van gebruikers (zzp-ers, particulieren) bij het gebied beperkt en de bereidheid om te stemmen gering. Omdat de stem van een huurder van een eenheid in een bedrijfsverzamelgebouw even zwaar telt als een gebruiker van een groot pand die veel bijdraagt is het mogelijk dat kleine bijdrageplichtigen een initiatief blokkeren. Deze situatie wordt door sommigen als onredelijk ervaren. Dit wetsvoorstel verandert de beschreven situatie echter niet. Voor een bedrijveninvesteringzone is een bepaalde mate van steun van de in de zone aanwezige ondernemers noodzakelijk. Daarbij wordt niet van belang geacht of sprake is van grote ondernemingen of kleine. Wel wordt, wanneer de BIZ-heffing wordt gebaseerd op de WOZ-waarde, voorgeschreven dat de som van de WOZ waarden van bijdrageplichtigen die zich hebben uitgesproken voor inwerkingtreding hoger moet zijn dan de som van de WOZ waarden van bijdrageplichtigen die zich hebben uitgesproken tegen inwerkingtreding (artikel 5, eerste lid, onderdeel c).

De heffingsmaatstaf van de BIZ-bijdrage is de op de voet van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken voor de onroerende zaak vastgestelde waarde (artikel 2, eerste lid, van de Experimentenwet). De WOZ-waarde geldt voor een kalenderjaar (artikel 22, tweede lid, van de Wet waardering onroerende zaken). De BIZ-bijdrage beweegt derhalve automatisch mee met de ontwikkeling van de WOZ-waarde. De WOZ-waarde geldt voor een kalenderjaar (artikel 22, tweede lid, van de Wet waardering onroerende zaken). Dit kan tot problemen leiden wanneer het bedrag na een aantal jaar niet langer aansluit op de wens of verwachting van de inkomsten die met de BIZ-heffing worden gerealiseerd. Daarom biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om voor de BIZ-heffing de WOZ-waarde te fixeren, zodat meer zekerheid worden geboden over het bedrag dat jaarlijks aan de bedrijveninvesteringzone ter beschikking wordt gesteld.

De BIZ-bijdrage wordt geheven van eigenaren en gebruikers van onroerende zaken die zich in de bedrijveninvesteringzone bevinden. Indien een persoon meerdere onroerende zaken gebruikt of in eigendom heeft dan zal deze persoon dus ook met meerdere aanslagen worden geconfronteerd. Hier staat tegenover dat de mening van diegene ook naar rato zwaarder meeweegt in de draagvlakmeting.

7. Europeesrechtelijke aspecten

Indien de voor de bedrijveninvesteringzone aangewezen stichting of vereniging voldoet aan de voorwaarden voor het zijn van een publiekrechtelijke instelling in de zin van artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012 zal bij opdrachtverlening het aanbestedingsrecht in acht genomen moeten worden.



Als gevolg van de systematiek van de bedrijveninvesteringszones kan de subsidie van de gemeente aan de vereniging of stichting geen staatssteun zijn. De reden hiervoor is dat geen sprake is van overheidsmiddelen. Het gaat hierbij immers om middelen die worden geheven van de bijdrageplichtigen en die door de gemeente enkel kunnen worden gebruikt voor verstrekking aan de bij de verordening aangewezen stichting of vereniging. Het Pearle arrest (C-345/02) bevestigt deze lezing. Gemeenten dienen wel na te gaan in hoeverre het nalaten van het inhouden van perceptiekosten (artikel 7, eerste lid) gerechtvaardigd is en zullen uiteraard alert moeten zijn op staatssteunaspecten bij eventuele extra bijdragen aan bedrijveninvesteringszones uit de algemene middelen.

8. Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft 30 reacties opgeleverd, incl. enkele parallel ontvangen inbrengen. De reacties kwamen hoofdzakelijk van gemeenten, belangenvertegenwoordigers en ondernemers, waarbij laatstgenoemde zelf participeren in een BIZ of de oprichting van een BIZ hebben gefaciliteerd. Vrijwel alle reacties geven blijk voorstander te zijn van voortzetting van de Experimentenwet in permanente vorm.

In de consultatie is een reactie gevraagd op twee specifieke onderwerpen:

Wat betreft de organisatievorm van de BIZ geeft een dominante meerderheid aan dat men de stichting naast de vereniging als organisatievorm wil behouden, omdat hier goede ervaringen mee zijn, dit wordt gevolgd. Als reactie op het signaal dat men wil aansluiten bij de organisatievorm in de wijk is in de toelichting benadrukt dat ook een bestaande organisatie aangewezen kan worden als ontvanger van de middelen en uitvoerder van het BIZ-plan, mits de organisatie voldoet aan de eisen uit de wet. Dit behelst onder meer de voorwaarde dat de statutaire doelstelling is beperkt tot het doen van activiteiten die met de BIZ-bijdrage kunnen worden bekostigd.

Wat betreft de inzet van BIZ-middelen stelt men het, op prijs wanneer BIZ-middelen ook kunnen worden ingezet voor activiteiten buiten de zone, voor zover deze ten goede komen aan de zone. Hiermee wordt ook samenwerking tussen BIZ-organisaties eenvoudiger gemaakt. Aan deze wens is gehoor gegeven, zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.

De andere belangrijke issues uit de consultatie worden hieronder benoemd.

Er bestaat zowel bij ondernemers als bij gemeenten veel behoefte om de doelstelling van de BIZ te verruimen en om tevens meer helderheid te krijgen wat in artikel 1, tweede lid, onder een mede publiek belang moet worden verstaan. Daarom is ervoor gekozen om, naast het handhaven van leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, 'een ander mede publiek belang' te vervangen voor 'economische ontwikkeling'. Hierdoor wordt meer duidelijkheid geschapen in welke richting wordt gedacht. Zo kunnen activiteiten die zich richten op de economische ontwikkeling, zoals gebiedspromotie door de BIZ worden gefinancierd.

Wat betreft de rol van de gemeente ten opzichte van de ondernemers heeft men de wens geuit om de verantwoordelijkheid te verleggen van de gemeente naar de ondernemers en BIZ-organisatie. Aangezien het om een (belasting)heffing gaat die wordt opgelegd door middel van een gemeentelijke verordening is het onontkoombaar dat de gemeente wordt aangesproken wanneer men tegen de heffing in bezwaar of beroep gaat. Wanneer iemand zich wil beklagen over de uitvoering van de plannen ligt het in de rede dat men zich in eerste instantie tot de BIZ-organisatie wendt.

De hoogte van de BIZ-bijdrage wordt primair gebaseerd op de hoogte van de waarde van het onroerend goed (WOZ). Aangezien deze waarde fluctueert, bestaat er behoefte om de WOZ-waarde voor wat betreft de BIZ-heffing te kunnen fixeren voor de periode van de BIZ. Hierdoor bestaat meer zekerheid over het bedrag waarover de BIZ gedurende de looptijd kan beschikken. Deze mogelijkheid is toegevoegd aan het wetsvoorstel.

Verder werd aangegeven dat het gewenst is om meer kaders te geven omtrent de perceptiekosten. Dit is in de toelichting verduidelijkt. Voorts is in het wetsvoorstel opgenomen dat de gemeente enkel perceptiekosten in rekening mag brengen wanneer dit in de verordening is bepaald. Aangezien de verordening voorafgaat aan de draagvlakmeting kunnen ondernemers niet verrast als de gemeente kosten in rekening brengt. Het is daarom ook wenselijk dat de gemeente, wanneer het perceptiekosten in mindering brengt op de subsidie, voor de draagvlakmeting inzicht geeft in de verwachte omvang van deze kosten.

9. Regeldruk

Administratieve lasten

Het betreft een wetsvoorstel dat ertoe strekt om de oprichting van een BIZ permanent mogelijk te maken, de positieve uitkomsten van de evaluatie van de Experimentenwet geven hiertoe aanleiding. Voor de voortzetting van de Experimentenwet op reguliere, wettelijke basis bestaat breed draagvlak bij de vertegenwoordigers van ondernemers (VNO-NCW en MKB-Nederland) en gemeenten (VNG).



Uitgaande van een gemiddelde heffingsopbrengst per BIZ-gebied van € 60.000 per jaar, wordt de totale heffingsopbrengst (en daarmee de totale investeringen) van de huidige 112 BIZ-en over 5 jaar geschat op ca. € 33 mln. Tijdens de evaluatie is aan zowel ondernemers als aan gemeenten gevraagd om een schatting te maken van het aantal uren dat men heeft besteed bij de totstandkoming van de BIZ. De schattingen lopen sterk uiteen en zijn afhankelijk van hoe ondernemers en de gemeente hun rol hebben ingevuld. Wanneer aan dit aantal uur een tarief wordt gekoppeld, worden de kosten voor ondernemers op gemiddeld € 39.000 per BIZ geschat. Voor gemeenten worden hiermee de kosten van een eerste BIZ geschat op ruim € 100.000 (voor volgende BIZ-en binnen de gemeentegrenzen liggen de kosten flink lager door het optreden van leereffecten). De hoge kosten zijn deels te verklaren uit het optreden van out-of-pocket kosten, bijvoorbeeld om het bestaande belastingsysteem geschikt te maken voor de BIZ-heffing.

Hoewel de opbrengsten (investeringen) hoger liggen dan de geschatte kosten, is het aantal uren dat men bezig is om een BIZ te realiseren niet gering. De reden hiervoor ligt met name in de (randvoorwaarden en eisen van de) formele draagvlaktoets en het verwerven van draagvlak. Die vragen om een zorgvuldig proces, waarbij men het zich niet kan permitteren dat stemmen door onzorgvuldigheid verloren gaan.

Voor initiatiefnemers waarvan de inspanningen hebben geleid tot een BIZ, betalen deze kosten zich terug, omdat zaken eerder geregeld kunnen worden en men vanwege het collectief geen tijd meer hoeft te besteden aan het ophalen van afzonderlijke steun en bijdragen.

Er zijn geen inhoudelijke nalevingskosten en toezichtslasten voor de betrokken ondernemers. Er zijn geen regeldrukkosten voor de burger.

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).

Een BIZ is een 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. Maatregelen die in een BIZ worden genomen zijn aanvullend aan het dienstenniveau van de gemeente. Gemeente en ondernemers kunnen in dit verband 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.

De verwachting is dat de BIZ positieve effecten heeft op de kwaliteit van de bedrijfsomgeving, waardoor criminaliteit en verloedering geen kans krijgen. De evaluatie en verhalen uit het veld lijken dit, hoewel veel Bedrijveninvesteringszones pas een korte tijd bestaan, ook te bevestigen. 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 BIZ-bijdrage moeten betalen aan de gemeente. De hoogte van de BIZ-bijdrage verschilt per gemeente en per zone, omdat deze lokaal in overleg met de ondernemers en rekening houdend met het te verkrijgen draagvlak wordt vastgesteld. Dit geld komt weer ten goede aan de betrokken ondernemers. Zij zetten dit geld in voor de uitvoering van hun plan ter verbetering van hun bedrijvenlocatie. Middels een (op te richten) vereniging of stichting dient uitvoer gegeven te worden aan de plannen. Dit brengt nalevingskosten mee, deze bestaan uit de oprichtingskosten van een vereniging of stichting, deze liggen rond de € 500,-.

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

Effecten op decentrale overheden

Het wetsvoorstel heeft een facilitair karakter, het staat gemeenten dan ook vrij om al dan niet aan totstandkoming van een bedrijveninvesteringszone mee te werken. Het wetsvoorstel leidt derhalve slechts tot kosten of een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten voor zover de gemeente dat zelf wil. Indien overgegaan wordt tot medewerking aan totstandkoming van een zone zijn daaraan voor de gemeente kosten verbonden in de vorm van aanpassingen van systemen van de gemeentelijke belastingdienst en ambtelijke inzet bij heffing, invordering en behandeling van beroep en bezwaar. De perceptiekosten mogen in mindering worden gebracht op de subsidie aan de vereniging of stichting, mits dit in de verordening is bepaald.



Milieueffecten

Maatregelen in een Bedrijveninvesteringszone kunnen zich richten op het thema schoon. Hiermee kan het instrument een positief effect op het milieu hebben. Een BIZ 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.

II. Artikelen

Artikel 1

Eerste en tweede lid

Deze leden bevatten 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. Ten opzichte van de tekst in de Experimentenwet is in lid 2 'een ander mede publiek belang' vervangen door 'economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone'. Dat het begrip 'publiek belang' niet langer expliciet terugkomt als criterium waarmee bepaald kan worden of een bepaalde activiteit gefinancierd kan worden met de opbrengst van een BIZ-heffing wil niet zeggen dit begrip niet langer een rol speelt. Door te bepalen dat de opbrengsten van de BIZ-bijdrage uitsluitend gebruikt kunnen worden voor activiteiten in de openbare ruimte die een positieve bijdrage aan de leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone wordt geborgd dat deze publieke belangen een rol blijven spelen. Activiteiten in de openbare ruimte die de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone bevorderen of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone verbeteren worden geacht in het publiek belang te zijn.

De activiteiten moeten plaatsvinden in de openbare ruimte. Deze activiteiten kunnen in principe ook buiten de bedrijveninvesteringszone worden ontplooid, mits ze gericht zijn op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone.

Derde lid

Het lid vult het kernbegrip uit de grondslag 'in de openbare ruimte' aan in de zin dat ook het internet hieronder desgewenst kan worden verstaan.

Vierde lid

Het lid is aangepast in verband met de uitbreiding tot eigenaren. De formulering 'genot hebben krachtens' is gelijk aan de formulering van de desbetreffende grondslag voor de WOZ heffing in artikel 220, onder b, van de Gemeentewet. Waar in wetsvoorstel en deze memorie van toelichting gesproken wordt van 'eigenaren' wordt dus behalve op eigenaren in de strikte, juridische betekenis van het woord ook gedoeld op degene die het genot hebben bezit of beperkt recht.

Vijfde lid

Dit lid is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit de Experimentenwet en biedt een voorziening om bij leegstand het gebruikersdeel in rekening te kunnen brengen bij de eigenaar. Verduidelijkt is dat deze mogelijkheid bestaat apart van de in dit wetsvoorstel nieuw opgenomen mogelijkheid eigenaren op eigen titel in de heffing te betrekken.

Zesde lid

In verband met opnemings van eigenaren is de verwijzing naar artikel 220b van de Gemeentewet aangepast in de zin dat nu ook naar het tweede lid van dat artikel wordt verwezen.

Artikel 2

Het artikel is met uitzondering van het eerste, vijfde en zesde lid ongewijzigd overgenomen uit de Experimentenwet.

Eerste lid

Een nieuw element is de mogelijkheid om de WOZ-waarde ten behoeve van de BIZ-bijdrage te fixeren



voor de periode dat de bedrijveninvesteringszone is ingesteld. De WOZ-waarde wijzigt jaarlijks. Dit kan tot problemen leiden wanneer het bedrag na een aantal jaar niet langer aansluit op de wens of verwachting van de inkomsten die met de BIZ-heffing worden gerealiseerd (bijvoorbeeld door dalende WOZ-waarden). Wanneer wordt gekozen voor een gefixeerde WOZ-waarde kan meer zekerheid worden geboden over het bedrag dat jaarlijks aan de bedrijveninvesteringszone ter beschikking wordt gesteld. Ten overvloede wordt erop gewezen dat de WOZ-waarde enkel kan worden gefixeerd voor de BIZ-heffing. Voor andere regelgeving waarbij de WOZ-waarde een rol speelt, zoals de onroerendezaakbelasting, verandert er niets met dit wetsvoorstel.

Vierde lid

Dit lid is niet nieuw, maar benadrukt wordt dat de inhoud het gevolg is van een amendement bij de totstandkoming van de Experimentenwet (Kamerstukken 2007/08, 31 430, nr. 12). De achtergrond van het amendement was om ook regels te stellen voor de situatie dat als gevolg van leegstand, geen sprake is van een gebruiker.

Vijfde lid

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zoals de homogeniteit van de groep betrokken bijdrageplichtigen, kan de BIZ-bijdrage voor gebruikers van verschillende categorieën niet-woningen verschillend worden vastgesteld. Voorgesteld wordt dit eveneens te laten gelden voor de BIZ-bijdrage die in voorkomend geval van een eigenaar wordt gevraagd. De criteria voor differentiatie zijn voor gebruikers en eigenaren verschillend omdat het voor eigenaren niet van belang is om nadrukkelijk rekening te houden met de branche of sector, maar vooral met de vestigingslocatie en de bestemming van de onroerende zaak. Ook voor eigenaren geldt echter dat differentiatie in relatie moet staan tot het belang van de bijdrageplichtigen bij de activiteiten.

Zesde lid

Dit lid faciliteert dat de BIZ-bijdrage kan worden bepaald op een voor iedere eigenaar, voor iedere gebruiker of voor beide categorieën bijdrageplichtigen gelijk bedrag. Denkbaar is dat alle eigenaren bijvoorbeeld € 500,- bijdragen terwijl van alle gebruikers € 600,- wordt gevraagd. Het belang hiervan schuilt in de eenvoud en in de relatie die het artikel heeft met de draagvlakeisen (artikel 5). Wanneer wordt gekozen voor een voor eigenaren en gebruikers gelijk bedrag is het niet nodig om de WOZ waarden bij de draagvlakmeting te betrekken. Om te voorkomen dat de mogelijkheid om te differentiëren tussen de hoogte van de BIZ-bijdrage tussen gebruikers en eigenaren leidt tot onevenwichtige verdeling van lasten is voorzien in additionele draagvlakeisen (artikel 5, derde lid) waarbij zowel de helft van de gebruikers als de helft van de eigenaren zich uit moeten spreken over de BIZ. Bovendien moet zowel ten minste de helft van de gebruikers als ten minste de helft van de eigenaren hebben aangegeven voorstander te zijn.

Artikel 3

Het artikel is grotendeels overgenomen uit de Experimentenwet en beoogt periodieke heroverweging van de wenselijkheid van de bedrijveninvesteringszone te garanderen. Bij verlenging van de bedrijveninvesteringszone (minimaal eens per vijf jaar) moet worden bepaald of onder bijdrageplichtingen nog voldoende steun bestaat voor continuering van de BIZ.

Tweede lid

Voorgesteld wordt de draagvlakvereisten voor de continuering van een bestaande BIZ te versoepelen (tweede lid). Het gaat daarbij in het bijzonder om het aantal bijdrageplichtigen dat zich actief uitspreekt als voorstander. Bij het voor de eerste maal instellen van een bedrijveninvesteringszone dient tweederde van de opgekomen bijdrageplichtigen zich voor inwerkingtreding te hebben uitgesproken. Bij een verlenging van bedrijveninvesteringszone geldt dit nog voor de helft van de opgekomen bijdrageplichtigen.

Artikel 4

Dit artikel is ongewijzigd overgenomen uit de Experimentenwet. De wet maakt onderscheid tussen de heffing (artikel 1) en de draagvlakmeting (artikel 4). Voor de draagvlakmeting mag de gemeente uitgaan van de bij haar op het geëigende moment bekende gegevens, zoals deze blijken uit de WOZ-administratie.



Artikel 5

De tekst van dit artikel is ongewijzigd overgenomen uit de Experimentenwet, zij het dat in het derde lid bepalingen zijn opgenomen in verband met het in voorkomend geval deelnemen van zowel gebruikers als eigenaren.

Derde lid

Het derde lid is een aanvulling op het eerste lid en werkt cumulatief. Indien zowel gebruikers als eigenaren worden betrokken bij een bedrijveninvesteringszone zal dus moeten worden getoetst of aan de voorwaarden van het eerste en derde lid van artikel 5 is voldaan. De voorwaarden van het eerste lid hebben betrekking op alle bijdrageplichtigen tezamen en de voorwaarden van het derde lid zijn gekoppeld aan de gebruikers en eigenaren afzonderlijk. Op deze manier wordt verzekerd dat zowel bij de gebruikers als bij de eigenaren sprake moet zijn van een bepaald draagvlak, voordat een BIZ voor deze beide categorieën belanghebbenden van de grond kan komen.

Voldoende steun is er pas indien ten minste de helft van de ondernemers zich heeft uitgesproken en een dubbele meerderheid van degenen die zich hebben uitgesproken aangegeven heeft instelling van de zone te steunen. 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 (artikel, 2, zesde lid) is de differentiatie naar WOZ waarde overbodig en vervalt de tweede weging (tweede lid). Wanneer zowel eigenaren als gebruikers bijdrageplichtig zijn zal rekening moeten worden gehouden met het gegeven dat dezelfde persoon zowel eigenaar als gebruiker kan zijn. Een persoon die in twee hoedanigheden wordt aangeslagen voor de BIZ zal in beide hoedanigheden moeten worden betrokken bij de vaststelling of sprake is van voldoende steun.

Artikel 6

De tekst van dit artikel is overgenomen uit de Experimentenwet met dien verstande dat de drempel van 30% voor het doen van een verzoek enigszins hoger is.

Vierde lid

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 dat 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

Het artikel is met uitzondering van het tweede lid, onder b, onder 1°, ongewijzigd overgenomen uit de Experimentenwet.

De gemeente kan perceptiekosten in mindering brengen op de subsidie. Bij bestemmingsheffingen is dit gebruikelijk. Wel is daarbij de voorwaarde opgenomen dat dit in de verordening moet zijn bepaald. De perceptiekosten betreffen enkel de kosten van heffing en inning. Aangezien de activiteiten ook het algemeen belang dienen kan de gemeente er 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. Het verdient aanbeveling om als gemeente voor de draagvlakmeting inzicht te geven in eventuele perceptiekosten die op de subsidie in mindering worden gebracht.

Het opnemen van een afdwingovereenkomst is een vereiste voor de BIZ-heffing. De ratio voor deze verplichting is dat het niet passend wordt geacht dat de vereniging of stichting na een door deze zelf geïnitieerd proces met intensieve betrokkenheid van zowel de gemeenteraad als de ondernemers nog de vrijheid zou hebben om de te subsidiëren activiteiten niet te verrichten. Dit laatste zou immers tot gevolg hebben dat de bestemming aan de BIZ-heffing, zijnde een bestemmingsheffing, ontvalt. Het nalaten van dit element in de uitvoeringsovereenkomst kan resulteren in de situatie dat de rechter de verordening in zijn geheel onverbindend verklaard (Rb. Assen, LJN: BW0841).

De vereniging of stichting waaraan de opbrengst van de belasting als subsidie wordt verstrekt moet



aan bepaalde eisen voldoen. Indien een nieuwe vereniging of stichting wordt opgericht voor de BIZ moet met deze eisen rekening worden gehouden. Het is daarbij overigens niet altijd noodzakelijk om een nieuwe rechtspersoon op te richten. Het is mogelijk dat reeds bestaande rechtspersonen, na een statutenwijziging, ook aan de eisen voldoen om te kunnen worden aangewezen in de verordening.

Tweede lid, onder b onder 1°

De Experimentenwet eist dat bestuurders van de stichting bijdrageplichtig zijn, voorgesteld wordt dit te wijzigen in 'afkomstig uit de kring van bijdrageplichtigen'. Deze bewoordingen geven enige flexibiliteit en sluiten beter aan bij de bewoordingen zoals die in het privaatrecht gebruikelijk zijn. Zie bijvoorbeeld artikelen 63h, tweede lid, 132, tweede lid, 142, eerste lid, en 242, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 8

Het artikel is ongewijzigd overgenomen uit de Experimentenwet.

Artikel 9

De Experimentenwet bevat voorzieningen die er voor zorgen dat ingestelde zones in afwachting van dit wetsvoorstel kunnen blijven functioneren. De gedachte is dat bestaande goed functionerende zones na het experiment ongehinderd voort kunnen blijven bestaan tot het algemene regime van kracht wordt. Bij inwerkingtreding van deze wet zullen er dus zones zijn die zijn ingesteld op grond van een verordening die zijn bestaansrecht ontleent aan de door dit artikel in te trekken Experimentenwet. Het tweede lid beoogt zeker te stellen dat die verordeningen niet als gevolg van de intrekking vervallen.

De Minister van Economische Zaken,